

PARADIPLOMACIA E CAPTAÇÃO DE RECURSOS EXTERNOS PARA MUNICÍPIOS

Daiane Dos Santos Allegretti

SPGG/RS - UFABC, Brasil

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

Carmen Juçara Nunes

SPGG/RS - UFABC, Brasil

E-mail: carmenjsn@gmail.com

Resumo: Com o avanço da globalização e da interdependência, governos subnacionais passaram a atuar no sistema internacional de forma complementar à diplomacia nacional, para discutir agendas de seu interesse. A esse fenômeno é dado o nome de paradiplomacia. Percebe-se que esse movimento ainda é tímido e pouco explorado pelos municípios. Por isso, o objetivo do trabalho é contribuir na discussão, sem a intenção de esgotá-la, apresentando a paradiplomacia como uma alternativa a municípios para captação de recursos técnicos e financeiros para o financiamento e a melhoria de suas políticas públicas. Apresenta-se a questão legal e também os fluxos e procedimentos para celebração de operações de crédito e de projetos de cooperação técnica internacional. Por fim, conclui-se que essas são alternativas interessantes, apesar de complexas, para a execução de suas políticas públicas de médio e longo prazo e para o fomento do desenvolvimento local.

Palavras-chave: Paradiplomacia. Captação de Recursos Externos. Municípios.

Abstract: With the advancement of globalization and growing global interdependence, subnational governments have begun to operate within the international system, complementing national diplomacy to address themes of local interest. This phenomenon, known as paradiplomacy, remains timid and under-explored by Brazilian municipalities. Therefore, this article aims to contribute to the discussion, without seeking to be exhaustive, presenting paradiplomacy as a viable alternative for municipalities to mobilize technical and financial resources to fund and improve public policies. The article examines the legal framework as well as flows and procedures required for external credit operations and international technical cooperation projects. Finally, it concludes that, while these pathways are complex, they represent compelling alternatives for executing medium and long term public policies and for fostering local development.

Keywords: Paradiplomacy. External resource mobilization. Municipalities.

INTRODUÇÃO

O avanço da globalização e da interdependência, bem como da era digital, gerou impactos significativos para a política mundial. Outros temas passaram a fazer parte da agenda internacional, além dos temas tradicionais de política externa e de segurança nacional. Isso impulsionou a participação de novos atores no sistema internacional, que passaram a debater temas da chamada baixa política, como questões ambientais, desenvolvimento sustentável, integração regional e promoção do turismo. Esses temas são considerados baixa política por não envolverem diretamente a sobrevivência do Estado Nacional ou o uso da força militar, o que se costuma denominar de alta política.

Dentre os novos atores estão os entes subnacionais, como estados, províncias e municípios, que passaram a ter agendas próprias de discussão internacional, atuando de forma complementar à diplomacia nacional. A esse fenômeno é dado o nome de paradiplomacia.

Embora seja crescente a atuação internacional de estados e municípios brasileiros na busca por soluções para questões de seu interesse, percebe-se que esse movimento ainda é tímido, pouco debatido no meio acadêmico e pouco explorado pelos entes subnacionais, especialmente os municipais.

A proposta deste trabalho consiste em contribuir na discussão sobre o tema e apresentar a paradiplomacia como uma alternativa de captação de recursos aos municípios para o financiamento e a melhoria de suas políticas públicas.

Para isso, o trabalho foi estruturado da seguinte forma: inicialmente, é apresentado o conceito de paradiplomacia, buscando-se explicar de que forma se dá a atuação internacional de municípios; a seguir, são apresentadas duas formas comumente exploradas por entes subnacionais para captação de recursos técnicos e financeiros - a contratação de operações de crédito externo e a celebração de instrumentos de cooperação técnica internacional; posteriormente, é abordada a questão que muitas vezes limita a atuação paradiplomática - o embasamento legal que permite o exercício dessas atividades internacionais; na sequência, sem a intenção de esgotar o assunto, são explicadas a cooperação técnica internacional e as operações de crédito, incluindo fluxos e procedimentos para celebração desses instrumentos e possíveis fontes de captação desses recursos; por fim, são expostas as considerações finais do trabalho.

Espera-se que esse artigo contribua para a discussão e o entendimento sobre o tema, bem como para estimular municípios a encontrar fontes alternativas de recursos técnicos e financeiros para a execução de suas políticas públicas de médio e longo prazo, e para o fomento do desenvolvimento local.

ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE MUNICÍPIOS

Tradicionalmente, são os Estados Nacionais que atuam no Sistema Internacional. A eles compete exercer a política externa e a diplomacia do país. Contudo, atualmente, entes subnacionais (estados e municípios no caso da federação brasileira) já são reconhecidos como atores nas relações internacionais. Essa atuação externa, na busca por promover questões do seu interesse, dentro do limite de suas competências constitucionais, será chamada aqui de “paradiplomacia”, adotando-se a terminologia utilizada por Cornago (1999, p. 40).

Autores como Silva (2010) e Bessa Maia (2012), apresentam registros da trajetória de envolvimento internacional de entes subnacionais brasileiros já no período da Primeira República (1889-1930), mas enfatizam que esse fenômeno se intensificou a partir do final do século XX, tendo sido causado por fatores internos e externos.

No contexto externo, o final do século XX ficou marcado por uma transformação nas relações internacionais. O processo de globalização passou a desafiar a ordem internacional e a exclusividade de poder do Estado-nação, uma vez que reduziu barreiras econômicas e sociais e os conceitos de soberania e território foram parcialmente flexibilizados. Juntamente com esse fenômeno, houve o aumento da interdependência global, gerada pelo aprofundamento das relações econômicas e sociopolíticas entre diferentes atores, incluindo empresas, organizações não governamentais e, também, entes subnacionais.

No mesmo período, ocorreu uma mudança na atuação dos organismos internacionais, que passaram a difundir a ideia de descentralização, defendida pelo neoliberalismo (MELO, 1996, p.12). Bessa e Matos (2014, p. 8) afirmam que essas instituições multilaterais, como Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que até então tinham como interlocutores os Estados soberanos membros dessas organizações, passaram a se relacionar também com entes subnacionais e ampliaram a oferta de crédito. A flexibilização nas diretrizes de concessão de crédito dessas instituições de ajuda ao desenvolvimento estimulou que governos subnacionais partissem em busca de soluções para aumento de sua competitividade e financiamento para suas ações.

Adicionalmente, processos de regionalização, que se caracterizam pela busca de oportunidades de cooperação e de integração entre regiões fronteiriças, também se intensificaram nesse período. Como salienta Silva (2010, p. 47), processos como a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) trouxeram novas oportunidades e desafios e exigiram maior interação externa dos governos não centrais. Vigevani (2006, p. 128) confirma essa afirmação ao mencionar que, no Brasil, a partir de algumas iniciativas de integração, se verificou um movimento transfronteiriço de estados e municípios.

Já no contexto nacional, na mesma época, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) reforçou o federalismo e ampliou a descentralização das políticas públicas. A descentralização, como define Melo (1996, p. 13), consiste na “transferência ao nível intergovernamental de poder decisório sobre as esferas financeira, administrativa e programática”.

Silva (2001, p. 539) explica que essa descentralização significou uma maior participação dos governos subnacionais na receita pública disponível, mas, a partir disso, estados e municípios passaram a assumir também maior responsabilidade sobre as políticas públicas. Importante salientar que as receitas desses entes são provenientes de duas fontes principais: a arrecadação de tributos de sua competência e as transferências constitucionais. Muitas vezes, para atender as demandas da sociedade, precisam buscar outras fontes de recursos.

Assim, essas transformações nos contextos nacional e internacional estimularam a ação externa dos governos não centrais em temas econômicos, sociais, culturais e ambientais. Estados e municípios passaram a se inserir no cenário internacional em busca de soluções para o desenvolvimento local.

Ao Estado Nacional, acostumado ao protagonismo externo e à exclusividade no plano internacional, se impôs (e ainda se impõe) o desafio de compreender, aceitar essa nova realidade e alterar seus regramentos, de modo a dar espaço e permitir que entes subnacionais também participem do processo. Conforme apontado pelo próprio Ministério das Relações Exteriores (MRE), em 1993, no documento intitulado “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”, “O debate sobre o federalismo - e as formas variadas pelas quais a política externa afeta as diferentes unidades da Federação, é outro dado novo nas equações diplomáticas brasileiras” (BRASIL, 1993, p. 39). É necessário conjugar o interesse pelas relações externas dos estados e municípios com os interesses do Estado Nacional, para evitar ambiguidades e o questionamento da legitimidade da ação externa (VIGEVANI, 2006, p. 133).

