

Paradiplomacia financeira e mudanças institucionais: o caso do Rio Grande do Sul (1987 – 2014)

Júlio C. Rodriguez¹ 

Matheus da Silva Junges² 

DOI: 10.1590/0103-3352.2022.39.263563

Introdução

O tema da paradiplomacia foi (re)colocado pela pandemia global na agenda dos governantes e da opinião pública nacional. Os estudos sobre a capacidade dos estados em executar uma paradiplomacia efetiva, entretanto, ainda são escassos. Os principais trabalhos na área relacionam-se, principalmente: (i) com as definições conceituais da prática (KUZNETSOV, 2014; CORNAGO, 2018; PAQUIN, 2020; ALVAREZ, 2020; MAUAD, 2020), (ii) com a característica geral da atuação de entes federados ou subnacionais (TAVARES, 2016; MANFREDI-SÁNCHEZ, 2022), (iii) com os limites institucionais existentes à atuação paradiplomática (SCHIAVON, 2019) e, por fim, (iv) com a análise de casos de sucesso (MEDEIROS, 2010; VIGEVANI et al, 2004; VENTURA; FONSECA, 2012; SALOMÓN; NUNES, 2007; RODRIGUES, 2008; LÓPEZ-VALLEJO, 2021; MILANI; RIBEIRO, 2011). Em contribuição a esta área de estudos propomos neste artigo uma análise da trajetória institucional da paradiplomacia financeira do estado do Rio Grande do Sul (RS), entre os anos de 1987 e 2014, em diálogo

1 Professor do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Maria, RS, Brasil. E-mail: julio.rodriguez@ufsm.br

2 Consultor de Relações Governamentais, BMJ Consultores Associados, Brasília, Brasil. E-mail: matheusjunges1209@gmail.com

com os autores elencados acima e com os que analisaram especificamente a paradiplomacia financeira (ALDECOA; KEATING, 1999; BESSA MAIA, 2012; BESSA MAIA; SARAIVA, 2016). Com isto pretendemos suprir a falta de análises em detalhes sobre as mudanças institucionais que ocorreram em um estado do Brasil, especificamente, no governo do RS, para contribuir com a literatura de paradiplomacia, especialmente, a paradiplomacia financeira.

O questionamento que norteia a análise realizada no artigo é o seguinte: a execução de uma efetiva paradiplomacia financeira no RS depende da existência de instituições com funções claras de busca de financiamento externo em nível estadual? Somamos a este questionamento uma pergunta correlata: em caso de ineficácia das instituições existentes, como ocorre a manutenção das ações paradiplomáticas do estado? A partir destes questionamentos, definimos três propósitos analíticos: (i) compreender quais instituições foram criadas e/ou modificadas no período entre 1987 e 2014; (ii) compreender a atuação destas instituições estatais na captação de recursos financeiros no exterior; e (iii) identificar ao longo do período a efetivação da paradiplomacia financeira pelo RS a partir do volume de recurso captado no exterior.

Para isto, realizamos uma análise da trajetória institucional da paradiplomacia financeira no RS. Fizemos então um estudo de caso (GERRING, 2008), com suporte documental, de dados financeiros e de entrevistas semiestruturadas, em que recorreremos ao *Path Dependence* para identificação das principais mudanças e continuidades institucionais (MAHONEY; THELEN, 2009). Destacamos que, segundo Hacker, Pierson e Thelen (2015) uma análise institucional de *path dependent* requer uma visão longitudinal de tais processos, por isso, advogam que o estudo de caso se configura como método ideal para investigações de processos históricos-institucionais. Optamos, por isso, por explorar o caso da trajetória institucional aplicada à paradiplomacia financeira operacionalizada pelo governo estadual do Rio Grande do Sul entre 1987 e 2014, em três momentos de mudanças institucionais.

Além disso, destacamos que a análise empreendida aqui é qualitativa e assenta-se na natureza do que foi observado no rastreamento de processos. Ainda, por ser a paradiplomacia financeira um tema pouco explorado na literatura brasileira especializada, principalmente relativa aos governos subnacionais brasileiros, a investigação também se caracteriza por ser exploratória.

Recorremos, então, para identificação das trajetórias institucionais e de suas principais características, a fontes primárias, como por exemplo, as versões digitalizadas de decretos, das peças legislativas, dos planos de governo e dos relatórios anuais denominados *Mensagem à Assembleia Legislativa*. Adicionalmente, como sustentação empírica dos avanços histórico-institucionais da paradiplomacia financeira no RS, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores-chave do processo de institucionalização e operacionalização da paradiplomacia em sua ampla gama de interesses no governo estadual. Dentre os entrevistados estão: Carmen Juçara da Silva Nunes, chefe do Departamento de Captação de Recursos da Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão e ex-servidora da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais de 1995 a 2006; Márcio Della Valle Biolchi, secretário-chefe da Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais de 2008 a 2010 e líder do Governo na Assembleia Legislativa do RS de 2010 a 2014; e Ricardo Antônio Silva Seitenfus, idealizador e secretário-chefe da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais de 1987 a 1988.

Ainda, foram analisados os dados relativos às Operações Financeiras Internacionais (doravante, OFI) realizadas no período pelo RS, que são oriundos do Painel Coflex (Comissão de Financiamentos Externos) do Ministério da Economia do Governo Federal do Brasil.

