



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O
DESENVOLVIMENTO E FINANCIAMENTO EXTERNO
PARA O BRASIL UMA MACRO ANÁLISE DO PERÍODO 2000
A 2020**

**MARIA ELISA HUBER PESSINA, ANDRÉ PIRES COELHO, ELVIA MIRIAN CAVALCANTI FADUL,
AUGUSTO DE OLIVEIRA MONTEIRO**

GT 19 – ESTADO, GOVERNANÇA GLOBAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Financiamento Externo para o Brasil: uma Macro Análise do período 2000 a 2020

RESUMO

Este artigo traz uma análise dos principais projetos e programas do setor público no Brasil - em âmbito federal, estadual e municipal - que receberam financiamentos externos de organismos multilaterais e bilaterais entre os anos 2000 e 2020. Os dados analisados foram coletados no Painel COFIEIX do Ministério da Economia do Brasil, e categorizados e apresentados neste artigo de forma conjuntural, de forma que represente um primeiro panorama sobre este objeto para os estudos da Administração Pública e inspire novas agendas de pesquisa futuras. Importante instrumento do Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, o Financiamento Internacional para o Desenvolvimento obedece a agendas e diretrizes das organizações internacionais que se modificaram ao longo dos anos. Desta forma, este artigo conseguiu levantar as principais características dos financiamentos internacionais para o desenvolvimento recebidos pelo governo brasileiro entre 2000 e 2020 e de que forma eles se modificaram na direção das agendas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento de cada período.

Palavras-Chave: Cooperação internacional para o Desenvolvimento; Painel COFIEIX; Financiamento internacional; Brasil; ODS.

Introdução

O Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SCID) surgiu no cenário político do imediato pós-guerra, em 1944 – com a criação das Instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) – e da ONU, na Conferência de São Francisco, de 1945. A Carta das Nações Unidas, de 1945, que instituiu formalmente as Nações Unidas, já elencava o objetivo de “empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos” (ONU, 1945, capítulo IX). Ao longo das décadas de 60 e 70 foram criadas as principais Agências Oficiais bilaterais dos países desenvolvidos, assim como seus bancos de financiamento internacional para o desenvolvimento (PESSINA, 2017).

Entendida como ações internacionais que possuem o objetivo de ajudar outros países nos seus esforços de progresso social e econômico (OCDE, 2019), a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) é marcada por seu caráter histórico e possui discursos e tendências imperantes em cada época sobre o desenvolvimento, possíveis de observar acompanhando seus fóruns e consensos (AYLLÓN, 2007). Tanto as organizações bilaterais quanto as multilaterais seguem agendas estabelecidas a partir de um conceito de desenvolvimento que vem passando por transformações ao longo do tempo.

Nas últimas duas décadas, organizações dos mais diversos setores que atuam seja no contexto internacional ou local passaram a compartilhar agendas comuns de desenvolvimento, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecidos no ano 2000, substituídos, a partir de setembro de 2015, pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ou Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, válidos até 2030. Em tais revisões, não só os objetivos - e as metas e indicadores que derivam deles - são remodelados, como também as diretrizes relacionadas à governança do desenvolvimento e à eficácia da aplicação dos recursos internacionais destinados aos projetos de desenvolvimento (PESSINA, 2013; 2017). A agenda de desenvolvimento pós 2015, por exemplo, tem reforçado diretrizes como a descentralização da gestão dos programas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; o fortalecimento da cooperação via agências multilaterais e a utilização de recursos da CID para promoção do engajamento do setor privado nos ODS (PESSINA e KRAYCHETE, 2020; OCDE, 2020).

Dentre os instrumentos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), destaca-se o Financiamento Internacional para o Desenvolvimento, mecanismo que combina fluxos financeiros concessionais (doações) e empréstimos em condições mais vantajosas que de mercado, prestados por organizações multilaterais e bilaterais, voltados para a promoção do desenvolvimento dos países receptores.

O Brasil é receptor histórico de programas e financiamentos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. É neste contexto que este artigo analisa os principais projetos do setor público brasileiro que receberam financiamento externo de organismos multilaterais e bilaterais entre os anos 2000 e 2020, disponibilizados no portal COFIEIX (Comissão de Financiamentos Externos) do Ministério da Economia. O texto se propõe a apresentar um primeiro diagnóstico para o meio acadêmico, das principais áreas, fontes e destinos dos recursos advindos do Financiamento Internacional para o Desenvolvimento para o Brasil, o qual poderá apontar agendas futuras de pesquisa. As análises visam realizar, ainda, uma primeira verificação sobre de que forma os Financiamentos Internacionais para o Desenvolvimento recebidos pelo Brasil se aproximam ou se distanciam da agenda em curso da CID, notadamente, da Agenda 2030.

Para atingir o objetivo proposto, o artigo é formado por uma primeira seção que apresenta ao leitor o Financiamento Internacional para o Desenvolvimento como um instrumento do SCID. Segue-se uma segunda seção que aborda como se dá o recebimento da Cooperação Financeira Internacional para o Desenvolvimento pelo Brasil por meio da sua Comissão de Financiamentos Externos (COFIEIX). A terceira seção trata dos procedimentos metodológicos, informando a principal fonte dos dados e como eles foram categorizados. A quarta seção apresenta a análise dos resultados encontrados, ou seja, explora-se os projetos executados no Brasil com Financiamento Internacional para o Desenvolvimento, ao tempo que tenta-se verificar aproximações e simetrias com as principais agendas e diretrizes do SCID.

1. Financiamento Internacional para o Desenvolvimento

A modalidade que possui mais centralidade nos debates da Cooperação Internacional - a ponto de ser comumente confundido com ela - é a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). A AOD trata de transferências de recursos de origem pública dos países doadores, entregues seja diretamente pelos governos via suas Agências Oficiais de Cooperação, seja via Instituições Multilaterais, ou até mesmo via Instituições não Governamentais, em favor dos países em desenvolvimento.

As estatísticas da AOD são monitoradas, sistematizadas e publicitadas pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE), o qual representa um fórum internacional composto pelos maiores doadores. Além de cuidar das estatísticas, o CAD é responsável por estabelecer princípios e normas internacionais para a Cooperação para o Desenvolvimento e monitorar a forma como os doadores cumprem os seus compromissos (OCDE, 2021a).

A contabilidade do montante destinado por cada país a Ajuda Internacional representa uma peça importante no jogo da diplomacia internacional. Em 1970, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Resolução n. 2.626, pela qual os membros signatários devem comprometer 0,7% do valor do Produto Interno Bruto (PIB) de seus países na forma de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (OCDE, 2020a).

Para ser contabilizado como AOD, os fluxos de recursos precisam cumprir os seguintes critérios: (a) ser de origem pública; (b) ter como principal objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar; (c) quando empréstimos financeiros, possuir grau mínimo de concessionalidade média de 25%. É computada ainda como Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) a doação de produtos pelos países desenvolvidos, como

medicamentos, alimentos, tecnologia e outros tipos de ajuda humanitária, além de perdão ou redução da dívida externa e contribuições para organizações não governamentais. Estão excluídas as subvenções, empréstimos e créditos para fins militares assim como transações que tenham, fundamentalmente, objetivos comerciais (OCDE, 2021b).