Reconhecendo esse fenômeno, o governo federal passou a tentar coordenar esse processo e a somar a agenda internacional de estados e municípios à agenda externa da União. Na primeira metade dos anos 1990, o governo federal criou o conceito de diplomacia federativa, conforme aponta Miklos (2010, p. 45-46), para tratar o tema.

Aos estados e municípios, cabe fazer uso da paradiplomacia para complementar seus esforços de implementar políticas públicas, buscando explorar e aproveitar formas de atuar em temas de sua competência, aqueles da chamada baixa política. Entre os temas possíveis de serem inseridos na agenda internacional dos municípios, Dias (2010, p. 55) cita a promoção do turismo, a atração de investimentos e a proteção ao meio ambiente. Como explica Froio (2020), são diversos tipos de atividades paradiplomáticas que podem ser realizadas, como cooperação técnica ou financeira com organizações multilaterais, projetos de cooperação técnica internacional (CTI) com organismos internacionais ou agências de cooperação, acordos de irmanamento entre cidades, participação em redes internacionais, realização de missões ao exterior para promoção local ou para atração de investimentos.

Contudo, observa-se uma participação ainda muito incipiente dos municípios brasileiros no campo da paradiplomacia. Os fatores apontados por Froio (2020) para isso estão relacionados à falta de capacidade interna desses entes, mas também por desconhecimento das possibilidades existentes pelos gestores municipais e por receio em relação ao embasamento legal para essa atuação.

CAPTAÇÃO DE RECURSOS TÉCNICOS E FINANCEIROS

Conforme mencionado anteriormente, a paradiplomacia pode ser exercida de diferentes formas. Neste trabalho serão discutidas duas modalidades que podem ser exploradas pelos municípios e que podem servir de instrumento ao planejamento governamental: a paradiplomacia financeira, que se refere à captação de recursos financeiros externos, e a cooperativa, que envolve a busca pelo desenvolvimento de capacidades e absorção de conhecimentos e tecnologias, por meio de cooperação técnica internacional.

Como os recursos são escassos e as demandas da sociedade são muitas, a captação de recursos financeiros pode ampliar o alcance de um projeto ou liberar recursos do Tesouro para execução de outras ações. Nesse sentido, é relevante desmistificar o receio do endividamento público, que pode ser considerado uma prática adequada de financiamento, como explica Portugal Filho (2009, p. 13). O endividamento é um dos meios de financiar o investimento público na construção de ativos de alto custo e de longa duração, com comprovado retorno socioeconômico, como uma estrada ou uma escola, pois permite distribuir de forma justa entre os contribuintes do presente e do futuro seus custos e riscos, já que vão gerar benefícios e rendimentos supostamente superiores ao seu custo para várias gerações de contribuintes.

Isso posto, ressalta-se a necessidade de avaliar consistentemente o tipo de endividamento que se pretende e os seus resultados para o desenvolvimento local. Nesse sentido, a própria Constituição Federal (BRASIL, 1988) já estabelece em seu artigo 167, inciso III, a chamada Regra de Ouro das finanças públicas. Ao vedar a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, coíbe o endividamento para custear despesas correntes.

Já os projetos de cooperação técnica internacional, firmados com agências de países ou com organismos internacionais, constituem-se em instrumentos para o compartilhamento de tecnologia e de conhecimento nos diversos temas das políticas públicas, levando ao desenvolvimento de capacidades dos agentes públicos e, por vezes, das comunidades locais. Normalmente, esses projetos necessitam de recursos públicos para sua execução, ou seja, não se trata de doação. Agências internacionais multilaterais ou vinculadas a países específicos apoiam a preparação de políticas públicas com recursos na maior parte das vezes provenientes dos próprios executores. O Brasil, por ser considerado um país de renda média alta, conforme classificação do Banco Mundial, não é foco de doações por parte desses organismos.

Tanto a celebração de operações de crédito externo quanto a celebração de acordos complementares de cooperação técnica internacional são recomendadas para municípios e para consórcios, desde que atuem dentro de suas competências constitucionais e que sejam respeitadas as normas sobre o tema.

NORMAS SOBRE O TEMA

A atividade internacional dos entes subnacionais não se encontra totalmente regulamentada na legislação brasileira, mas há normatização em alguns campos de atuação, o que abre a possibilidade para o exercício da paradiplomacia. A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 21, determina que compete à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais, declarar guerra e celebrar a paz, assegurar a defesa nacional e permitir que forças estrangeiras transitem ou permaneçam temporariamente em território nacional. Já em seu artigo 84, a norma estabelece que compete privativamente ao Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, bem como celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. Da mesma forma, o Direito Público Internacional reconhece apenas Estados nacionais como atores legítimos para o exercício da alta política, das chamadas “ações perfeitas entre Estados soberanos” (VIGEVANI, 2006, 136).

A norma, contudo, não veda integralmente a paradiplomacia para os entes subnacionais; esse fato se confirma pelo posicionamento dos órgãos federais que se envolvem nos assuntos das relações internacionais brasileiras e que preveem, em suas competências e normativas, a atuação de estados e municípios nesses temas. Como explica Vigevani (2006, p. 136), a União se orienta e se posiciona conforme o caso. Em geral, coloca-se como intermediadora dos entes subnacionais em suas atividades paradiplomáticas.

Para a captação de recursos externos, técnicos ou financeiros, no caso do Brasil, não há previsão de atuação independente dos governos subnacionais na esfera internacional, uma vez que essas modalidades de paradiplomacia ocorrem mediante autorização federal. Ou seja, envolvem a participação de três atores: governo federal, ente subnacional e parceiro externo.

Em seu artigo 52, ao tratar das competências do Senado Federal, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) prevê a possibilidade deste autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, reconhecendo a possibilidade da atuação paradiplomática dos entes subnacionais em matéria de captação de recursos financeiros.

O Ministério das Relações Exteriores é o órgão responsável pela política externa brasileira, mas algumas responsabilidades são delegadas ou compartilhadas com outras pastas. Conforme explica Silva (2010, p. 273), embora haja uma liderança do MRE, “é nítida a pluralidade de outros ministérios e agências do governo federal com os quais os estados brasileiros interagem em suas atividades internacionais”.

No caso da contratação de operações de crédito externo por estados e municípios, é necessário preparar uma carta-consulta e apresentá-la, por meio de sistema próprio, à Comissão de Financiamentos Externos (COFIE), órgão colegiado integrante da estrutura do governo federal, composta por membros do Ministério do Planejamento e Orçamento, do Ministério da Fazenda e do Ministério das Relações Exteriores. A Comissão tem como objetivo “examinar e autorizar a preparação de programas/projetos do setor público por fontes externas da União, dos Estados e dos Municípios, quando houver garantia da União ou financiamento de organismo internacional ou de agência governamental estrangeira” (BRASIL, 2026g, p.27). Por meio de

resoluções, a COFLEX estabelece os critérios para a submissão de pleitos de operação de crédito externo de interesse de estados, distrito federal e municípios. Importante destacar que, para a preparação da carta-consulta, é necessário já ter identificado o parceiro externo com o qual se pretende contrair empréstimo; esse parceiro poderá auxiliar na elaboração do documento, inclusive informando quais projetos e programas pode financiar e quais são as modalidades possíveis desse financiamento.

Além disso, observa-se que a contratação de operações de crédito por estados e municípios está subordinada às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - LC nº 101/2000 - (BRASIL, 2000) e das Resoluções do Senado Federal (RSF) 40/2001 (SENADO FEDERAL, 2001a), 43/2001 (SENADO FEDERAL, 2001b) e 48/2007 (SENADO FEDERAL, 2007). No âmbito dessas normas são estabelecidas competências do Ministério da Fazenda, cabendo a este verificar o cumprimento de limites e condições para contratação de operações de crédito (art. 32 da LRF e RSF 43/2001); analisar os pedidos de concessão de garantia da União (art. 40 da LRF e RSF 48/2007); manter o registro eletrônico centralizado das dívidas públicas interna e externa (art. 32 da LRF); e receber dados contábeis e fiscais dos entes da Federação (art. 51 a 54 da LRF). Adicionalmente, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), vinculadas ao Ministério da Fazenda, publicam portarias que regulamentam de forma complementar a matéria.