A partir destas definições iniciais e do problema de pesquisa, definimos a seguinte hipótese de pesquisa: a existência de instituições responsáveis pela paradiplomacia financeira foram relevantes para a captação de recursos pelo estado do Rio Grande do Sul. Com o propósito de avaliar esta hipótese, dividimos o manuscrito da seguinte forma: a primeira parte é esta introdução; uma segunda parte, em que apresentamos os conceitos de paradiplomacia e paradiplomacia financeira aplicada ao caso do Rio Grande do Sul; uma terceira parte, que consiste no estudo de caso em que apresentamos a evolução institucional da paradiplomacia financeira no RS, em três momentos. O primeiro deles identifica a criação das primeiras instituições estaduais responsáveis pela paradiplomacia financeira, a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI) e o Departamento Central de Projetos (DCP), entre 1987 e 1990; o segundo, o *drift* institucional da SEAI em Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI) e do DCP em Departamento de Captação

de Recursos e Preparação de Projetos (DECAP), entre 2007-2010; e, por fim, o terceiro, que indica como ocorre o *displacement* da SEDAI e sua transformação em Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais (ACRI), a Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI), e a Secretaria da Economia Solidária e Apoio a Micro e Pequena Empresa (SESAMPE), e a *conversion* do Departamento de Captação de Recursos (DECAP), apesar de sua continuidade, entre 2011 e 2014. Destacamos que, no período entre 1990 e 2007, não ocorreram mudanças significativas nas instituições, tampouco captações de recursos financeiros.

Ao final da terceira parte, inserimos os dados financeiros dos períodos para evidenciar a efetividade das instituições em realizar paradiplomacia financeira no RS e, na última parte, a conclusão, na qual apontamos que a evolução institucional deu-se em três momentos com características diferentes, primeiro criação institucional, depois *drift* ou guinada institucional e pôr fim a *conversion* e o *displacement* institucional, em acordo com os preceitos mais recentes dos analistas de mudanças institucionais (MAHONEY; THELEN, 2009; HACKER, PIERSON; THELEN, 2015).

Conforme estes autores, o *drift* institucional ocorre quando, por pressões e mudanças no contexto político externo, ocorrem mudanças no funcionamento da instituição, sem modificação dos regulamentos, ou seja, a instituição passa a estar em descompasso com a realidade que se destina. O resultado deste descompasso e de pressões por mudanças sem destruição da instituição são guinadas institucionais, para que os novos rumos possam corrigir o descompasso. A *conversion* ocorre quando as regras são reinterpretadas e passam a ser executadas em diferentes caminhos, quando a instituição passa por atualização (legal, desenho e reinterpretação das ações) sem que sejam mudadas suas estruturas gerais. Por fim, o *displacement* ocorre quando os regulamentos antigos são excluídos e novas regras são criadas que promovem mudanças institucionais, neste caso, pode ser criada uma nova institucionalidade, especialmente quando as experiências dos envolvidos nos processos institucionais de mudança são mantidas e a instituição nova emerge destas novas formas de funcionamento institucional.

Também pontuamos nas conclusões que a paradiplomacia financeira foi importante recurso para as gestões governamentais analisadas, porém sua

efetividade foi afetada diretamente por três fatores inter-relacionados: a (i) influência do personalismo; a (ii) limitação da capacidade de endividamento e pagamento das operações financeiras; e (iii) a restrição de instituições financeiras cofinanciadoras de projetos no RS.

A Paradiplomacia Financeira: conceitos e práticas

No campo das Relações Internacionais, o contexto em que se ampliam as ações subnacionais e os processos de internacionalização postos em prática por atores não-estatais remonta ao final da pós-Guerra Fria, em que a globalização se consolida como processo estruturante destas relações (MILANI; RIBEIRO, 2010; RODRIGUES, 2008). Dentre eles, o conjunto de atividades internacionais empreendidas por entes subnacionais, entendidos como estruturas autônomas, ainda que condicionados pela soberania compartilhada com os demais níveis de governo do Estado a que pertencem (TAVARES, 2016; PAQUIN, 2020; SALOMÓN; NUNES, 2007), está no centro do debate acadêmico sobre o tema. A denominação *paradiplomacia*, inicialmente proposta por Ivo Duchacek (1990), é a mais utilizada na abordagem teórico-prática do envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes e temporários, com entidades públicas ou privadas estrangeiras (PRIETO, 2004).

Sob objetivos subsidiários a interesses socioeconômicos, políticos, culturais e/ou ambientais (CORNAGO, 2010), a atuação paradiplomática adquire proeminência conforme a tônica da política internacional. Aplicada ao caso brasileiro, por exemplo, a dinâmica de integração regional, (MAUAD, 2020; SADECK; FRÓIO; MEDEIROS, 2016), a promoção de um maior nível de inserção nacional nos fluxos econômico-financeiros (BESSA MAIA, 2012) e, mais recentemente, a centralidade de problemáticas como a questão ambiental e a descentralização do combate à pandemia (ALVARENGA et al, 2020) são marcos que recolocam em evidência a utilização de estratégias de atuação englobadas pela paradiplomacia.

A paradiplomacia movida por interesses econômicos é predominante tanto em perspectiva global quanto no cenário brasileiro (SCHIAVON, 2019), e divide-se em diferentes modalidades. Tem-se a paradiplomacia comercial, que busca a ampliação do volume de exportações ou do influxo de turistas

estrangeiros; a paradiplomacia cooperativa, que visa a troca de conhecimento ou tecnologia pela via da cooperação técnica; a paradiplomacia inversio-nista, que objetiva a atração de investimentos externos diretos; e a paradiplo-macia financeira, direcionada à captação de recursos financeiros internacio-nais (BESSA MAIA, 2012; BESSA MAIA; SARAIVA, 2016). Esta última é a que será analisada no artigo. Por isso, passamos a defini-la com maior rigor do que as outras formas de paradiplomacia.

José Nelson Bessa Maia (2012) define, com base em Prieto (2004), pa-radiplomacia financeira como a

iniciativa própria e autônoma de um governo subnacional no sen-tido de negociar e contratar diretamente a captação de recursos externos ofertados por fontes internacionais, oficiais ou priva-das, e/ou governamentais estrangeiras com vistas a complemen-tar suas necessidades de financiamento de investimento público (BESSA MAIA, 2012, p. 147).