A AOD é definida por Martens (2005) como uma espécie de Política Social de aspecto global (MARTENS, 2005), enquanto a OCDE reconhece que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento é impulsionada também por interesses nacionais “estabelecendo relações diplomáticas, ganhando influência de *soft power*, estimulando o crescimento econômico e as oportunidades comerciais, enquanto promove a paz, a prosperidade e a estabilidade a fim de reduzir os conflitos, a instabilidade e os grandes movimentos de pessoas que lhes estão associados” (OCDE, 2019, p. 33).

As principais modalidades de AOD são a Ajuda Financeira e a Ajuda Técnica. A Ajuda Financeira pode ser por meio de Doação (*Grants*) ou empréstimos (*Loans*), desde que cumpram o grau mínimo médio de concessionalidade de 25% (15% quando destinados a Países de Renda Média e de 45% para os Países de Menor Desenvolvimento. Para ser contabilizada como AOD os empréstimos devem oferecer condições especiais de taxa de juro, de vencimento (intervalo para o reembolso final) e de período de carência (intervalo para o primeiro reembolso do capital) (IGLESIA – CARUNCHO, 2005; OCDE, 2021a).

A Ajuda Financeira é realizada pelos Bancos de Financiamento ao Desenvolvimento dos países doadores; pelos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (a exemplo do Banco Mundial e Bancos Regionais de Desenvolvimento); ou pelas Agências Multilaterais de Desenvolvimento (a exemplo das várias agências especializadas da ONU envolvidas em programas de desenvolvimento temático - como a OMS, FAO, OIT, UNICEF, ACNUR, UNEP etc. e dos programas de ajuda externa da Comissão Europeia).

Nos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento a AOD dá-se por meio das chamadas janelas concessionais (*soft windows*) que misturam empréstimos e doações dentro de empréstimos fornecidos aos países em desenvolvimento uma taxa de juros subsidiada. Os países tomadores de empréstimos obtêm condições de taxas de juros financeiramente vantajosas, muito abaixo das taxas do mercado financeiro internacional, à custa, normalmente, de algumas condicionalidades políticas (RODRIK, 1997; BURGOS, 2009). Por exemplo, juntamente com o FMI, o Banco Mundial encontra-se na posição de liderança na concepção de programas de reforma da política econômica nos países em desenvolvimento (MARTENS, 2005). Burnside and Dollar (2000) chegam a afirmar, a partir de um amplo estudo, que a Ajuda Internacional não teria tanto impacto perceptível sobre o crescimento econômico no país beneficiário, mas sim na função de desencadear reformas políticas que o país beneficiário não empreenderia de outra forma (BURNSIDE AND DOLLAR, 2000).

É importante registrar que, nos bancos multilaterais de desenvolvimento, os direitos de voto das decisões sobre o uso dos recursos dão-se de acordo com as ações em capital de cada país doador no banco. Historicamente, os Estados Unidos são o maior financiador do Banco, portanto, seu voto tem maior peso. Além disso, dos cerca de 180 países membros, entre 10 e 11 países têm mais de 50% dos votos (BURGOS, 2009).

Já a maioria das agências da ONU opera como clubes cooperativos, com doadores e países beneficiários representados em órgãos decisórios que seguem a regra *one-country-one-vote*, o que, em tese, lhe confere menor poder normativo sobre as políticas dos países em desenvolvimento quando comparado com os bancos multilaterais (MARTENS, 2005; IGLESIA – CARUNCHO, 2005).

Além da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), existe o que a OCDE nomeia de Outros

Fluxos Oficiais (OOF) (*Other Official Flows* – OOF), composto por todas as transações do setor oficial com países da Lista do CAD de Destinatários elegíveis para receber ajuda pública internacional, mas cujas condições do financiamento não atendem às condições de elegibilidade como Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), seja porque não visam principalmente ao desenvolvimento, ou porque têm um elemento de doação inferior a 25 por cento. Fazem parte dos Outros Fluxos Oficiais (OOF), por exemplo, os créditos de governo a governo em condições de mercado – entre eles os créditos oficiais à exportação – determinados investimentos de origem pública, operações de reestruturação da dívida em termos não concessionais, ajuda direta aos balanços de pagamentos dos países em desenvolvimento e apoio a determinados programas orçamentários dos receptores sem concessionalidade (IGLESIA – CARUNCHO, 2005)¹.

2. O Brasil e o Financiamento Internacional para o Desenvolvimento

Conforme classificação do Itamaraty, é considerada Cooperação Financeira toda concessão de recursos para projetos de desenvolvimento por meio de empréstimos ou contribuições financeiras não-reembolsáveis (concessionais) de organismos internacionais, bancos multilaterais e regionais, ou bancos e agências de desenvolvimento de países doadores (BRASIL, 2020a).

Tais recursos podem ser solicitados por entes federais, estaduais ou municipais, carecendo, sempre, da aprovação do governo federal. Segundo a Constituição Federal do Brasil, o tema das relações exteriores é competência exclusiva da união e do presidente da república (Artigos 20, I; 84, VII e VIII), mas as relações internacionais – enquanto relações com o mundo – não são monopólio do governo central. Uma vez que os governos subnacionais não são reconhecidos pelo Direito Internacional como sujeitos de personalidade jurídica internacional, é o Estado nacional que autoriza suas ações internacionais.

A Constituição prevê que compete ao senado federal autorizar operações de natureza externa de interesse dos estados, municípios e distrito federal (Artigo 52, V). Com essa previsão, os governos subnacionais desenvolveram a prática de negociar e captar recursos do Banco Mundial, do BID e de outras agências estrangeiras ou multilaterais de financiamento ou de fomento (RODRIGUES, 2011). Desta forma, os bancos e agências multilaterais e bilaterais de financiamento internacional voltados para o desenvolvimento relacionam-se diretamente com os governos subnacionais, prática comum com todos os países tomadores de empréstimos, sobretudo desde os anos 1990. No caso brasileiro, o fato de os entes subnacionais estarem autorizados a tomar empréstimos internacionais - desde com aval da união e aprovação do Senado - facilita essa interação. No caso do BID, a carteira de empréstimos no Brasil tem sido majoritariamente subnacional (RODRIGUES, 2011).

Segundo o governo brasileiro, a Cooperação Financeira recebida pelo Brasil contempla projetos em diversos setores estratégicos, sobretudo nas áreas de meio ambiente, eficiência energética e energia renovável, entre outras (BRASIL, 2020a). O órgão do Governo Federal encarregado de avaliar e supervisionar a Cooperação Financeira recebida pelo Brasil é a Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais – (SAIN), através da Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX), a qual integra a Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos (SCAEC) do Ministério da Economia. A COFIEEX analisa e recomenda ao Senado Federal a aprovação de projetos de entes públicos brasileiros (União, estados e municípios, suas autarquias, empresas públicas e fundações) financiados por organizações internacionais e que requeiram garantia da União (BRASIL, 2020b).