Já a CTI se baseia em Acordos Básicos de Cooperação Técnica firmados entre o Brasil e parceiros externos, podendo ser agências de países, como a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), ou organismos internacionais do sistema das Nações Unidas, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Esses Acordos definem as linhas gerais da parceria, já a viabilização de projetos específicos depende da assinatura de atos complementares, vinculados a esses Acordos Básicos. Os projetos, que são as iniciativas concretas de cooperação, podem ser executados por órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal.

No caso da CTI, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão do Ministério das Relações Exteriores, coordena o processo, tendo entre suas competências negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar os programas, os projetos e as atividades de cooperação técnica (BRASIL, 2026e). Essa competência somente é delegada a outros órgãos federais em casos específicos, previstos em normas próprias.

A regulamentação da CTI no Brasil é regida pelo Decreto Federal nº 5.151/2004 (BRASIL, 2004), que dispõe sobre os procedimentos a serem observados por órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos, e pela Portaria nº 8, de 4 de janeiro de 2017 (BRASIL, 2017), do MRE, que trata sobre as normas complementares para celebração dos referidos atos.

Esses dispositivos não apresentam referência explícita a estados e municípios. Todavia, no entendimento corrente da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, manifestado no Parecer nº 17.844/2019 (RIO GRANDE DO SUL, 2019), sobre projetos de CTI no Estado, o Decreto Federal nº 5.151/2004 deve ser aplicado subsidiariamente no âmbito da Administração

Pública Estadual, por não existir legislação estadual específica que trate da matéria. Pode-se considerar, portanto, que o mesmo entendimento se aplica a municípios.

Além disso, na página do MRE, na apresentação da ABC (BRASIL, 2026a), ao explicar a modalidade de cooperação recebida do exterior para o Brasil, informa que trata da “capacitação de instituições nacionais dos três níveis da federação, via compartilhamento de tecnologia e conhecimento”, confirmando o entendimento de que a CTI pode ser realizada pelos entes subnacionais.

CTI - FONTES DE RECURSOS E OPORTUNIDADE PARA MUNICÍPIOS

A cooperação técnica internacional consiste numa das vertentes da cooperação para o desenvolvimento, conforme ensina a ABC (BRASIL, 2020). Os projetos de CTI são iniciativas temporárias, voltadas à promoção de mudanças qualitativas e/ou estruturais, para resolver problemas ou aproveitar oportunidades de melhoria de eficiência e de desenvolvimento.

Sua concretização ocorre por meio do desenvolvimento de capacidades de instituições e indivíduos, para apropriação de conhecimento e aperfeiçoamento da atuação finalística das instituições públicas. Conforme esclarece a ABC (BRASIL, 2020), dentre as atividades que podem ser incluídas na CTI estão: dar suporte a iniciativas inovadoras, para geração, absorção e difusão de conhecimento e de boas práticas na gestão pública; trocar experiências; e capacitar instituições públicas e da sociedade civil para planejar, executar e avaliar ações de promoção de desenvolvimento. Em geral, as CTI são executadas por meio de consultorias e de iniciativas de capacitação. Como expresso anteriormente, os custos incorridos no âmbito das CTI são, na maior parte das vezes, de responsabilidade do executor, ou seja, dos próprios estados e municípios.

Salienta-se que não se configuram como CTI iniciativas com finalidade assistencial ou humanitária, como algumas que ocorreram durante as enchentes que assolaram o Rio Grande do Sul em 2024. Além disso, não podem ser incluídas nos projetos de CTI atividades que configurem a substituição das atribuições estatais por terceiros, como a contratação de consultores para desenvolver atividades que seriam típicas de servidores públicos. Da mesma forma, as iniciativas de CTI não podem visar ao lucro e é vedada a realização de operações de natureza financeira reembolsável ou comercial.

A ABC (BRASIL, 2020, p. 6-7) esclarece que são elegíveis para propor projetos de CTI as instituições públicas da União, dos estados e dos municípios e as vinculadas ao setor produtivo privado, como fundações e associações, bem como entidades privadas sem fins lucrativos. Empresas privadas não podem ser proponentes desses projetos, contudo podem participar quando atuam como parceiras de instituições governamentais. As diretrizes da ABC limitam a participação de entidades da sociedade civil e de empresas privadas: somente é permitido se os produtos gerarem ganhos evidentes para a sociedade.

Os projetos de CTI podem ser estruturados e executados de diferentes formas, conforme a modalidade definida para sua implementação. A primeira distinção a ser feita refere-se à origem e ao destino da oferta de cooperação. Quando se presta apoio ao parceiro

externo e se compartilha conhecimento, trata-se de uma cooperação prestada. Já quando se é beneficiário da cooperação, essa se classifica como cooperação recebida.

Quando um órgão federal é o executor do projeto, configura-se como cooperação centralizada, mas quando o executor é um ente subnacional, como um município, configura-se como cooperação descentralizada.

Outra forma de classificação das CTI diz respeito à natureza das instituições partícipes. A cooperação bilateral baseia-se em Acordos Básicos de Cooperação firmados entre o país e países parceiros. Em geral, são acordadas entre as partes as prioridades e as diretrizes dos programas de cooperação. Em alguns casos, os países possuem agências encarregadas de promover as iniciativas de CTI, como a própria ABC, no Brasil. Já a cooperação técnica multilateral é realizada em parceria com organizações internacionais de caráter multilateral. Os acordos brasileiros vigentes, tanto bilaterais quanto multilaterais, podem ser consultados na página da ABC na internet. Cabe mencionar, ainda, que uma outra modalidade de cooperação é a chamada cooperação trilateral, que pode envolver três países ou ainda entre países e um organismo internacional.

Dentre as principais fontes de cooperação técnica bilateral para o Brasil estão a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) e a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). Já na cooperação técnica multilateral destacam-se os organismos do sistema das Nações Unidas (ONU), como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Organização Mundial da Saúde (OMS). Também são bastante atuantes em projetos com o Brasil a Organização Panamericana da Saúde (OPAS) e a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI).

Por fim, cabe tratar da classificação da CTI quanto à responsabilidade pela execução e pela gestão do projeto. Quando a iniciativa é executada diretamente pelo parceiro que é responsável pela transferência de conhecimento, a execução é classificada como direta. Já quando a parte beneficiária assume a responsabilidade pela execução, classifica-se como nacional. Importante salientar que o Decreto Federal nº. 5.151/2004 (BRASIL, 2004) estabelece que a modalidade de execução nacional deve ser o padrão escolhido, apenas casos excepcionais devem ser realizados na modalidade de execução direta. Essa determinação visa garantir maior participação e aprimoramento da capacidade de gestão do parceiro receptor.

Um outro aspecto importante a ser abordado refere-se às fontes de recursos dos projetos de CTI. Em geral, no caso do Brasil, por se tratar de um país em estágio relativamente avançado de desenvolvimento, considerado de renda média alta como anteriormente mencionado, há maior dificuldade de acesso a apoio financeiro para iniciativas de CTI com órgãos multilaterais. Nesses casos, os projetos são financiados com recursos próprios e o apoio é apenas técnico. Nas cooperações bilaterais há maior disponibilidade de recursos financeiros, mas, geralmente, os recursos não são transferidos para os executores brasileiros, sendo a execução financiada diretamente pelo parceiro externo. No Quadro 1, abaixo, busca-se apresentar resumidamente as classificações de CTI detalhadas acima.

Quadro 1 – Cooperação Técnica Internacional: critérios de classificação

Origem / Destino	<i>Prestada:</i> você compartilha conhecimento com parceiro externo		<i>Recebida:</i> você é o beneficiário do conhecimento compartilhado
Nível do executor	<i>Centralizada:</i> órgãos federais executam		<i>Descentralizada:</i> entes subnacionais executam
Responsabilidade pela execução	<i>Direta:</i> a execução é assumida por quem transfere o saber		<i>Nacional:</i> o ente que se beneficia pela transferência de saberes é o responsável pela execução
Natureza das instituições	<i>Bilateral:</i> acordos entre países parceiros	<i>Multilateral:</i> acordos do país com organizações internacionais multilaterais, como as do sistema ONU	<i>Trilateral:</i> envolve três países ou, ainda, países e organizações internacionais multilaterais

Fonte: elaboração própria

Segundo a ABC (BRASIL, 2026b), entre os principais temas de CTI estão: proteção ao meio ambiente, agropecuária, educação, cultura, saúde, desenvolvimento social e urbano, ciência e tecnologia, gestão pública, defesa e segurança pública, energia, indústria e comércio, trabalho e emprego e justiça.