A abordagem da paradiplomacia financeira como tema de interesse aca-dêmico ainda carece de debates mais amplos por sua complexidade e relevân-cia na prática da administração pública. Se o desenvolvimento da literatura es-pecífica sobre a paradiplomacia é recente e liderado por pesquisadores estran-geiros como Cornago (2018); Paquin (2020), Alvarez (2020) e Mauad (2020), a paradiplomacia financeira como ramificação temática tende a ser investigada por acadêmicos de países em desenvolvimento, como, por exemplo, Tavares (2016) e Schiavon (2019), pois são eles os atores que mais buscam a captação de crédito via empréstimos reembolsáveis, não reembolsáveis ou doações in-ternacionais – esta um tipo de operação conceitualmente alinhado à coope-ração técnico-financeira, conforme Nunes (2005).

Os contextos políticos e as disposições constitucionais são parte crucial para a compreensão dos motivos e das hipóteses explicativas sobre o papel de-sempenhado pelos governos subnacionais através da paradiplomacia. No Brasil, segundo Milani e Ribeiro (2011), Ribeiro (2009) e Schiavon (2019), a conver-gência entre os impactos da globalização para economias nacionais e o declí-nio das políticas centralizadas de desenvolvimento regional fazem com que as

relações econômicas e modalidades como a paradiplomacia financeira estejam no centro da agenda internacional de governos subnacionais brasileiros.

A ação direta e autônoma dos entes subnacionais brasileiros na captação de recursos financeiros internacionais é registrada desde a transição do regime imperial para o republicano (BESSA MAIA; SARAIVA, 2012). Mais recentemente, a despeito da centralização das atribuições relativas às relações internacionais, a Constituição Federal de 1988 estatui pelo inciso V do art. 52 a competência privativa do Senado Federal no que tange a “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”. Apesar de dar continuidade a um dos primeiros atos de restrição da autonomia vigente durante o primeiro ciclo da paradiplomacia financeira (BESSA MAIA, 2012), o efeito prático da constitucionalização revela-se nas negociações diretas que os estados e municípios realizam com vistas ao financiamento internacional provido por bancos, agências governamentais e órgãos multilaterais que atuam como cofinanciadoras de intervenções do setor público (RODRIGUES, 2008).

Quanto às principais finalidades dos projetos cofinanciados por capital de origem externa, tem-se um histórico que acompanha o amadurecimento da paradiplomacia financeira. O primeiro ciclo de operações financeiras sustentou a manutenção de serviços públicos essenciais, uma prática vedada pelo que atualmente é conhecida como Regra de Ouro das finanças públicas. O financiamento de obras de infraestrutura, uma possibilidade outrora restrita à região sudeste do país, tornou-se a finalidade mais contemplada pelas OFI na medida em que os demais estados brasileiros lograram sua inserção no fluxo crédito internacional. Haja vista que tais finalidades demandam um grande volume de recursos, parte das operações financeiras gera passivos desproporcionais à capacidade de pagamento dos estados e municípios, situação que alavancou os projetos voltados à renegociação de dívidas como um dos alvos centrais da ação paradiplomática financeira (BUENO, 2010; BESSA MAIA, 2012).

A realização das OFI “depende da paradiplomacia (fator de demanda), da capacidade de endividamento (requisito instrumental) e do regime financeiro internacional (fator de oferta)” (BESSA MAIA, 2012, p. 46). Sob as disposições do pacto federativo nacional, governos subnacionais possuem autonomia para operacionalizar a paradiplomacia junto às Instituições Financeiras

Internacionais (IFI). Após a formalização de uma carta-consulta entre ente federativo mutuário e organização financeira mutuante, a sequência do processo dá-se com a avaliação do pleito de financiamento por um conjunto de órgãos da União com base em parâmetros técnico-legais, normas orçamentárias (como a Regra de Ouro) e em boas práticas fiscais (como os Programas de Ajuste Fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal). A primeira aprovação confere robustez à proposta, a qual necessita ser funcionalmente detalhada para mais uma rodada de análise que determina a concessão das garantias contratuais da União. Por fim, como apontado anteriormente, o Senado Federal deve autorizar a execução da OFI (BESSA MAIA, 2012; BESSA MAIA; SARAIVA, 2016).

O tempo médio do processo de captação de recursos internacionais – do primeiro contato entre o ente federativo e a instituição financeira até a aprovação final para a execução da OFI – é estimado entre trinta e quarenta meses. Isso significa que, quando não herdado por gestões subsequentes (SEITENFUS, 1994), um projeto cofinanciado por crédito internacional pode ter condições de ser executado apenas na parte final de um mandato de quatro anos (FRÓIO, 2015). Frente a essa realidade, as administrações estaduais e municipais têm proposto iniciativas no âmbito estrutural dos processos de busca, negociação e deliberação dos pleitos de financiamento internacional.

Nesse contexto, a institucionalização da paradiplomacia nas estruturas administrativas de governos subnacionais é uma tendência representativa por ser registrada em ao menos dezesseis estados brasileiros³, conforme Fróio (2015, p. 112). Referimo-nos aqui por *institucionalização* às iniciativas de criação de estruturas formais como unidades de governo especializadas, divisões administrativas subsidiárias a uma secretaria estadual genérica, ou a nomeação de uma equipe de servidores voltada aos assuntos internacionais, em acordo com Milani e Ribeiro (2010). Os movimentos de formalização institucional inserem-se em trajetórias de ação paradiplomática marcadas pela dinâmica *'stop and go'* (VIGEVANI, 2006, p. 130), nas quais influências como mudanças de contexto político, impactos de ciclos eleitorais e o personalismo – interesses, preferências e expertise pessoal de lideranças políticas e servidores públicos – podem implicar a descontinuidade dos projetos calcados na

3 Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e o Distrito Federal.

projeção internacional dos entes subnacionais (FRÓIO, 2015; NUNES, 2005; VIGEVANI, 2006).