É importante registrar que os dados disponibilizados pela COFIEEX detalham os entes que solicitaram o recurso, as instituições financiadoras, o nome do projeto para o qual o recurso foi

destinado, período do projeto, dentre outras informações relevantes sobre a Cooperação Financeira recebida - entretanto, não discriminam a parcela de recursos repassados de forma concessional (doações) dos empréstimos.

O Brasil recebe uma série de programas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento que chegam na forma de Ajuda Financeira, mesclados com empréstimos. O CAD/OCDE nomeia como Financiamento Associado (*Associated Financing*) a combinação da AOD com qualquer outro financiamento para formar pacotes de financiamento mistos de doações e empréstimos. Financiamentos Associados ou doações estão sujeitos aos mesmos critérios do CAD, como os países aos quais eles podem ser direcionados, sua relevância para o desenvolvimento, dentre outros, de modo a evitar o uso de fundos de ajuda em projetos que seriam comercialmente viáveis com financiamento de mercado, e para garantir maior eficácia na aplicação dos recursos públicos destinados a AOD (OCDE, 2021b).

3. Procedimentos metodológicos: fonte e categorização dos dados

A Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais do Ministério da Economia lançou, em 06/02/2019, a ferramenta denominada “Painel COFIEX”, que visa aprimorar o acesso à informação e a transparência das ações governamentais no tocante a execução de projetos públicos realizados com financiamento externo. O painel conta com interface em sítio eletrônico (<http://painel-cofiex.economia.gov.br/painel-cofiex>) e disponibiliza a exportação de base de dados segregada a partir de filtros escolhidos pelo usuário. As informações dos projetos estão disponibilizadas a partir da classificação de oito campos, conforme identificado no glossário disponibilizado pelo Ministério da Economia (2019), a saber: **Esfera** (União, estados, Distrito Federal, municípios e empresas públicas); **Abrangência** (nacional e regional); **Mutuário** (tomador dos recursos); **Fonte** (organismo financeiro internacional que está emprestando os recursos); **Empréstimo** (valores contratados junto aos organismos financeiros internacionais, equivalentes em dólares americanos - US\$); **Contrapartida** - Valor que o mutuário se compromete a investir no projeto ou programa, equivalentes em dólares americanos (US\$); **Valor total** (soma dos valores de empréstimo e da contrapartida); **Fases** (estágio no qual se encontra o projeto. Divide-se em: *fase de análise, fase de preparação, fase de negociação, aguardando assinatura, fase de execução, repagamento e finalizada*).

Para realização da análise das informações, os autores optaram por filtrar os projetos executados de 2000 a 2020 a partir do “ano da assinatura do contrato”, de modo que estejam compiladas informações de projetos que estejam alocados nas fases de “Execução”, “Repagamento” e “Finalizada”, ou seja, contemplam todos os projetos onde já ocorreu efetivo desembolso por parte do órgão financiador. Os projetos nas fases de “análise”, de “preparação”, de “negociação” e “aguardando assinatura”, não foram levados em consideração para a análise.

Após compilação das informações extraídas do painel COFIEX, foi identificada a existência de 517 projetos nas fases de “Em Execução”, “Repagamento” ou “Finalizada” no período que compreende os projetos assinados entre o ano de 2000 e 2020².

Estes dados foram, então, classificados em quatro categorias de análise. A primeira, identificada como “Esfera regional do tomador”, identifica o nível federativo do ente mutuário, quais sejam, Federal, Estadual ou Municipal. A segunda, traz a referência do “Estado atendido” pelo projeto, que pode ser qualquer uma das 27 unidades da federação, identificados pela sigla de cada Estado, ou a sigla “BR”, que identifica o projeto como sendo de abrangência nacional.

Foi criada, então, uma terceira categoria de análise que visa identificar a área de atuação do projeto. Uma vez que, no painel CONFIEX, não há nenhum tipo de classificação por área do projeto, os autores escolheram por classificar os projetos filtrados utilizando como critério as seções do CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas). Foram analisados os

títulos de cada projeto, em seguida alocando-o para uma das subcategorias a seguir.

Tabela 1: Subcategorias criadas a partir das seções do CNAE

Subcategoria criada	Seções do CNAE contempladas
<i>Infraestrutura/Transporte/Moradia</i>	CNAE F, H e I. Financiamento de estruturas viárias, linhas de metrô, BRT etc. Transportes, Construção civil, de portos, aeroportos etc. Habitação e armazenagem.
<i>Desenvolvimento Econômico/Financeiro</i>	CNAE C, G, J. Financiamento de projetos ligados à indústria de transformação, Informação e comunicação, comércio, inclusão social e auxílio a micro e pequenas empresas.
<i>Defesa</i>	CNAE O. Financiamento de compra e/ou desenvolvimento de equipamentos militares.
<i>Equilíbrio Fiscal - renegociação de dívidas</i>	CNAE K, O. Empréstimos contratados com o objetivo de refinanciar e recompor dívidas pré-existentes dos entes federal, estaduais e municipais. Financiamento de reformas fiscais e do setor financeiro
<i>Ambiental</i>	CNAE E. Financiamento de programas ligados ao desenvolvimento sustentável em áreas protegidas, combate ao desmatamento ilegal, e a depredação do meio ambiente, despoluição, macrodrenagem e recuperação de rios; mitigação de alterações climáticas.
<i>Modernização da ADM pública</i>	CNAE O. Financiamento de projetos relacionados à modernização da gestão da administração pública, nas três esferas, como programas de compra de equipamentos eletrônicos, softwares, hardwares que aperfeiçoam a gestão Fiscal, Fazendária, Tributária e da gestão pública, em âmbito do executivo, em geral.
<i>Saneamento</i>	CNAE E. Financiamento de projetos ligados a programas de saneamento básico, água encanada, esgotos e gestão de resíduos, em estados e municípios.
<i>Educação</i>	CNAE P. Financiamento de programas de fortalecimento escolar, inovações tecnológicas, expansão e aperfeiçoamento da educação básica, creches, promoção de capital humano.
<i>Energia</i>	CNAE D. Financiamento de projetos ligados à geração e distribuição de energia elétrica, das mais variadas matrizes, hidráulica, solar, eólica. Infraestrutura energética em geral.
<i>Saúde</i>	CNAE Q. Financiamento de projetos e programas relacionados a investimentos na área de saúde pública, ao Sistema único de Saúde (SUS), a Saúde da família, a rede de atenção básica, as unidades de atendimento básico, as redes de atenção à saúde e etc.
<i>Agricultura</i>	CNAE A e B. Financiamento de projetos relacionados ao desenvolvimento sustentável rural, agricultura familiar, suporte tecnológico e de negócios a pequenos produtores e comunidades rurais, cadastro de terras, regularização fundiária e assentamentos de reforma agrária.
<i>Combate à pobreza Rural</i>	CNAE A e Q. Financiamento de programas de combate à pobreza e a extrema pobreza em zonas rurais no Brasil a partir da assistência social.
<i>Turismo</i>	CNAE I e S. Financiamento de programas de incentivo e desenvolvimento do turismo e do ecoturismo em solo nacional.
<i>Segurança</i>	CNAE N. Financiamento de programas ligados a segurança pública em estados e municípios.