O município pode identificar uma oportunidade de CTI a partir da prospecção de parceiros externos para apoiar suas demandas técnicas ou a partir da oferta de CTI feita por um parceiro externo. Algumas organizações internacionais são bastante ativas no Brasil e, por vezes, propõem projetos, especialmente para estados e para municípios de maior porte. Nesses casos, é sempre relevante contar com corpo técnico próprio e qualificado para avaliar se a proposta é realmente condizente com as necessidades de políticas públicas do ente subnacional. Também é necessário que se avalie se o projeto proposto se enquadra como cooperação técnica conforme as diretrizes da ABC, se o tema é elegível para apoio do parceiro externo e, ainda, se esse parceiro externo tem mandato legítimo para cooperar no Brasil. Um parceiro relevante para apoiar nessa verificação é o Escritório de Representação do Ministério das Relações Exteriores no Rio Grande do Sul (ERESUL), que pode intermediar a relação dos gestores municipais com a ABC. No nível estadual, outro parceiro é a Divisão de Operações de Crédito e Cooperação Técnica (DOCCT), do Departamento de Projetos Estratégicos e Captação, da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, que tem a competência de coordenar os processos de CTI no Poder Executivo estadual.

Superada a etapa de verificação, é possível dar início às negociações e à preparação do projeto de CTI, para garantir que este seja estruturado de forma que atenda às necessidades e aos interesses de ambas as partes. Para isso, é recomendável que a proposta seja construída conjuntamente entre o proponente local e o parceiro externo, envolvendo, sempre que possível, os beneficiários da política pública que será implementada. Às vezes o parceiro externo já

apresenta um projeto detalhado e que pode atender as necessidades do ente subnacional, mas - é sempre bom ressaltar - somente com análise qualificada por técnicos que conheçam a realidade local é que o gestor terá condições de avaliar sua relevância e adequação. Além disso, deve-se observar as diretrizes estabelecidas pela ABC para projetos dessa natureza, devendo ficar claro que sua execução gerará efetiva aquisição de conhecimento, acesso a experiências inovadoras e desenvolvimento de capacidade local.

Finalizada a etapa de construção do projeto, este deve ser submetido pelo município proponente à ABC (ou órgão federal responsável pelo tema de CTI), para análise e manifestação quanto à adequação da proposta. Essa aprovação é condição necessária para a celebração do instrumento.

A celebração do instrumento sempre será realizada por três partes: o município proponente, a Agência Brasileira de Cooperação (ou órgão federal designado) e o parceiro externo. A seguir, no Quadro 2, apresenta-se um passo a passo resumido para celebrar CTI.

Quadro 2 – Cooperação Técnica Internacional: passo a passo resumido de celebração

Etapas	Ação principal	Requisitos e observações
Identificação	Prospecção de parceiros ou recepção de oferta externa	Avaliar se o parceiro tem mandato legítimo para atuar no Brasil.
Verificação	Análise técnica de enquadramento e elegibilidade	O corpo técnico local deve avaliar se a proposta atende às necessidades de políticas públicas do município e se os temas são de fato cooperação técnica, conforme definido pela ABC.
Preparação	Elaboração e estruturação conjunta do projeto (técnicos locais, parceiro externo e beneficiários)	Garantir que o projeto gere conhecimento, inovação e capacidade local.
Submissão	Envio do projeto à Agência Brasileira de Cooperação (ABC) ou órgão federal designado	A aprovação pela ABC ou órgão federal designado é condição obrigatória para a formalização.
Celebração	Assinatura do instrumento jurídico	Participação tripartite: Município, ABC (ou órgão federal) e parceiro externo.

Fonte: elaboração própria

Como pontos de atenção para os gestores municipais com relação à CTI, destaca-se que é essencial contar com análise local qualificada, buscando garantir que o projeto não seja apenas uma "oferta pronta", mas algo que resolva demandas reais do município. Além disso, é preciso interagir com a ABC, que atua como filtro de qualidade e legalidade antes da assinatura final.

A paradiplomacia cooperativa consiste numa interessante experiência para os municípios que buscam o crescimento e o aprimoramento de suas capacidades. Apesar de, em

geral, o projeto ser financiado pelos próprios municípios, a CTI é uma valiosa possibilidade de acesso a novas tecnologias e conhecimentos, que fortalecem as instituições públicas e qualificam a prestação de serviços à sociedade.

OPERAÇÕES DE CRÉDITO - FONTES DE RECURSOS E OPORTUNIDADE PARA MUNICÍPIOS

O financiamento de políticas públicas municipais pode ser operacionalizado por meio da contratação de crédito externo junto a instituições de apoio ao desenvolvimento, como a Agência Francesa para o Desenvolvimento (AFD), a Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA) e o Banco de Desenvolvimento alemão (KfW). Também pode-se recorrer a organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, também conhecido como “Banco do BRICS”), o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) e o Banco Europeu de Investimento (BEI). Os recursos captados por meio de operações de crédito possuem relevância quantitativa e qualitativa. Em termos quantitativos, proporcionam um impulso concentrado no tempo para estruturação e melhoria da oferta de serviços à sociedade, possibilitando a execução de programas e projetos de elevado interesse público. Em termos qualitativos, adquirem relevância quando sua aplicação é acompanhada da assistência técnica do parceiro externo, que costuma compartilhar experiências e boas práticas a serem incorporadas na implementação dos programas e projetos financiados.

Salienta-se, contudo, que, apesar de se configurar como uma fonte estratégica de recursos, o processo de obtenção de recursos externos é complexo e demanda capacidade técnica e conhecimento sobre procedimentos e normas, conforme observam a Secretaria dos Assuntos Internacionais e Desenvolvimento (SEAID) 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, 2026g, p.23)

Segundo o Manual para Instrução de Pleitos (MIP): Operações de crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2026h), as operações de crédito dos entes públicos dividem-se - com base na Lei nº 4.320/1964, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Resolução do Senado Federal nº 43/2001 -, em operações que integram a dívida flutuante, como as operações por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), e operações que compõem a dívida fundada ou consolidada. As operações de crédito externas, por constituírem obrigações financeiras de médio e longo prazo, serem formalizadas por meio de acordos e contratos e se destinarem ao financiamento de projetos de investimento, obras e serviços públicos, são classificadas como operações da dívida fundada ou consolidada.

Quanto à origem dos financiadores, as operações de crédito são classificadas como internas, quando contratadas com credores situados no país, e externas, quando contratadas

com agências de países estrangeiros, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras. Esse segundo tipo é o tratado neste artigo¹.

As operações de crédito classificam-se ainda em reembolsáveis, quando se trata de empréstimos, ou não-reembolsáveis, quando se trata de doações e assistência técnica concedidas pelos parceiros externos. O tipo mais comum ofertado no Brasil é o financiamento tradicional, reembolsável. Mesmo quando há oferta de doação de recursos por organismos como BID e BIRD, observa-se que, muitas vezes, é para preparação de um financiamento posterior, reembolsável.

Os empréstimos reembolsáveis se dividem em operações de crédito externo soberanas (que têm garantia da União) e não soberanas (sem garantia da União). As operações soberanas, principal tipo firmado pelos municípios, uma vez que normalmente os credores externos assim o exigem para minimizar riscos, podem ser na modalidade de empréstimos para investimento - escolhidas para o financiamento de obras, bens e 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, 2026g, p.32 - 35). Em geral, para projetos de empréstimos para investimento é obrigatório que o tomador do financiamento participe com contrapartida, ou seja, financiando parte do valor do projeto, conforme estabelecem as diretrizes da COFIEIX.