Como sugere a própria definição proposta por Prieto (2004), o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais pode se desenvolver com o estabelecimento de contatos permanentes e/ou *ad hoc*. Entretanto, apesar de não ser imprescindível para a projeção internacional de entes subnacionais (BUENO, 2010; FRÓIO, 2015; MILANI; RIBEIRO, 2010; 2011), a institucionalização exerce efeitos sobre a ação paradiplomática. De acordo com Salomón e Nunes (2007), a criação de uma estrutura de coordenação dos assuntos internacionais denota a proposição de operacionalizar a paradiplomacia de forma mais organizada, possibilitando uma ação padronizada e compativelmente planejada conforme o grau de continuidade e estabilidade institucional.

O caso da institucionalização da paradiplomacia do governo do RS, reconhecido como a primeira experiência significativa de criação de uma secretaria específica para as relações internacionais em âmbito estadual (VIGEVANI, 2006), desponta como objeto de estudo ideal para a análise aqui pretendida. Passamos a análise de caso para melhor compreender como ocorreu na prática a implementação da paradiplomacia financeira institucionalizada no estado.

Trajетória institucional da paradiplomacia financeira no Rio Grande do Sul

Nesta parte, que consiste no estudo de caso com mapeamento de processos, analisamos três momentos da trajetória institucional da paradiplomacia financeira no Rio Grande do Sul.

Período 1987-1990: A criação da SEAI e do DCP

De acordo com a análise realizada pela gestão de Pedro Simon (PMDB), a degradação dos serviços públicos de responsabilidade da administração estadual era “um dos principais óbices ao desenvolvimento” local, dando “claros sinais de retrocesso” em perspectiva histórica (RIO GRANDE DO SUL, 1987c, p. 15-16). O quadro era motivado por um volume de gastos públicos crescentes, enquanto ingressos e recursos próprios não aumentavam equitativamente. Entendia-se como uma necessidade a busca por recursos financeiros adicionais às receitas tributárias e aos repasses da União.

Dentro das possibilidades de fontes monetárias adicionais, a busca pelo capital disponibilizado por IFI era encarada como factível devido ao largo histórico de operações de crédito realizadas ao longo do século XX. Em função disto, a prática da captação de recursos estrangeiros foi institucionalizada e compunha a proposta de atuação da SEAI. Criada pelo Decreto nº 32.515, de 15 de março de 1987, o órgão passou a ser a unidade de governo responsável por “assessorar o governador do Estado na supervisão e orientação dos órgãos da administração pública estadual, na captação de recursos e investimentos externos e no apoio ao setor privado estadual em projetos com participação externa” (RIO GRANDE DO SUL, 1987a).

Haja vista o estágio embrionário das estruturas coordenadoras da atuação internacional de governos subnacionais, foi necessário arcar com as adversidades do pioneirismo. Segundo Ricardo Seitenfus (1994), não havia órgãos análogos consolidados no aparato administrativo de outros estados brasileiros, e as diretrizes de estruturação e formalização da atuação paradiplomática do RS espelharam o que era proposto em instituições de maior porte, como o Itamaraty, o que representou a prática inicial de isomorfismo institucional.

A criação de atribuições de assessoramento à busca por fontes de recursos extraoficiais sob o comando de um novo órgão foi um ponto de ruptura do modelo institucional observado em gestões anteriores. Até então, o único órgão que recebia a atribuição de identificação e análise de fontes de recursos era a Secretaria da Fazenda (SEFAZ) do estado. Os decretos de estruturação administrativa das gestões anteriores não diferenciavam as fontes concessoressoras de recursos.

Por isso, o enfoque dado aos recursos e investimentos externos e ao relacionamento com organismos internacionais era uma iniciativa inédita ou, como retrata Ricardo Seitenfus, o primeiro responsável pela SEAI, era revolucionária (SEITENFUS, 2020, p. 139). Conforme apontado por ele, em entrevista, a atribuição de assessorar a captação de recursos internacionais foi abarcada pelo órgão a partir da sugestão de formuladores do Plano de Governo de 1987-1990.

A partir da inclusão de novas funções à parte do foco em projetos de integração regional, esperava-se que, dentre outras modificações estruturais internas à Secretaria, haveria uma ampliação do número de servidores. Entretanto,

a contratação de pessoal especializado chegou a ser vetada por meio de intervenção legal, fato que reforçou a necessidade de que os primeiros integrantes do órgão fossem servidores cedidos por outras repartições do corpo administrativo. A dificuldade para estabelecer um quadro de servidores técnicos, devidamente habilitados para planejar e exercer a atuação internacional em nome do governo do estado, também foi ampliada pelas fortes restrições orçamentárias impostas à unidade administrativa (SEITENFUS, 1994; 2020).

No mesmo ano, deu-se a instituição de outro novo órgão: o Departamento Central de Projetos (DCP). O processo de concepção do DCP já havia sido explanado anteriormente, mas a repartição veio a ser formalizada pelo Decreto nº 32.680 de 13 de novembro de 1987, cerca de oito meses após a publicação do decreto de formação da estrutura administrativa direta do estado. Na visão do governo, a proposta atribuída ao DCP buscava assegurar as “condições técnico-formais de financiamento adicional ao Estado” (RIO GRANDE DO SUL, 1987c, p. 36).

Sob as disposições do decreto de sua criação, o DCP foi vinculado à SCP. Dentre suas atribuições, destacava-se a responsabilidade de formular projetos de natureza multisetorial com vistas a promover fluidez e coordenação, assim ocupando-se dos projetos que superavam a capacidade de planejamento e a implementação das unidades setoriais. Para isso, foi autorizada a contratação de profissionais tecnicamente especializados para a execução e desenvolvimento das atividades previstas.

Cerca de um ano após a criação das novas estruturas administrativas, o Poder Executivo considerava que as etapas de elaboração, análise, financiamento e implementação de projetos estavam adquirindo agilidade por meio de atuação da Central de Projetos (DCP). No entanto, pontuou-se que “a articulação entre os diversos órgãos, fundamental para que se concretizem alguns objetivos, continua com certos estrangulamentos, mas, gradativamente, os entraves vão sendo eliminados e harmonizadas as formas de operacionalização” (RIO GRANDE DO SUL, 1989, p. 187).