Por fim, criou-se uma quarta categoria na qual se analisou os projetos executados com financiamento externo a partir da fonte credora, ou seja, os órgãos multilaterais, bilaterais e bancos privados que forneceram tais empréstimos

4. Análise dos resultados encontrados - projetos executados no Brasil com Financiamento Internacional para o Desenvolvimento.

Como registrado na seção anterior, a partir da compilação das informações extraídas do painel COFIEEX, foi identificada a existência de 517 projetos nas fases de “Em Execução”,

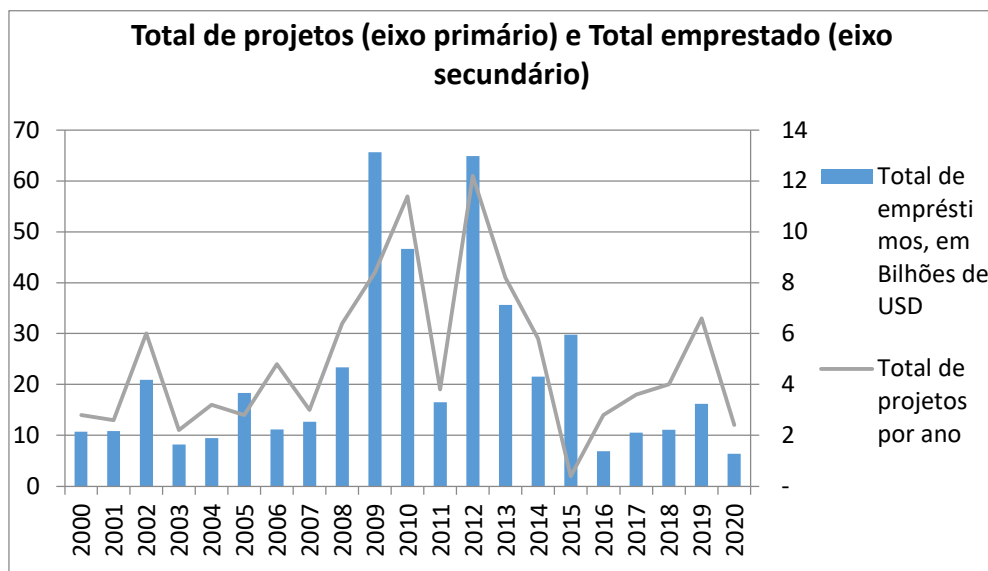
“Repagamento” ou “Finalizada” no período que compreende os projetos assinados entre o ano de 2000 e 2020. A somatória dos valores de empréstimos declarados totaliza US\$ 91,43 bilhões, com contrapartidas nacionais realizadas no montante de US\$ 57,86 bilhões. Portanto, o custo total executado ou em execução para estes 517 projetos somam 149,40 bilhões de dólares nos 20 anos da amostra levantada³.

A título de comparação, o montante em empréstimos contratado entre 2000 e 2020 (US\$ 91,43 bilhões) corresponde a 28% do total da dívida externa bruta brasileira, contabilizada até o 1º trimestre de 2020 pelo Banco Central do Brasil em 326 bilhões de dólares a preços correntes (BCB, 2021).

De acordo com dados compilados da OECD (2020b), o volume do Financiamento Internacional para o Desenvolvimento (o qual inclui AOD e empréstimos realizados pelos países doadores aos países em desenvolvimento) cresceu 5,7% ao ano, em média, entre 2000 e 2010 e 2,5% ao ano, em média, entre 2011 e 2019, atingindo seu recorde histórico anual, em 2016, de 587 bilhões de dólares – um ano após o estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. No acumulado dos vinte anos analisados, o volume de Financiamento Internacional para o Desenvolvimento atinge 6,8 trilhões de dólares, o que representa um aumento da liquidez internacional, mesmo após a crise de 2008.

Conforme é possível ser visualizado no gráfico 01, os empréstimos contratados pelo Brasil através do financiamento externo foram mais volumosos entre os anos de 2008 e 2015, com um pico de US\$ 13,1 bilhões e 45 projetos assinados em 2009. Destaca-se, também, o ano de 2012, quando foram contratados 61 projetos que somaram US\$ 12,9 bilhões em empréstimos.

Gráfico 01 – Total de Projetos, com somatória dos valores na data de contratação, assinados por ano entre 2000 e 2020



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados recolhidos do Painel COFIEX

No quadro 01, destacam-se os quatro maiores projetos em termos de valores de empréstimos individuais, em bilhões de dólares, os quais representam 16,5% do total de empréstimos contratados em todo período analisado. Três deles são ligados à área de defesa (dois contratados em 2009 e um em 2015), e o quarto à área de Equilíbrio Fiscal - renegociação de dívidas (2012).

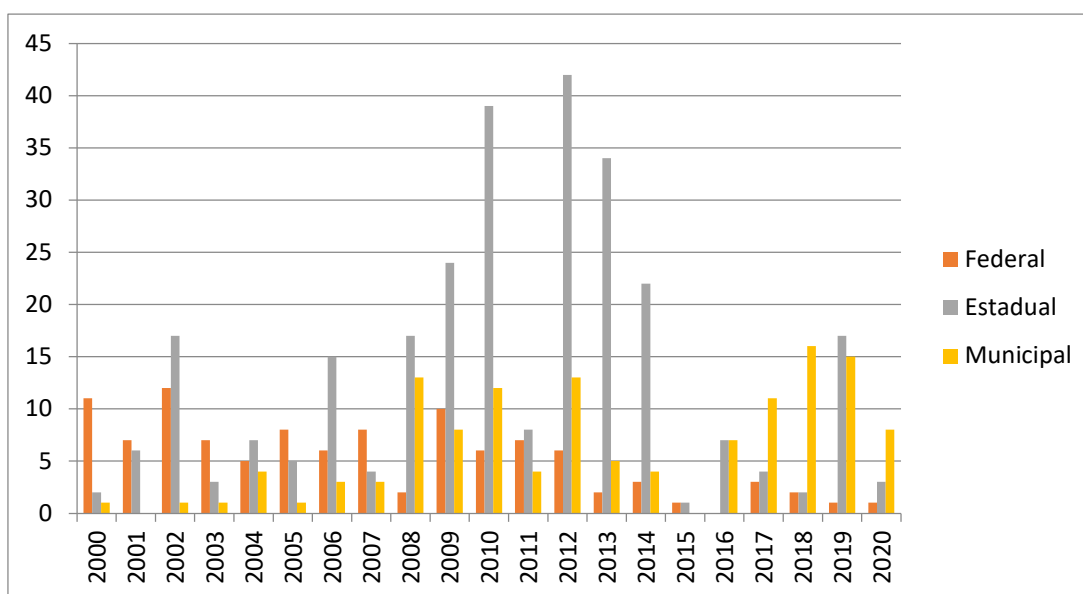
Quadro 01 – Quatro maiores projetos, em relação ao total em dólares contratados, assinados por ano entre 2000 e 2020