Alguns organismos internacionais oferecem instrumentos não-reembolsáveis, mas a oferta é reduzida para o Brasil e, em geral, de pequeno valor. Conforme explicam a SEAD e a CAF (BRASIL, 2026g, p.27 e 36), essas operações geralmente são destinadas a estudos, capacitações, cooperação técnica, implantação de projetos-piloto ou complementares a financiamentos, como anteriormente mencionado².

No caso de operações de assistência técnica, os recursos não são repassados ao beneficiário, portanto não são submetidas à aprovação da COFIEIX. As contratações são realizadas e pagas diretamente pelo doador, cabendo ao beneficiário participar de todo o processo de execução das atividades. Já as doações são submetidas à COFIEIX, pois consistem no repasse de recursos ao ente beneficiário a fundo perdido para a execução do projeto e não geram endividamento. Em geral, é exigida contrapartida financeira. O Quadro 3, a seguir, traz, de forma resumida, as diferentes classificações de operações de crédito acima detalhadas.

¹ Municípios também podem acessar recursos externos por meio de iniciativas da União e dos Estados, como o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), um programa do Ministério da Fazenda que conta com financiamento do BID, sendo que o banco repassador e gestor dos recursos é a Caixa. Outra possibilidade é firmar operações com bancos nacionais de desenvolvimento, como o BNDES e o BRDE, que firmam operações de crédito com organismos internacionais para abrir linhas de crédito ou aumentar o valor de linhas existentes, algumas delas para estados e municípios. Exemplo disso é a linha Sul Resiliente, do BRDE, com cerca de R\$ 500 milhões, em parceria com o Banco Mundial, para obras de prevenção e recuperação de desastres naturais em municípios.

² Conforme dados extraídos dos painéis da COFIEIX (BRASIL, 2026f), considerando o período entre 1992 e março de 2026, foram aprovadas pela Comissão 1910 operações, 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 aprovadas, 544 não tiveram andamento.

Quadro 3 – Operação de crédito externa: critérios de classificação

Critério	Categorias
Natureza da dívida	<i>Flutuante</i> : curto prazo, como Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)
	<i>Fundada</i> ou <i>consolidada</i> : médio/longo prazo, financiamento de obras e serviços (foco das operações externas).
Origem do credor	<i>Interno</i> : credores situados no Brasil.
	<i>Externo</i> : agências, organismos ou bancos estrangeiros.
Tipo	<i>Reembolsável</i> : empréstimos tradicionais (gera dívida e normalmente exige contrapartida).
	<i>Não-reembolsável</i> : doações e assistência técnica (não gera dívida, mas pode exigir contrapartida).
Garantia	<i>Soberana</i> : com garantia da União (risco assumido pelo governo federal).
	<i>Não-soberana</i> : sem garantia da União, mas com garantia do próprio tomador.
Finalidade	<i>Investimento</i> : obras, bens ou serviços específicos (exige contrapartida).
	<i>Políticas</i> : financiamento de reformas legais/institucionais (desembolso por metas).

Fonte: elaboração própria

Para a celebração de operações de crédito, o primeiro passo consiste na prospecção de fontes de recursos. Devem ser identificados parceiros externos que atuem na temática do projeto a ser desenvolvido. Uma boa prática consiste em analisar a estratégia vigente do parceiro externo para o país, pois apresenta as diretrizes de atuação em um determinado período. A estratégia de parceria do Banco Mundial com o Brasil para o período de 2024 a 2028, por exemplo, foca em promover produtividade e emprego, tornar a economia mais verde, combater as mudanças climáticas, além de apoiar a governança institucional e a redução das desigualdades raciais e de gênero (BIRD, 2024). Já a estratégia do BID para o Brasil, no período de 2024 a 2027, baseia-se na transição verde e no fortalecimento da resiliência climática; aceleração do crescimento, por meio do fortalecimento das instituições e do aumento da produtividade; e promoção de uma agenda social, para prosperidade e inclusão. A estratégia também trata da igualdade de gênero e da diversidade, da capacidade institucional, do estado de direito e da segurança cidadã (BID, 2026).

De acordo com levantamento feito por Silva (2010, p. 275), o BID é o principal financiador de projetos de estados brasileiros em termos de volume de operações. Banco Mundial, Agência Japonesa de Assistência e Cooperação Internacional (JICA) e a agência alemã KfW Bankengruppe estão entre os parceiros externos que mais atuam no país. Em termos de valores, o Banco Mundial é a principal fonte de recursos.

A partir da identificação de uma fonte de recursos, deve ser iniciada a aproximação e as tratativas com o parceiro externo. Alinhadas as expectativas e identificada a viabilidade do apoio ao projeto, deve ser elaborada uma carta-consulta a ser submetida à COFLEX, por meio do Portal de Financiamentos Externos. O Grupo Técnico Permanente (GTEC) da COFLEX realiza as análises técnicas e financeiras que subsidiam a decisão da Comissão para autorização da preparação dos pleitos. Atualmente, a Resolução Normativa nº 1, de 22 de novembro de 2024 (BRASIL, 2024) define os critérios de elegibilidade.

Como entes habilitados a propor pleitos à União, a referida resolução estabelece os estados, o Distrito Federal e os municípios, incluindo suas respectivas administrações diretas, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

A resolução também estabelece que os pleitos de contribuições financeiras não reembolsáveis, com custo total igual ou inferior ao equivalente a dez milhões de dólares dos Estados Unidos, terão tramitação e análise simplificadas: poderão ser objeto de aprovação pelo presidente da COFLEX, podendo ser dispensada a reunião da Comissão, e, quanto à análise, será considerada como critério apenas a técnica.

Quanto às operações de crédito reembolsáveis, um dos critérios a serem observados pelos municípios diz respeito à população mínima exigida para que o pleito seja elegível. A Resolução Normativa nº 1/2024 flexibilizou a regra para municípios³, permitindo que aqueles com população superior a oitenta mil habitantes possam submeter pleitos para captação de recursos externos. Estabelece, ainda, que a população mínima poderá ser de cinquenta mil habitantes quando o programa ou projeto proposto for de município localizado em faixa de fronteira. A norma prevê também a possibilidade de que os pleitos sejam propostos por consórcios de municípios⁴, desde que um deles tenha a população mínima necessária exigida e que a finalidade do consórcio não seja exclusivamente a obtenção do financiamento externo. Isso permite que municípios se unam para apresentar pleitos de forma conjunta, aumentando escala e viabilidade financeira das propostas.

Outro critério considerado pela COFLEX na análise de financiamentos reembolsáveis é a capacidade de pagamento e a trajetória de endividamento. Essa análise é feita pela Secretaria do Tesouro Nacional⁵ e classifica os proponentes em categorias. São considerados aptos pleitos de entes classificados como A ou B e desclassificados os classificados em C ou D. Exceção a essa regra pode ser estabelecida em resolução específica da COFLEX para determinadas linhas de financiamento.

Outra questão relevante a ser considerada pelos municípios que têm interesse em apresentar pleitos diz respeito à possibilidade de obter garantia da União. O Senado Federal

³ A Resolução nº 3, de 29 de maio de 2019 estabelecia como critério para submissão de pleitos o município ter uma população superior a cem mil habitantes. Para exemplificar, de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BRASIL, 2026c e 2026d), pela regra anterior, apenas 19 municípios gaúchos eram elegíveis para a proposição de pleitos. Pela regra atual, passam a ser 24, considerando o mínimo de 80 mil habitantes, e a esses se somam outros 9 acima de 50 mil habitantes localizados na faixa de fronteira, totalizando 33 municípios elegíveis. Para consultar a lista de municípios, verificar o Apêndice 1 deste artigo.

⁴ Previstos na Lei nº 11.107/2005.

⁵ Consulta pode ser realizada na página da STN: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>

estabelece os limites para endividamento público e para as garantias da União, já o Conselho Monetário Nacional (CMN) define os valores possíveis em função desses limites⁶. A COFIEIX precisa observá-los ao longo do ano tanto para aprovar operações, quanto para conceder garantias da União. Além disso, para as garantias concedidas pela União, devem ser oferecidas contragarantias dos proponentes.

Por fim, salienta-se que os municípios devem estar atentos ao calendário de reuniões da COFIEIX que são divulgados no início de cada exercício, especialmente porque a Resolução Normativa nº 1/2024 (BRASIL, 2024) estabelece que os pleitos devem ser submetidos pelo Portal de Financiamentos Externos com no mínimo setenta dias de antecedência da reunião da COFIEIX para que possam ser incluídos na pauta. O Apêndice 2 apresenta um panorama das operações aprovadas no âmbito da COFIEIX, de 1992 até o presente, com foco nos municípios gaúchos.