Uma mudança crucial entre os dois primeiros anos da gestão 1987-1990 deu-se com a substituição do secretário-chefe da SEAI. Paulo Triches substituiu o de Ricardo Seitenfus na posição de comando do órgão. A troca inaugural rompeu a barreira para a sucessão de substituições anuais até o fim do

quadriênio, já que outros dois nomes – Luiz Gehlen e Luiz Octávio Vieira – vieram a ocupar o cargo de liderança da Secretaria.

Naquele momento, a busca por capital internacional suscitou a utilização de um instrumento paradiplomático em particular: a realização de missões internacionais. A comitiva chefiada pelo Governador Pedro Simon, teve a pretensão de aprofundar contatos com Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), visando particularmente a obtenção de recursos para o financiamento de projetos relacionados à causa ambiental (RIO GRANDE DO SUL, 1989). Baseado nas atribuições oficiais do órgão, o novo instrumento de atuação contava com o assessoramento da SEAI; no entanto, isso foi proposto a partir da mudança no comando da Secretaria, já que, até meados de 1989, não havia sido organizado qualquer encontro com organizações internacionais, conforme Seitenfus (2020).

Na metade final do mandato, parte do conteúdo das mensagens à Assembleia Legislativa divulgou as realizações de cada unidade administrativa. Assim como a SEAI, a SCP foi abordada como um órgão que trabalhava de maneira “articulada com as demais unidades de governo setoriais, enfatizando a SEFAZ, a Secretaria Especial de Governo e a SEAI em uma colaboração visando à obtenção de financiamentos externos” (RIO GRANDE DO SUL, 1991). Apesar de indicar a continuidade da função de assessoramento à prática da paradiplomacia financeira, as atividades de captação de recursos internacionais não foram expostas como conquistas da SEAI.

Ricardo Seitenfus (2020) indica que o trabalho da SEAI foi afetado por incidências de natureza administrativa, política e de poder dentro da esfera administrativa do estado. Em suas palavras,

Quando chegava efetivamente o momento de tomar decisões mais difíceis, com a Central de Projetos, ou com a Secretaria da Justiça, ou com a Secretaria de Planejamento, ou com a Indústria e Comércio, a minha posição era muito débil. Eu não tinha uma estrutura por trás, eu tinha a confiança do Governador, mas não passava disso. Então, a minha competição era desigual, tinha muitas dificuldades de levar adiante, e eu não podia abraçar todas as atividades (SEITENFUS, 2020, p. 139).

É nesse contexto que o órgão passou a ser reiteradamente abordado como instância de intermediação do trabalho de outras secretarias, um papel que veio a ser aprofundado a partir das trocas no comando da Secretaria. O redirecionamento do projeto de institucionalização da paradiplomacia financeira tinha a SEAI como órgão capaz de qualificar e facilitar o contato com as instituições internacionais, mas que não centralizava sua operacionalização, segundo Seitenfus (2020).

Assim, a operacionalização da paradiplomacia financeira que resultou no financiamento do Programa Integrado de Melhoria Social (PIMES) e de outros projetos concretizados nos anos seguintes coube ao DCP. Segundo Seitenfus (2020), o Departamento contou com a experiência de João Carlos Brum Torres, que participou na elaboração das Diretrizes de Ação (RIO GRANDE DO SUL, 1987c) da gestão 1987-1990, e era detentor de um histórico de trabalho junto ao Grupo Banco Mundial; sua experiência pessoal promoveu o estabelecimento de “uma estrutura bem-sucedida de captação de recursos destinados a investimentos em periferias urbanas” (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 111).

Apontamos neste período a importância da criação das instituições que poderiam executar tarefas de paradiplomacia financeira, entretanto, como destacado, os limites eram grandes e mudanças seriam necessárias para melhores condições de captação e efetiva funcionalidade para além da expertise pessoal.

Período 2007-2010: Drift Institucional de SEAI a SEDAI e de DCP a DE-CAP

A gestão de Yeda Crusius (PSDB) projetou a necessidade de estancar a crise financeira do estado. Tendo em vista que as fontes tradicionais de financiamento estavam comprometidas, o crédito oferecido por terceiros era tratado como uma alternativa para a proposição de projetos voltados à reestruturação financeira. Demonstrava-se a intenção de instrumentalizar “a alternativa de obtenção de empréstimos internacionais para o alongamento da dívida [...] uma solução trivial e que depende do aval do Tesouro Nacional e de Organismos Internacionais”, conforme exposto no Plano de Governo (RIO GRANDE DO SUL, 2007d, p. 56).

O destaque dado à necessidade de aprovação tanto das IFI quanto dos órgãos federais transparece a percepção de que o quadro de debilidade

orçamentária do estado poderia impossibilitar a realização das operações financeiras projetadas. Por isso, visava-se lançar mão de medidas contra o déficit estrutural com a intenção de ampliar a margem de negociação das OFI a partir da recuperação da capacidade de endividamento (RIO GRANDE DO SUL, 2007d).

Neste período ocorreu uma reforma administrativa, detalhada pela Lei 12.697, de 4 de maio de 2007 (RIO GRANDE DO SUL, 2007b) em que a antiga SEAI teve continuidade em seu projeto reestruturado pela gestão de Antônio Britto (PMDB), entre 1995 e 1998. Nesta reforma passou a ser denominada Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI), o órgão foi deslocado do Gabinete do Governador e passou a incorporar a estrutura administrativa direta do Poder Executivo junto às demais unidades de governo. Conforme categorizado por Bessa Maia (2012), a mudança representou uma aproximação à prática da paradiplomacia inversionista, restando a função de relacionamento econômico, de integração comunitária com outros países e organismos internacionais como a única herança da SEAI.