Projeto	Projeto F-X2 Aquisição de Aeronaves de Caça e Equipamentos	Programa de Desenvolvimento de Submarinos - PROSUB	Aquisição de helicópteros de médio porte para emprego geral das Forças Armadas, modelo Eurocopter - EC725 e apoio logístico inicial.	Programa de Reestruturação da Dívida CRC/CEMIG junto a Banca Privada Internacional
Mutuário	República Federativa do Brasil	República Federativa do Brasil	República Federativa do Brasil	Estado de Minas Gerais
Fase	Em Execução	Em Execução	Em Execução	Repagamento
Fonte	AB SEK	Consórcio de Bancos	Société Generale	Credit Suisse
Prazo	10	15	8	1
Valor Empréstimo (US\$)	5.734.219.058,95	5.558.205.535,24	2.580.180.280,13	1.300.000.000,00
Contrapartida (US\$)	0	4.074.508.263,68	121.889.166,18	0
Custo Total (US\$)	5.734.219.058,95	9.632.713.798,92	2.702.069.446,31	1.300.000.000,00
Ano de Assinatura do Contrato	2015	2009	2009	2012
Proxi (CNAE) Setorial do projeto	Defesa	Defesa	Defesa	Equilíbrio Fiscal - renegociação de dívidas

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados recolhidos no Painel COFIEX

Sobre a categoria Esfera Regional da entidade contratante dos empréstimos, observa-se que os governos estaduais são os maiores contratantes, tanto em termos de valores contratados, como em relação ao total de projetos executados. Os municípios detêm mais projetos assinados do que a própria União dos contratos executados ou em execução com financiamento externo entre 2000 e 2020, como é possível observar no gráfico 02.

Gráfico 02 – Total de projetos por Esfera Regional, contratados entre 2000 e 2020



Fonte: Elaboração própria, a partir do Painel COFIEX

Neste gráfico, fica evidente que, a partir de 2015, houve um aumento da representatividade dos entes municipais na contratação de projetos com financiamento internacional. Este dado é condizente com o princípio da *Localization* que marca as diretrizes das organizações internacionais para a implementação da Agenda 2030. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), nos últimos anos os organismos multilaterais vêm estimulando, cada vez mais, a participação dos entes subnacionais nas relações internacionais (PNUD, 2017). Ainda segundo o PNUD, a experiência anterior dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) trouxe evidências da importância da “localização” para o alcance dos ODS, compreendida como: (i) sensibilização e engajamento de atores locais, (ii) mecanismos de responsabilização, (iii) planejamento participativo e prestação de serviços, (iv) desenvolvimento econômico local e (v) parcerias (UNDP, 2017).

Dentre os entes estaduais, destacam-se os Estados de São Paulo (74 projetos e 13,3 bilhões de dólares em empréstimos), seguido do Rio de Janeiro (27 projetos e 6,1 bilhões de dólares em empréstimos), Minas Gerais (25 projetos e 4,8 bilhões de dólares em empréstimos), Ceará (44 projetos e 4,3 bilhões de dólares em empréstimos) e Bahia (31 projetos e 3,8 bilhões de dólares em empréstimos) como os cinco principais entes governamentais regionais em termos de volume de empréstimos contratados via financiamento externo.

Votando-se para a terceira categoria de análise proposta nesta pesquisa, o quadro 02 identifica o total de projetos por setor de referência. Analisando os seis principais setores que receberam empréstimos para projetos com financiamento externo entre 2000 e 2020, o maior destaque é 1) do setor de *Infraestrutura / Transporte / Moradia*, com 145 projetos que totalizaram 21,3 bilhões de dólares em empréstimos contratados internacionalmente, seguido de 2) projetos voltados para o *Desenvolvimento Econômico/Financeiro*; 3) de *Investimentos no Setor de Defesa*; 4) de *Equilíbrio Fiscal - Renegociações de Dívidas*; 5) de *Projetos Voltados para a Proteção do Meio Ambiente*; e 6) para projetos de *Modernização da Administração Pública*.

Destacamos o fato de que o somatório dos empréstimos contraídos para a *Modernização da Administração Pública* com o *Equilíbrio Fiscal - Renegociações de Dívidas*, que juntas respondem por 19,5% do total dos empréstimos executados e por 18,3% dos projetos assinados entre 2000 e 2020. O “Programa Eficiência Municipal”, contratado via Banco do Brasil, que captou 600 milhões de dólares através do BID, e o “Projeto de Modernização da Gestão Fiscal do Estado do Paraná - PROFISCO II PR”, contratado pelo Estado do Paraná, que captou 50 milhões de dólares também pelo BID, são dois exemplos de projetos relacionados à *Modernização da Administração Pública*, assinados em 2020.

Já o “Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para a Melhoria da Prestação de Serviços Públicos do Município de Manaus (PROCONFIS MANAUS)” (empréstimo de 150 milhões de dólares, assinado em 2016 com o BIRD) e o “Refinanciamento e Recomposição de dívidas” (empréstimo de 661 milhões de dólares, assinado em 2013 com o *Bank of America*), contratado pelo Estado do Maranhão, são exemplos de projetos relacionados ao *Equilíbrio Fiscal - Renegociações de Dívidas*, financiados por capital externo.

Quadro 02 – Total de projetos e valores por Setor de referência, contratados entre 2000 e 2020