Superada a etapa de autorização da COFIEIX, os municípios podem dar início à etapa de preparação dos projetos, junto ao organismo financiador. Nessa fase são detalhadas as atividades a serem realizadas, é definida a forma de execução do projeto e são estabelecidos os indicadores e as metas que permitirão avaliar o alcance dos resultados da operação. O financiador avalia a capacidade do proponente de executar o projeto e os riscos da operação. O resultado desse trabalho consiste na elaboração de um documento a ser considerado pelo financiador para dar andamento à tramitação do pedido de apoio. O BID, por exemplo, chama esse documento de Proposta para o Desenvolvimento da Operação (POD) e o Banco Mundial, de Documento de Avaliação do Projeto (PAD).

Adicionalmente, em se tratando de operações reembolsáveis, o município deve solicitar autorização ao poder legislativo local para a obtenção do financiamento.

A seguir, o organismo financiador deve elaborar as minutas contratuais e convidar a União e o município proponente à negociação. A partir disso, a SEAID agenda as negociações e são realizadas as reuniões entre as partes. Com as minutas negociadas e as partes de acordo com a proposta, o município deverá encaminhar ao governo federal o Pedido de Verificação de Limites e Condições e o pedido de concessão de garantia da União, por meio do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM). O pleito deve ser analisado pela STN e, sendo considerado adequado, deve ser verificada sua legalidade pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Se considerado apto, o Ministro da Fazenda deverá enviar Exposição de Motivos à Presidência da República, que, então, solicitará autorização ao Senado Federal para contratação da operação de crédito externo e concessão da garantia da União. A autorização do Senado Federal é concedida por meio de Resolução Autorizativa. A partir disso, a União pode conceder a garantia ao município e os contratos de empréstimo, de garantia e de contragarantia podem ser celebrados entre as partes (município, União e parceiro externo).

Esses trâmites podem ser demorados, então é relevante que os técnicos do município acompanhem cada etapa e, caso haja algum atraso que comprometa o projeto, mantenham os gestores locais informados para que possam interagir com os demais parceiros, sempre visando

⁶ O CMN é composto pelos titulares do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento e Orçamento e do Banco Central. Atualmente, a Resolução CMN nº 5.282/2026 define os montantes de endividamento e garantias para o presente exercício (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2026).

ao bom andamento dos pleitos. A seguir, no Quadro 4, apresenta-se um resumo dos principais passos para firmar uma operação de crédito.

Quadro 4 – Operação de crédito externa: passo a passo resumido de celebração

Etapas	Ações e critérios principais
Verificação de elegibilidade	População mínima (municípios): > 80 mil hab. (ou > 50 mil, em faixa de fronteira). Aceitam-se consórcios. Saúde financeira: CAPAG A ou B (conforme análise da STN).
Prospecção	Identificar parceiros (BID, BIRD, JICA, KfW...) cujas diretrizes (ex: economia verde, inclusão) alinhem-se ao projeto.
Proposição	Envio de carta-consulta via Portal de Financiamentos Externos, para autorização da COFIEIX (mínimo 70 dias antes da reunião da COFIEIX)
Autorização federal	Após parecer favorável à carta-consulta pelo GTEC, o projeto está apto a entrar na pauta de reunião da COFIEIX, que aprova ou não o pleito
Preparação	Com aprovação da COFIEIX, se faz o detalhamento de atividades, metas e indicadores junto ao organismo financiador, o qual também avalia a capacidade do executor e os riscos da operação. Resultam desse trabalho um documento de avaliação do projeto e as minutas contratuais.
Autorização local	O município/estado deve obter aprovação de lei específica autorizando o financiamento na Câmara ou Assembleia Legislativa.
Negociação	Reunião entre o município/estado, a União e o financiador para ajustar os termos do contrato.
Aval federal	Verificação de limites pela STN a partir de protocolo no SADIPEM feito pelo município/estado; análise de legalidade pela PGFN; e envio de Exposição de Motivos pelo Ministro da Fazenda à Presidência da República.
Aval do Senado	Solicitação da Presidência da República ao Senado para autorizar a operação e a garantia da União. Publicação de Resolução do Senado.
Assinatura e garantias	Assinatura dos contratos de empréstimo, garantia (União) e contragarantia (município/estado).

Fonte: elaboração própria

As doações e a assistência técnica estão disponíveis em menor quantidade, mas devem ser prospectadas, pois se o projeto proposto se enquadrar nas diretrizes do parceiro externo, essa se trata de uma captação de recursos não onerosos para o financiamento das atividades e vem acompanhada de apoio técnico qualificado. Além disso, os critérios de autorização, os fluxos e procedimentos junto ao governo federal são bastante simplificados nesses casos. Ainda deve haver autorização da União, mas, como não geram endividamento, não ficam restritas às exigências legais de limites. O procedimento basicamente é enviar carta-consulta pelo Portal de

Financiamentos Externos, identificando que é um financiamento não reembolsável. A partir daí, o GTEC avalia e, caso não identifique melhorias necessárias ou irregularidades, o pleito é aprovado e pode ser assinado.

A paradiplomacia financeira consiste numa modalidade interessante de participação internacional para municípios. A modalidade mais abundante no país é a reembolsável, então enfatiza-se que, se o município estiver adimplente e se enquadrar nos critérios da COFIEIX para a contratação de empréstimos externos, esta é uma boa forma de financiamento de seus programas e projetos. Isso porque os recursos externos são amplos e as linhas de crédito das organizações multilaterais costumam ser bem mais atrativas, com oferta de taxas baixas, prazo de carência e prazo de pagamento mais longos, além de fornecerem assistência técnica e acesso a inovações que podem aprimorar os projetos. Deve-se considerar, contudo, que o fluxo e os procedimentos são complexos e demorados. Conforme alertam a SEAID e a CAF (BRASIL, 2026g, p. 66), o prazo médio de tramitação leva entre 18 e 24 meses até a celebração do contrato. Esta é uma opção de planejamento de médio e longo prazo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação internacional de governos não centrais, dentro das suas competências institucionais é chamada de paradiplomacia. Esse fenômeno deve ser compreendido como uma iniciativa complementar à ação de política externa do Estado Nacional, em que estados e municípios passam a discutir os temas da baixa política que são de seu interesse e contribuem para a solução de questões e para o fomento ao desenvolvimento local.

Embora alguns autores em suas pesquisas tenham identificado registros de atuação paradiplomática já no século XIX, todos concordam que esse movimento ganhou grande força a partir do final do século XX.

No caso do Brasil, estados e municípios foram impulsionados a atuar no cenário internacional a partir de fatores externos e internos. Externamente, com o avanço da globalização e da interdependência, outros temas passaram a ser debatidos e novos atores passaram a ser reconhecidos nas relações internacionais. Da mesma forma, processos de integração regional também alteraram a noção de fronteira e trouxeram novas questões a serem discutidas. Adicionalmente, neste mesmo período, organismos internacionais passaram a defender a ideia de descentralização e flexibilizaram seus critérios de concessão de crédito, se voltando para os entes subnacionais.

Internamente, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o federalismo ganhou força. Com isso, estados e municípios passaram a ter maior participação nas receitas públicas, mas assumiram maiores responsabilidades no atendimento das demandas da sociedade.

A combinação desses fatores levou os entes subnacionais a buscarem externamente soluções para o enfrentamento de problemas e para o financiamento de suas políticas públicas. Embora a atividade paradiplomática seja crescente, ainda é bastante incipiente, especialmente no caso dos municípios. Fatores como desconhecimento sobre o tema, pouco debate acadêmico

e receio quanto à legalidade da participação municipal no âmbito internacional podem ser apontados como as causas desse fenômeno.

A partir desse contexto, o trabalho foi desenvolvido com o objetivo de contribuir na discussão sobre o tema e apresentar a paradiplomacia como uma alternativa aos municípios para captação de recursos para o financiamento e a melhoria de suas políticas públicas.