Por sua vez, a Secretaria do Planejamento e Gestão (SPG) recebeu a atribuição de prospectar fontes e alternativas para financiamento de políticas públicas (RIO GRANDE DO SUL, 2007b). A não diferenciação entre fontes nacionais ou internacionais indica que a busca por fontes de recursos extraoficiais coube definitivamente à SPG. A centralização das atividades de captação de crédito foi aprofundada pelas disposições do Decreto n. 45.258, de 18 de setembro de 2007 (RIO GRANDE DO SUL, 2007a), o qual visou reestruturar o organograma geral da estrutura administrativa estadual ao impor diretrizes de “racionalização de funções e estruturas, eliminação da duplicidade de competências, integração das atividades interdependentes e complementares” (RIO GRANDE DO SUL, 2007a, p. 1)

A estruturação básica interna à SPG, disposta pelo Decreto nº 45.668, de 23 de maio de 2008, oficializou a criação do Departamento de Captação de Recursos e Preparação de Projetos (DECAP). A subdivisão foi responsável por prospectar fontes de recursos nacionais e internacionais, realizar a intermediação com instituições bilaterais e multilaterais de fomento e assessorar os órgãos estaduais na elaboração de programas/projetos para captação de recursos técnicos e financeiros (RIO GRANDE DO SUL, 2008a). Essa iniciativa

buscou reverter a subutilização da paradiplomacia financeira como ferramenta de captação de recursos extraoficiais, pois havia a percepção de que as tentativas de acesso às IFI dependiam da “vontade política isolada de um ou outro agente de governo” (RIO GRANDE DO SUL, 2007d, p. 58).

A reestruturação do DECAP como órgão subordinado à SPG, deu continuidade ao modelo institucional implementado na gestão 1987-1990. De fato, as funções atribuídas ao DECAP eram parte das atividades originalmente operacionalizadas pelo DCP; questionada sobre a origem, trajetória institucional e período de existência do DECAP, Carmen Nunes (2020, p. 136) aponta que

Como DECAP, eu acho que já faz bastante tempo [...] ele vem desde o governo Yeda, antes ele era [chamado de] Departamento de Projetos Especiais, só que tem um decreto que já lá do governo Simon, que é o da Central de Projetos [...] é ali que ele tem a sua origem, eu imagino [...] Há muito tempo na Secretaria de Planejamento tem uma área dedicada a esses chamados projetos especiais, que são os projetos feitos com recursos [financeiros] captados.

Em perspectiva limitada à estruturação administrativa oficial, o DECAP aprofundou a tendência de centralização operacional da paradiplomacia financeira. As disposições legais que determinaram o enxugamento da máquina pública do estado e que concederam ao DECAP a função de assessorar outras unidades de governo na busca por crédito internacional foram decisivas para isso. Segundo Nunes (2020), a transferência total das atividades de captação de crédito ao DECAP foi viabilizada pelo conhecimento técnico em elaboração de projetos, manipulação orçamentária e planejamento plurianual, competências necessárias para o desenvolvimento das atribuições designadas aos servidores da SPG.

A Mensagem à Assembleia Legislativa de 2008 (RIO GRANDE DO SUL, 2008c) divulgou a confirmação do projeto Sustentabilidade Fiscal para o Crescimento – RS, o qual representou a maior OFI entre uma instituição financeira multinacional e uma unidade subnacional brasileira. A articulação política necessária para obter a autorização do governo federal parece ter sido facilitada pela influência direta de Guido Mantega, Ministro da Fazenda da

época. Guido esteve envolvido no processo de preparação da operação e teve papel crucial no plano das relações intergovernamentais para que o governo do estado pudesse começar as tratativas contratuais com o BIRD em maio de 2007 (FERREIRA, 2015).

A paradiplomacia financeira junto ao BIRD foi operacionalizada por um órgão que, conforme a estruturação administrativa do estado, não a detinha como atribuição. Segundo Márcio D. V. Biolchi,

Sobre aquela operação de crédito [de 2008, com o BIRD [...] se não me falta memória, a Secretaria [SEDAI] assinou junto. Mas quem conduziu, [...] depois que estava estabelecida a possibilidade de fazer operação com o estado, através do BIRD, ela [a Secretaria da Fazenda] acabou discutindo as questões econômicas; juro, qual era o modelo, valor. Então, essa discussão foi feita pela Secretaria da Fazenda (BIOLCHI, 2020, p. 127).

Além de reforçar que a articulação intergovernamental foi indispensável para a viabilização do financiamento, o relato revela que a finalidade fez com que o contato direto e as negociações com o Banco ficassem a cargo da SEFAZ, órgão responsável pela execução do programa de reestruturação fiscal.

A ação direta da SEFAZ na operacionalização da paradiplomacia financeira é sustentada por uma visão de que o órgão detém a capacidade e o conhecimento técnico necessário para a realização de OFI direcionadas a projetos de finalidade fiscal, conforme Carmen Nunes (2020). Além disso, é possível que o órgão tivesse espaço de atuação direta e autônoma na captação de crédito internacional em virtude das funções exercidas durante o período que antecedeu a institucionalização da paradiplomacia financeira, justamente quando a busca por fontes de recursos extraoficiais era responsabilidade da SEFAZ.

No período pós institucionalização, a transferência de conhecimento técnico entre diferentes unidades de governo é outro fator que viabilizou a racionalização da prática da paradiplomacia financeira. Segundo Carmen Nunes,

a [Secretaria da] Fazenda começou a atuar mais quando começaram a fazer essas [operações] de troca de dívida, só que com a

governadora Yeda; ali foi a [Secretaria da] Fazenda quem trabalhou nesses financiamentos [...] no governo [Germano] Rigotto [2003-2006], o diretor do meu departamento era um servidor da [Secretaria da] Fazenda, e quando veio o governo Yeda, ele voltou para a [Secretaria da] Fazenda, e foi aí que eles fizeram a operação [Sustentabilidade Fiscal para o Crescimento – RS] por lá. Então, provavelmente [isso ocorreu nessas circunstâncias] porque ele adquiriu um conhecimento em que conseguiram fazer por lá [Secretaria da Fazenda]; e o meu departamento, na época, se voltou muito a um outro tipo de captação de recursos que eram os privados, via PPP [Parceria Público-Privada]. A gente passou o governo Yeda trabalhando com projetos de parcerias público-privadas (NUNES, 2020, p. 136).