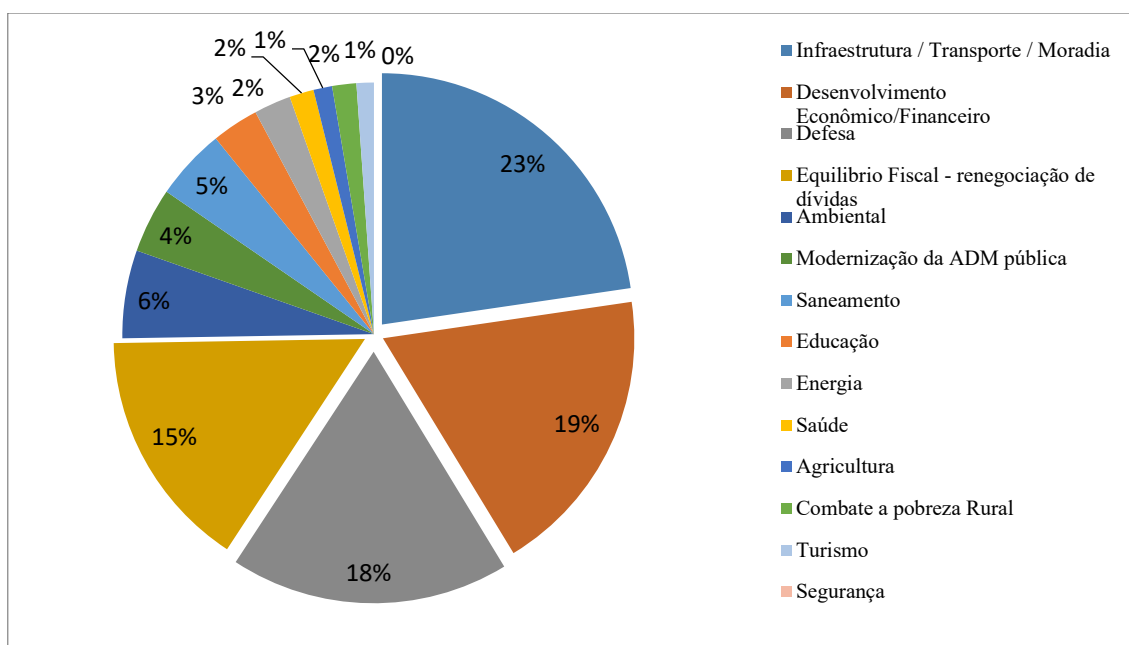
Setor/CNAE referência	Total de Projetos	Valor Empréstimo (em bilhões de US\$)
Infraestrutura/Transporte/Moradia	145	21,31
Desenvolvimento Econômico/Financeiro	60	15,51
Defesa	4	14,57

Equilíbrio Fiscal - renegociação de dívidas	30	12,99
Ambiental	51	6,23
Modernização da ADM pública	65	4,91
Saneamento	45	4,87
Educação	27	3,35
Energia	19	2,20
Saúde	19	1,85
Agricultura	17	1,31
Combate à pobreza Rural	20	1,26
Turismo	13	0,96
Segurança	2	0,12
Total geral	517	91,44

Fonte: Elaboração própria, a partir do Painel COFIEX

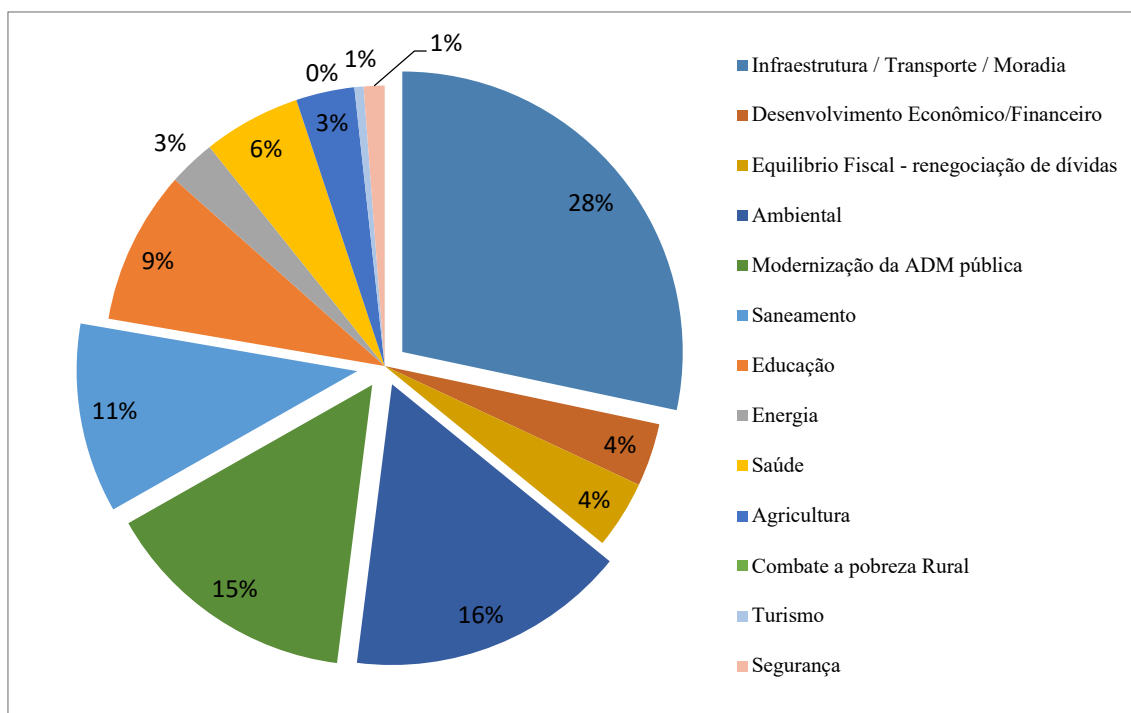
Para atingir o segundo objetivo deste artigo, buscou-se dividir os dados em dois períodos: recursos contratados internacionalmente entre 2000 e 2015 - quando a agenda da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento era ainda marcada pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) -, e recursos contratados internacionalmente entre 2016 e 2020 - com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). O percentual apresentado foi calculado em razão do montante contratado, sendo apresentado no gráfico a seguir.

Gráfico 03 – Participação % dos Setores contemplados por empréstimos com financiamento externo entre 2000 e 2015



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados recolhidos do Painel COFIEX

Gráfico 04 – Participação % dos Setores contemplados por empréstimos com financiamento externo entre 2016 e 2020:



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados recolhidos do Painel COFIEIX

Comparando-se os gráficos 03 e 04 é possível observar uma alteração relevante no aumento porcentual no segundo período analisado na contratação de projetos relacionados às questões *Ambientais* (salta de 6% para 16% nos períodos comparados); *Modernização da administração pública* (salta de 4% para 15%); e *Saneamento* (salta de 5% para 11%). Por outro lado, nos cinco últimos anos, não houve contratações com financiamento externo na área da *defesa*. Já a área de *Infraestrutura, transporte e moradia* também cresceu em relevância dentro dos financiamentos externos para o desenvolvimento adquiridos pelo Brasil.

As agendas *ambiental* e de *saneamento* estão diretamente relacionadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e com o Acordo de Paris para o Clima, também firmado em 2015, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Os signatários do Acordo de Paris se comprometeram a uma redução drástica das emissões dos gases causadores do efeito estufa (GEE), com medidas como economia de energia, maiores investimentos em energias renováveis e reflorestamento, a fim de conter o aquecimento global. Segundo a OCDE (2019), o objetivo da atual agenda de cooperação internacional para o desenvolvimento gira em torno de “Investir na cooperação para o desenvolvimento verde e limpo, quebrando a distância entre o clima e o desenvolvimento” (OCDE, 2019).