Conforme apresentado, a paradiplomacia pode ser exercida em diferentes formas. O trabalho focou na apresentação de duas modalidades que são usualmente executadas por entes subnacionais e que podem ser exploradas pelos municípios: a paradiplomacia financeira, que se refere à captação de recursos financeiros externos, e a cooperativa, que envolve a busca pelo desenvolvimento de capacidades e absorção de conhecimentos e tecnologias, por meio de cooperação técnica internacional. Ambas podem ser utilizadas como instrumento de apoio ao planejamento governamental.

No que se refere à normatização do tema, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que compete à União a política externa e o exercício da diplomacia do país. A norma, contudo, não proíbe integralmente a paradiplomacia para os entes subnacionais. Mais especificamente, as modalidades de paradiplomacia tratadas neste artigo não implicam atuação independente dos governos não centrais brasileiros na esfera internacional, pois são exercidas mediante autorização federal. Ou seja, envolvem a participação de três atores: governo federal, ente subnacional e parceiro externo.

Projetos de cooperação técnica internacional são instrumentos firmados com parceiros externos, podendo ser países (cooperação bilateral) ou com organismos internacionais (cooperação multilateral). Em geral, são financiados com recursos próprios, mas consistem em importantes ferramentas de obtenção de conhecimento e desenvolvimento de capacidades de instituições e de pessoas para resolver problemas ou para aproveitar oportunidades de melhoria de eficiência e de desenvolvimento.

Já as operações de crédito externo podem conferir ao município uma maior capacidade de investimento para a execução de programas e projetos. Esses recursos possuem relevância quantitativa, pois proporcionam um impulso concentrado no tempo para estruturação e melhoria da oferta de serviços à sociedade, e relevância qualitativa, pois o parceiro externo costuma compartilhar experiências e boas práticas a serem incorporadas na implementação das propostas.

Aos municípios que têm interesse em uma atuação paradiplomática financeira ou cooperativa para buscar apoio para execução de seus programas e projetos, é fundamental que tenham ciência que se trata de alternativas de médio e longo prazo, pois o processo de obtenção de recursos externos, tanto técnicos quanto financeiros, é complexo e demanda capacidade técnica e conhecimento sobre fluxos, procedimentos e normas que envolvem o tema. Mesmo com a complexidade, essas modalidades de paradiplomacia se configuram como uma fonte estratégica de financiamento e de qualificação das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução CMN nº 5.282/2026. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=5282> Acesso em: 28/04/2026.
- 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. Agência Brasileira de Cooperação. *Apresentação*. 2026a. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/apresentacao>. Acesso em: 01/04/2026.
- _____. *O Brasil e a Cooperação Técnica Internacional*. 2026b. Disponível em: <https://www.abc.gov.br/cooperacaotecnica/obrasileacooperacao#:~:text=Os%20principais%20projetos%20desenvolvem%20se,outros%20ganhos%20para%20o%20Pa%C3%ADs>. Acesso em: 04/04/2026.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 05 de outubro de 1988*.
- BRASIL. *Decreto nº 5.151*, de 22 de julho de 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5151.htm. Acesso em: 01/04/2026.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativas da População*. 2026c. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: 26/03/2026.
- _____. *Municípios da Faixa de Fronteira e Cidades Gêmeas*. 2026d. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24073-municipios-da-faixa-de-fronteira.ht-ml?=&t=o-que-e>. Acesso em: 26/03/2026.
- BRASIL. *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 das Relações Exteriores. *Agência Brasileira de Cooperação*. 2026e. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/cooperacao-internacional/agencia-brasileira-de-cooperacao>. Acesso em: 31/03/2026.
- _____. *Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral*. Ministério das Relações Exteriores, 5ª edição, Brasília, Agência Brasileira de Cooperação, 2020. 76 p.
- _____. *Portaria nº. 8*, de 4 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/convenios-e-transferencias/repases-e>

[transferencias-de-recursos-financeiros/prodoc/portaria_mre_8_2017.pdf](#). Acesso em: 01/04/2026.

_____. *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira*. 1993. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-590>. Acesso em: 21/03/2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Comissão de Financiamentos Externos. *Resolução Normativa nº 01*, de 22 de novembro de 2024. 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/assuntos-internacionais-e-desenvolvimento/cofiex/legislacao/resolucao-normativa-no-1-consolidada-v6.pdf>. Acesso em: 01/04/2024.

_____. *Painel COFIE*X. Brasília, 2026f. Disponível em: <https://cofiex.paineis.gov.br/extensions/cofiex/index.html> Acesso em: 19/04/2026

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*. 2026g. Brasília, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/assuntos-internacionais-e-desenvolvimento/arquivos/guia_interativo.pdf. Acesso em: 03/04/2026.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual para Instrução de Pleitos*. Edição 13.02.2026. 2026h. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-para-instrucao-de-pleitos-mip/2026/26>. Acesso em: 02/04/2026.

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Estratégia e País*. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt-br/quem-somos/escritorios-nacionais/brasil>. Acesso em: 03/04/2026.

BIRD: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. *Plano plurianual do Grupo Banco Mundial fortalecerá parceria de desenvolvimento com o Brasil*. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2024/04/09/world-bank-groups-multi-year-plan-will-strengthen-development-partnership-with-brazil>. Acesso em: 03/04/2026.

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.

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.

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.

MIKLOS, Manoela Salem. *A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional: a experiência brasileira*. 2010. 150 f. Dissertação (mestrado) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2010.

PORTUGAL FILHO, Murilo. In: *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. Disponível em:

https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28684_893377/livro_eletronico_completo.pdf. Acesso em: 31/03/2026.

RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria Geral do Estado. *Parecer PGE Nº 17.844/19*. Disponível em: <http://sid.pge.rs.gov.br/pareceres/pa17844.pdf>. Acesso em: 01/04/2026.

SENADO FEDERAL. *Resolução nº 40*, de 2001. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/562458/publicacao/16433576>. Acesso em: 11/04/2026.

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

SENADO FEDERAL. *Resolução nº 48*, de 2007. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/576233/publicacao/15741369>. 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.

SILVA, Mônica Mora Y Araújo de Couto e. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as relações financeiras intergovernamentais no contexto federativo brasileiro. In: *Finanças Públicas: V Prêmio Tesouro Nacional*. Brasília: ESAF, 2001. 788p.

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

APÊNDICE 1 - Relação de municípios gaúchos que podem contratar operações de crédito reembolsáveis

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, ainda, que a população mínima será de cinquenta mil habitantes quando o programa ou projeto proposto for de município localizado em faixa de fronteira.

De acordo com os dados do IBGE (BRASIL, 2026c e 2026d), pela regra atual, passam a ser 24 os municípios gaúchos que podem submeter pleitos para contratação de operações de crédito reembolsáveis, considerando o mínimo de 80 mil habitantes. A esses se somam outros 9 municípios acima de 50 mil habitantes, localizados na faixa de fronteira, totalizando 33 municípios elegíveis. As informações são detalhadas no Quadro 5 abaixo.

Cabe salientar que, adicionalmente, deve ser verificada a capacidade de endividamento do município no momento da preparação do pleito, conforme classificação feita pela STN. Conforme a regra vigente, somente estão aptos a apresentar pleitos de empréstimos os municípios com CAPAG A ou B.