Como citado pela entrevistada, o DECAP foi reestruturado como Departamento de Parcerias Público-Privadas (PPP) e Captação de Recursos (RIO GRANDE DO SUL, 2010a). As atribuições relacionadas à busca por PPPs, ou seja, captações de crédito que não dependiam da autorização do governo federal, tornaram-se o foco de atuação do Departamento até o fim da gestão 2007-2010. Esse redirecionamento foi causado pelo comprometimento da capacidade de pagamento e de endividamento da administração estadual após a concretização da captação bilionária em 2008, condição reforçada pelas contrapartidas da operação financeira.

Neste período demonstramos que as mudanças institucionais ocorridas são no padrão *drift*, em que há guinada funcional e adaptação por pressões externas, isto é, foram adaptadas às mudanças federais e de preferências governamentais. No próximo momento avaliaremos as mudanças institucionais ocorridas em função da trajetória de mudanças realizadas e sinalizadas neste período antecedente.

Período 2011-2014: Displacement da SEDAI e a Conversion do DECAP

A gestão 2011-2014, de Tarso Genro (PT), constatou a necessidade de ativar políticas públicas anticíclicas em um cenário de recuperação econômica global pós crise de 2008. Propunha-se a execução de um novo modelo de

gestão fiscal, capaz de alcançar novas e crescentes fontes de recursos para a qualificação e ampliação dos serviços de modo a resgatar o papel do estado na promoção do desenvolvimento econômico (RIO GRANDE DO SUL, 2011c). Um dos mecanismos de ação para o cumprimento desses objetivos centrais eram as diretrizes de “busca de fontes internacionais de financiamento, [...] aproveitando melhor os diversos organismos mundiais de financiamento de políticas públicas” (RIO GRANDE DO SUL, 2011c, p. 4)

A aprovação da Lei nº 13.601, em 01 de janeiro de 2011 (RIO GRANDE DO SUL, 2011a) promoveu um rompimento estrutural: a extinção da SEDAI. As repartições internas e as atribuições do antigo órgão foram oficialmente distribuídas em três unidades administrativas, sendo elas a Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais (ACRI), a Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI), e a Secretaria da Economia Solidária e Apoio a Micro e Pequena Empresa (SESAMPE). A racionalização das funções da SEAI acompanhou as modificações transversalmente impostas ao conjunto de unidades administrativas, o qual foi significativamente expandido.

A legislação inaugural da gestão 2011-2014 também instituiu a criação de novos órgãos, como o Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas (GPRF). Alocado no mesmo nível de outras secretarias, o GPRF tornou-se responsável não só por “auxiliar na elaboração de projetos junto ao Estado, à União e a entidades financeiras nacionais e internacionais”, mas também por “disponibilizar informações aos Municípios para captação de recursos nacionais e internacionais” (RIO GRANDE DO SUL, 2011a, p. 9). Dessa maneira, o GPRF absorveu funções anteriormente atribuídas à SEAI e ao DECAP nos períodos 1987-1990 e 2007-2010, respectivamente.

Ainda, as definições em torno da captação de recursos financeiros foram aprofundadas pelo Decreto nº 49.624, de 27 de setembro de 2012 (RIO GRANDE DO SUL, 2012a), que formalizou a estrutura interna da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Especial (SEPLAG, sucessora da SCP e da SPG), delimitando o Departamento de Captação de Recursos (DECAP) como órgão subordinado responsável por operacionalizar a captação de recursos para o financiamento de políticas públicas. Dentre suas funções detalhadas, tinha-se: (i) identificar recursos técnicos e financeiros, nacionais e internacionais para financiamento de políticas públicas; (ii) coordenar os trâmites

para captação de recursos de agências de fomento nacionais, bilaterais e multilaterais; e (iii) analisar a viabilidade e orientar a elaboração de projetos de órgãos e entidades da Administração Estadual aptos à captação de recursos (RIO GRANDE DO SUL, 2012a). Novamente, o DECAP centralizou as atribuições de captação de crédito, já que não houve diferenciação entre as fontes de recursos extraoficiais de origem nacional ou internacional.

Consideramos que estas mudanças institucionais representam uma conversão institucional, conforme definido por Mahoney e Thelen (2009, p. 16), em que, em função do contexto político e da característica das instituições, modifica-se a instituição sem excluir e negligenciar regras anteriores, mas modificando-as para alterações funcionais. Ainda, a extinção de órgão com a subdivisão em outros órgãos e nova subordinação configura-se em alteração tipo *displacement* das instituições ligadas à paradiplomacia financeira no RS.

Alocada no Gabinete do Governador, a ACRI assumiu funções semelhantes às inauguradas pela SEAI no período 1987-1990. De acordo com Tarsón Núñez, coordenador do órgão, coube à ACRI “um papel de coordenação e de orientação política, partindo do pressuposto de que a implementação das ações na esfera internacional deve competir a cada uma das secretarias no seu âmbito de atuação” (NÚÑEZ, 2013, p. 49 apud FERREIRA, 2015).

O governo utilizou a Mensagem à Assembleia Legislativa de 2012 (RIO GRANDE DO SUL, 2012c) para comunicar avanços em duas frentes da captação de crédito: a finalização da OFI no valor de 800 milhões de reais junto ao BIRD, e os primeiros passos da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SJDH) na captação de 150 milhões de dólares junto ao BID, volume que seria direcionado ao Programa de Oportunidades e Direitos (POD). Na Mensagem do ano seguinte (RIO GRANDE DO SUL, 2013), outros projetos de reforma da máquina pública e de natureza fiscal – o Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento Econômico e Social do RS (PROREDES), o Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado do RS (PROCONFIS) e o PROCONFIS II – foram divulgados como ações em progresso sob o escopo de atuação direta da SEFAZ.