Sobre a agenda da *Modernização da administração pública*, pode-se inferir que seu fortalecimento no segundo período pode representar uma resposta às recomendações da Agenda de Ação de Adis Abeba sobre maior mobilização de recursos domésticos, a partir de uma gestão pública e arrecadação mais eficaz. A Agenda de Ação de Adis Abeba (AAAA) também foi firmada em 2015, compondo a Agenda 2030. A AAAA apela para um conjunto diversificado de atores - governos, empresas, fundações e indivíduos - para mobilizar maiores recursos financeiros em prol do alcance dos ODS, para o qual calculou-se a necessidade de um investimento anual de 2,5 trilhões de dólares (ONU, 2015). Dentre as recomendações da Agenda de Ação de Adis Abeba, destaca-se alguns pontos que tornaram-se recorrentes nos relatórios e discursos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento pós 2015: 1) apelo por maior mobilização de recursos domésticos (ampliar a base de arrecadação, melhorar a

cobrança de impostos e combater a evasão fiscal e o fluxo financeiro ilícito); 2) importância de alinhar o investimento privado para o desenvolvimento sustentável com políticas públicas e quadros regulatórios, para estabelecer os incentivos corretos (ONU, 2015).

Por fim, analisou-se os projetos executados com financiamento externo a partir da fonte credora, ou seja, os órgãos multilaterais, bilaterais e bancos privados que forneceram tais empréstimos. Foi possível observar que os principais financiadores multilaterais de projetos de desenvolvimento no Brasil são 1) o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2) o Grupo Banco Mundial, 3) o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), 4) o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA); 5) o Novo Banco para o Desenvolvimento (NDB); 6) o Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e 7) o Banco Europeu de Investimentos (BEI). Já no âmbito bilateral, destacam-se 1) o Banco de Desenvolvimento alemão (KfW- *Kreditanstalt für den Wiederaufbau*), 2) a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), 3) o Banco Japonês para a Cooperação Internacional (JBIC) e 4) o “*Prosperity Fund*” britânico. O quadro 03 detalha o total de projetos e os montantes contratados por fonte credora:

Quadro 03 – Total de projetos e valores por Fonte credora, contratados entre 2000 e 2020

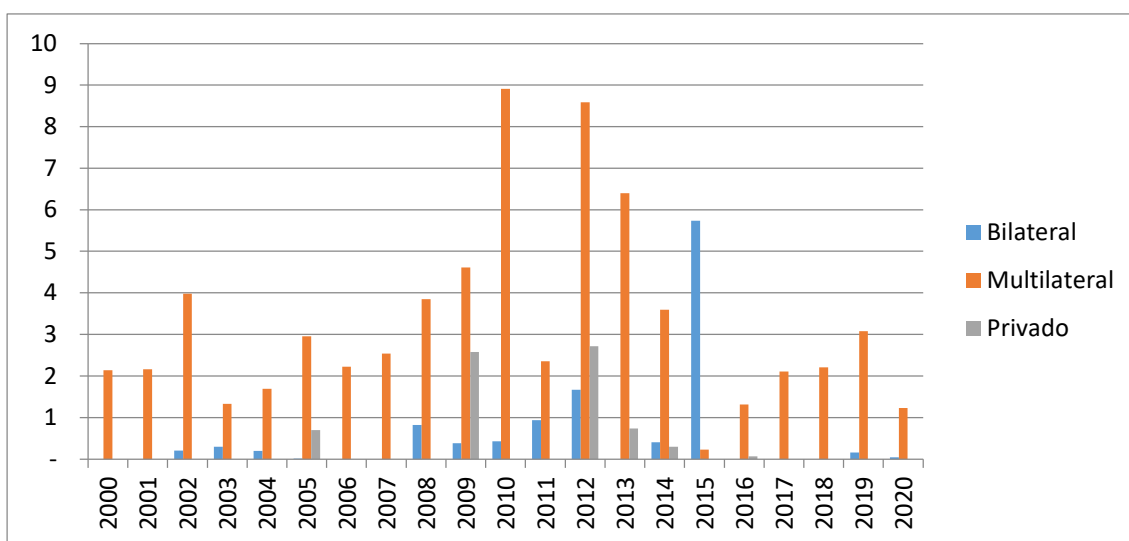
Fonte Credora	Classificação	Total de Projetos	Valor Empréstimo (em bilhões de US\$)
Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	Multilateral	212	28,81
Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)	Multilateral	176	33,18
Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF)	Multilateral	54	4,34
Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA)	Multilateral	17	0,42
Agence Française de Développement (AFD - França)	Bilateral	9	1,55
Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW - Alemanha)	Bilateral	9	0,52
Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA)	Multilateral	9	0,22
Japan Bank for International Cooperation (JBIC - Japão)	Bilateral	7	1,82
Japan International Cooperation Agency (JICA - Japão)	Bilateral	6	1,51
Bank of America (EUA)	Privado	3	1,87
Banco Bilbao Vizcaya (BBVA - Espanha)	Privado	2	0,84
MLW intermed Handels (Alemanha)	Privado	2	0,13
Nordic Investment Bank (NIB)	Multilateral	2	0,12
AB Svensk Exportkredit (AB SEK - Suécia)	Bilateral	1	5,73
* Consórcio de Bancos	NA#	1	5,56
Société Generale (França)	Privado	1	2,58
Credit Suisse (Suíça)	Privado	1	1,30
Banco Europeu de Investimento (BEI)	Multilateral	1	0,33
Santander (Espanha)	Privado	1	0,30
MedioCredito Centrale (Itália)	Bilateral	1	0,18
** Banco do Brasil Aktien-Gesellschaft Viena (Áustria)	Privado	1	0,08
Novo Banco de Desenvolvimento (NDB)	Multilateral	1	0,05
Total		517	91,44

Fonte: Elaboração própria, a partir do Painel COFIEX; * Não foi possível identificar pelo painel COFIEX os bancos participantes do consórcio. ** BB AG Viena é uma agência do Banco do Brasil na Áustria, mesmo tendo o controle acionário do Estado Brasileiro, foi classificado como Privado nesta pesquisa, visto não se tratar de uma organização internacional per si.

Nesta última categoria, destaca-se a participação de organismos multilaterais (472 projetos e

67,5 bilhões de dólares emprestados), que representam 91% do total de projetos executados e 74% do montante total disponibilizado em empréstimos no período. Em segundo lugar, encontra-se a participação de organismos bilaterais (33 projetos e 11,3 bilhões de dólares emprestados), que representa 6% do total de projetos executados e 12% do montante total disponibilizado em empréstimos no período. Por fim, a participação de fontes credoras privadas (12 projetos e 12,6 bilhões de dólares emprestados) representa 3% do total de projetos executados e 14% do montante total disponibilizado em empréstimos no período. A participação destas instituições no financiamento de projetos externos no Brasil ao longo dos anos pode ser identificada no gráfico 05 a seguir:

Gráfico 05 – Evolução dos financiamentos aprovados por tipo de Fonte credora, contratados assinados entre 2000 e 2020, em bilhões de dólares



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados recolhidos do Painel COFIEX

Observado o gráfico 05 e contrapondo os dados com as diretrizes da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento pós 2015, pode-se inferir que há uma convergência no fato do financiamento via agências bilaterais diminuir significativamente pós 2015 e na predominância quase absoluta das agências multilaterais a partir deste período. O fortalecimento da contribuição via organizações multilaterais tem sido uma das diretrizes da Agenda 2030, partindo-se do pressuposto de uma maior eficiência dos canais multilaterais “para promover os bens públicos globais e enfrentar os desafios globais” (OCDE, 2020a).