Quadro 5 - Municípios gaúchos aptos a contratar operações de crédito reembolsáveis pelo critério de população mínima

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	ACIMA DE 80 MIL HABITANTES	ACIMA DE 50 MIL HABITANTES NA FAIXA DE FRONTEIRA
Alegrete	74.285		X
Alvorada	194.062	X	
Bagé	121.928	X	X
Bento Gonçalves	127.977	X	
Cachoeira do Sul	82.222	X	
Cachoeirinha	141.503	X	
Canguçu	50.968		X
Canoas	359.840	X	
Carazinho	63.670		X
Caxias do Sul	479.599	X	
Cruz Alta	60.454		X
Erechim	109.609	X	X
Gravataí	275.430	X	
Guaíba	95.946	X	
Ijuí	87.848	X	X
Lajeado	96.879	X	
Novo Hamburgo	235.802	X	
Passo Fundo	214.811	X	
Pelotas	336.150	X	X

Porto Alegre	1.388.794	X	
Rio Grande	198.935	X	X
Santa Cruz do Sul	138.270	X	
Santa Maria	282.395	X	
Santa Rosa	79.488		X
Sant'Ana do Livramento	87.329	X	X
Santiago	50.336		X
Santo Ângelo	79.146		X
São Borja	61.311		X
São Gabriel	60.090		X
São Leopoldo	225.737	X	
Sapucaia do Sul	136.572	X	
Uruguaiana	120.819	X	X
Viamão	231.996	X	

Fonte: elaboração própria

APÊNDICE 2 - Levantamento dos painéis COFIEEX sobre operações de crédito aprovadas

Conforme dados extraídos dos painéis da COFIEEX (BRASIL, 2026f), considerando o período entre 1992 e março de 2026, há 1366 operações de crédito externo aprovadas pela COFIEEX, ativas e finalizadas, reembolsáveis e não reembolsáveis. O Quadro 6 abaixo apresenta mais detalhes:

Quadro 6 - Operações de crédito externo aprovadas pela COFIEEX, ativas e finalizadas, reembolsáveis e não reembolsáveis (1992 - março 2026)

Mutuário	Número de operações	Valor (US\$)
União e suas entidades	396	57,5 bilhões
Estados e suas entidades	650	76 bilhões
Municípios e suas entidades	311	19 bilhões
Consórcios	2	100 milhões
Sem identificação	7	15 Bilhões
TOTAL	1366	168 Bilhões

Fonte: elaboração própria

Ao analisar os dados extraídos do painel da COFIEEX sobre as operações de crédito aprovadas pela Comissão desde 1992 (BRASIL, 2026f), observa-se que, dos 22 municípios gaúchos com mais de 80 mil habitantes, 12 apresentam operações ativas ou finalizadas. É do Rio Grande do Sul também um dos dois consórcios municipais que já apresentaram pleito e obtiveram aprovação da Comissão.

Conforme os dados do painel, observa-se, também, que os municípios gaúchos estão em segundo lugar no país, juntamente com Santa Catarina, em número de operações aprovadas, reembolsáveis e não-reembolsáveis, com 30 operações ativas ou finalizadas. Essas operações representam aproximadamente US\$ 1,4 bilhão, posicionando os municípios gaúchos em quinto lugar no país em termos de volume de recursos externos captados.

Dessas 30 operações, duas são doações, uma do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), para o Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental dos Municípios da Bacia do Rio Jaguarão (CIDEJA), e outra do BID/FGCE, para Novo Hamburgo, seguindo o padrão do que ocorre no restante do país: as doações são em menor quantidade e o volume de recursos captados é bem inferior ao das reembolsáveis, principalmente porque o Brasil é um país considerado de renda média alta, conforme o Banco Mundial.

O Quadro 7, abaixo, apresenta o panorama das operações de crédito externo, reembolsáveis e não-reembolsáveis, ativas ou finalizadas, tendo municípios gaúchos como mutuários, com base em dados extraídos do painel da COFIEIX (Brasil, 2026f).

Quadro 7 - operações de crédito externo, reembolsáveis e não-reembolsáveis, ativas ou finalizadas, de municípios gaúchos (1992 - março 2026)

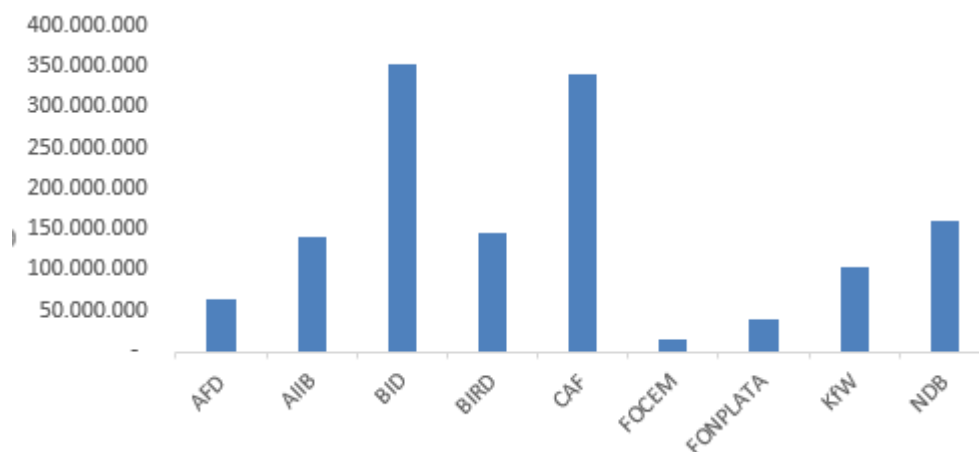
Projeto	Município	Fonte	Valor (US\$)
“Rainha da Fronteira” - Construindo desenvolvimento sustentável	Bagé	BIRD	6.600.000
Resiliência urbana e inovação na gestão de riscos climáticos	Cachoeirinha	AIIB	70.520.000
Melhoria e ampliação da infraestrutura urbana	Cachoeirinha	FONPLATA	8.910.000
Revitalização e ampliação da infraestrutura urbana	Canoas	CAF	50.000.000
Macro drenagem, recuperação ambiental e desenvolvimento urbano	Canoas	CAF	15.077.000
Transformação digital e cidade inteligente	Caxias do Sul	CAF	40.000.000
Desenvolvimento de infraestrutura e serviços básicos I	Caxias do Sul	CAF	28.800.000
Desenvolvimento de infraestrutura e serviços básicos II	Caxias do Sul	CAF	33.000.000
Resiliência a mudanças climáticas	Guaíba	AIIB	70.000.000
Desenvolvimento municipal integrado	Novo Hamburgo	BID	23.910.000
Plano de desenvolvimento econômico e desenho executivo do distrito industrial (doação)	Novo Hamburgo	BID/FGCE	696.805
Programa de desenvolvimento integrado	Passo Fundo	BID	18.900.000
Projeto integrado de infraestrutura municipal	Pelotas	BIRD	18.900.000
Programa de revitalização da área central	Porto Alegre	AFD	61.171.200
Desenvolvimento social e sustentabilidade fiscal	Porto Alegre	BID	150.000.000

Programa integrado socioambiental (PISA)	Porto Alegre	BID	83.270.000
Programa de desenvolvimento municipal - 3ª Perimetral	Porto Alegre	BID	76.500.000
Programa de revitalização da área central	Porto Alegre	BIRD	91.756.800
Orla POA	Porto Alegre	CAF	92.000.000
Inovação social para transformação territorial	Porto Alegre	CAF	80.000.000
Programa integrado “Entrada da Cidade”	Porto Alegre	FONPLATA	27.500.000
Ampliação do Pronto Socorro	Porto Alegre	FONPLATA	2.600.000
Preservação e recuperação da Bacia do Arroio Dilúvio	Porto Alegre	FONPLATA	1.143.000
Drenagem urbana resiliente a mudanças climáticas	Porto Alegre	KfW	103.645.000
Reconstrução e adaptação a mudanças climáticas	Porto Alegre	NDB	160.000.000
Desenvolvimento integrado e sustentável	Rio Grande	AFD	64.453.125
Rio Grande 2010	Rio Grande	BIRD	8.100.000
Desenvolvimento sustentável	Santa Maria	BIRD	13.950.000
Uruguaiana vencerá	Uruguaiana	BIRD	6.830.000
Via Transcampesina (doação)	CIDEJA	FOCEM	15.000.000

Fonte: elaboração própria

As fontes de financiamento para as operações firmadas por municípios gaúchos são variadas, sendo que a capital do estado, Porto Alegre, possui experiência com agências de países (AFD e KfW) e organismos multilaterais (BIRD, BID, FONPLATA, CAF e NDB). A Figura 1, abaixo, apresenta a participação dos organismos no financiamento a municípios gaúchos, conforme dados extraídos do painel da COFIEIX (Brasil, 2026f).

Figura 1 - Organismos financiadores externos com operações de crédito, reembolsáveis e não-reembolsáveis, ativas ou finalizadas, com municípios do Rio Grande do Sul



Fonte: elaboração própria

Os principais financiadores dos municípios gaúchos são BID e CAF, com NDB, BIRD e AIIB na sequência, mas cada um destes com valores que atingem praticamente a metade do que foi aprovado em operações com BID e CAF. Os temas das operações para os municípios gaúchos concentram-se na área de desenvolvimento e infraestrutura urbana, incluindo recuperação ambiental e resiliência climática.