Conclusões

A análise dos dados coletados e tratados permite constatar a relevância do Financiamento Internacional para o Desenvolvimento no Brasil, carreando recursos da ordem de 91 bilhões de dólares distribuídos em 517 projetos contratados no período 2000-2020.

Dentre os resultados observados, destaca-se o aumento na contratação de projetos com financiamento internacional contratados pelos municípios, realidade que vai de acordo com a diretriz da “localização” das organizações internacionais para a implementação da Agenda 2030. A representatividade dos projetos contratados pelos municípios saltou de 5% entre 2000 e 2015 para 37% entre 2016 e 2020.

Outra importante constatação foi a prevalência das operações destinadas aos setores de *infraestrutura*, *desenvolvimento econômico* e *sustentabilidade fiscal*, os quais, juntos, representaram 57% do montante contratado no período 2000-2015. Destino histórico dos programas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, tais setores continuaram

apresentando significativa relevância na agenda do Financiamento para o Desenvolvimento destinado ao Brasil, a despeito da persecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que preconizavam, dentre outros, programas focalizados de combate à pobreza.

Já no pós 2015, o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade fiscal perderam prioridade, destacando-se, em seu lugar, as políticas *ambientais* e para *modernização da Administração Pública*, temas caros para a Agenda 2030. A área de *Infraestrutura, transporte e moradia*, entretanto, continuou crescendo em relevância dentro dos Financiamentos Internacionais para o Desenvolvimento adquiridos pelo Brasil, apesar de não representar tema de destaque da Agenda 2030.

Observou-se, ainda, a diminuição dos financiamentos internacionais para o desenvolvimento destinados ao Brasil via organismos bilaterais, os quais quase desaparecem deste cenário no período pós 2015. Foi visto que tal mudança também atende às diretrizes da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento pós 2015.

Por fim, cumpre destacar o relevante papel desempenhado pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, os quais respondem por mais de 60% dos recursos captados pelo Brasil sob a forma de Financiamento Internacional para o Desenvolvimento. Estas instituições revelam-se, portanto, importantes promotores e condutores do Desenvolvimento Socioeconômico do país.

O estudo se propôs a oferecer uma primeira leitura panorâmica do objeto analisado, particularmente, das repercussões do Financiamento Internacional para o Desenvolvimento – e das agendas que o guia - para a conformação de política pública brasileira. O caráter exploratório do estudo impõe algumas limitações ao mesmo, dentre as quais pode-se destacar o foco na análise dos dados encontrados em detrimento de um debate teórico mais aprofundado para o objeto em análise. Por outro lado, acredita-se que a relevância deste estudo se encontra no fato das informações levantadas e análises realizadas apontarem uma diversidade de agendas de pesquisa futura, como por exemplo, estudos de casos sobre a efetividade dos projetos contratados; estudos sobre o impacto dos projetos nos indicadores macroeconômicos de desenvolvimento ou no nível de endividamento do país em cada período; dentre outras possibilidades.

Referências

AYLLÓN, B. La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, 2(2), 32-47, 2007. Recuperado de <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/416>.

BCB. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Séries Históricas: Dívida Externa Bruta do Brasil. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/telaCvsSelecionarSeries.paint> (SGS cód. 3684). Acesso em: 15 de Janeiro de 2021.

BRASIL (2020a). Cooperação Financeira. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15551-cooperacao-financeira>. Acesso em dezembro de 2020.

BRASIL (2020b). MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Painel COFIEIX da Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais. Disponível em: <http://painel-cofiex.economia.gov.br/painel-cofiex>. Acesso em: 29 de Novembro de 2020.

BURGOS Silva, José Germán. Estado de derecho y globalización: el Banco Mundial y las reformas institucionales en América. *Ciencias Políticas y Sociales, UNIJUS: ILSA* 2009, 380p. BURNSIDE AND DOLLAR, 2000

IGLESIA-CARUNCHO, Manuel. El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo. Los Libros de la Catarata, 2005. MARTENS, Bertin. Why do aid agencies exist?. Development policy review, v. 23, 2005;

OECD. Development Co-operation Report 2019: A Fairer, Greener, Safer Tomorrow, OECD Publishing, Paris, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9a58c83f-en>.

OCDE, 2020a. Six decades of ODA: insights and outlook in the COVID-19 crisis, OECD Development Co-operation Profiles 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2dcf1367-en>.

OCDE, 2020b. Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1]. Disponível em: <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=TABLE1&lang=en#> (Acesso em 17/02/2021)

OCDE, 2021a. Development Co-operation Directorate. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac>

OCDE, 2021b. Glossário CAD dos principais termos e conceitos. Disponível em <https://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#Loans>

ONU. Carta das Nações Unidas. São Francisco, junho de 1945.

ONU. Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda). New York, 2015.

PESSINA, M.E.H. Eficácia do Desenvolvimento Internacional (verbete). In: IVO, A., KRAYCHETE, E. S. et al. Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 110 temáticas contemporâneas. São Paulo: Editora AnnaBlume, 2020;

PESSINA, M. E. H. O não governamental na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento após 1990: entre as circunstâncias e as peculiaridades do caso alemão. Salvador: Edufba, 2017;

PESSINA, M. E. H.; KRAYCHETE, E. S. A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) pós 2015: agendas para as Organizações da Sociedade Civil brasileiras. PAD – Processo de Articulação e Diálogo e ABONG - Associação Brasileira Organizações Não Governamentais. Brasil, dezembro de 2020.

RODRIK, D. Why Is There Multilateral Lending?, in Proceedings of the 1995 Annual Conference on Development Economics. Washington , DC : World Bank, 1997.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Marco jurídico para a cooperação internacional descentralizada. São Paulo: Frente Nacional de Prefeitos, 2011.

UNDP. Localizing the Implementation of the SDGs, 2017. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/speeches/2017/localizing-the-implementation-of-the-sustainable-development-go.html>

¹ Conceitos retirados do “Glossário CAD dos principais termos e conceitos”, disponível em <https://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#Loans>

² Última consulta realizada em 29/11/2020.

³ Os valores identificados no Painel COFIEX estão a preços correntes, ou seja, são os valores praticados nos atos das assinaturas dos contratos, não havendo, para esta análise, a realização de cálculos de ajustes macroeconômicos referentes às variações cambiais e inflacionárias.