Como visto, a operacionalização da paradiplomacia financeira novamente foi além dos órgãos que a tinham como atribuição legal e formalmente prevista. Sob o mesmo cenário da ação direta da SEFAZ, a busca por crédito

internacional por parte da SJDH não dependeu do assessoramento de órgãos especializados na prática. Segundo Carmen Nunes,

Tem uma [operação financeira internacional] na Secretaria da Justiça, que foi firmada no ano de 2014, com uma servidora que já tinha trabalhado, conhecia o BID, o que acabou criando a situação [...] a SEFAZ faz também essas operações de crédito; várias aconteceram durante o governo Tarso, principalmente de troca de dívida, nós não participamos; em algumas participamos na preparação, porque elas envolviam indicadores, cumprimento de metas. Ajudamos a preparar essas metas (NUNES, 2020, p. 135).

Ao fim do período de mandato, o governo estadual estimou a captação de cerca de dois bilhões de reais, um montante angariado por operações financeiras junto a fontes nacionais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – mutuário de recursos fornecidos por instituições financeiras internacionais e repassados a estados e municípios, e internacionais, com destaque ao BIRD (RIO GRANDE DO SUL, 2014). Mesmo sem distinção de origem, o incremento do volume total de recursos financeiros captados foi resultante de OFI mais custosas e numerosas.

Por meio da Mensagem à Assembleia Legislativa de 2013 (RIO GRANDE DO SUL, 2013), o governo do estado afirmou que as relações internacionais eram alvo de um trabalho por crescente institucionalização, qualificação e pela construção de uma cultura de articulação transversal ao conjunto de unidades administrativas do estado. Nesse contexto, a paradiplomacia financeira era tratada como um dos principais instrumentos de gestão providos pelo espaço de atuação internacional. Conforme abordado por Carmen Nunes,

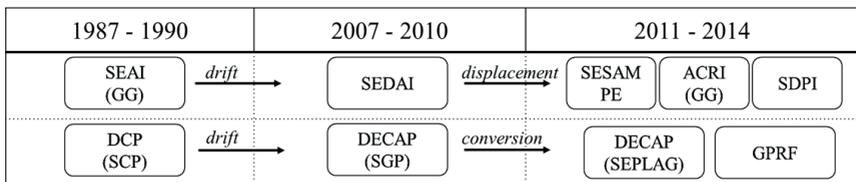
antes ainda do governador assumir, ele já tinha ido ao Banco Mundial e já tinha conversado com o representante do banco naquela época; já tinha definido então, politicamente, que o Rio Grande do Sul queria o empréstimo. E assim logo em janeiro veio a requisição para fazermos a carta-consulta (NUNES, 2020, p. 134).

Tanto a centralidade da paradiplomacia financeira quanto o modelo de estruturação administrativa do período 2011-2014 apresentam paralelos com o que havia sido proposto durante o primeiro mandato (1993-1997) de Tarso Genro na Prefeitura de Porto Alegre. Naquele período, a atuação internacional da gestão municipal foi dividida em duas frentes; enquanto a captação de recursos internacionais – gérmen da paradiplomacia operacionalizada em nível local – era coordenada por João Carlos Brum Torres em um dos departamentos do aparato administrativo municipal, outras atividades paradiplomáticas eram conduzidas por uma seção do Gabinete do Prefeito (SALOMÓN; NUNES, 2007). Nota-se o mesmo modelo institucional posteriormente composto por DECAP e à ACRI a nível estadual.

Nesse sentido, o impacto das predileções e da experiência prévia do governador sobre as diretrizes e a estrutura administrativa instituídas pela administração estadual em 2011 evidencia a influência do personalismo, fator que se mostra inerente aos líderes de governo. Os fatores ligados à esfera pessoal não só condicionam o peso atribuído aos instrumentos paradiplomáticos como ferramentas de gestão, mas também são determinantes para as negociações necessárias ao processo de captação de recursos internacionais. Isso é decisivo no caso do Rio Grande do Sul, haja vista as limitações à operacionalização da paradiplomacia financeira em decorrência do quadro de debilidade fiscal da administração estadual (BIOLCHI, 2020; NUNES, 2020; SEITENFUS, 2020).

Abaixo resumimos as mudanças ocorridas nas instituições que realizaram paradiplomacia financeira no RS, destacamos na Figura 1 as modificações e suas características em função dos pressupostos teóricos sobre mudança institucional gradual de Mahoney e Thelen (2009).

Figura 1 – Trajetória Institucional



Elaboração Própria.

As operações financeiras e a efetividade da Paradiplomacia Financeira no RS

Como forma de avaliar a efetividade das ações de captação de recursos das instituições criadas para isso, inserimos aqui os dados sobre as operações financeiras.

Tabela 1 – Operações Financeiras Internacionais

PROJETO	FONTE	ANO	VALOR (US\$)
Programa Integrado de Melhoria Social (PIMES)	BIRD	1990	100.000.000
Sustentabilidade Fiscal para o Crescimento	BIRD	2008	1.000.000.000
Projeto de Fortalecimento da Gestão Fiscal do Estado do RS (PROFISCO)	BID	2011	60.000.000 [6.666.667]*
Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento Econômico e Social do RS (PROREDES)	BIRD	2012	480.000.000 [271.390.157]*
Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado do RS (PROCONFIS)	BID	2012	200.000.000
Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado do RS – II (PROCONFIS II)	BID	2014	200.000.000
Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado do RS – II (PROCONFIS II)	BIRD	2014	280.000.000
Programa de Oportunidades e Direitos (POD)	BID	2014	50.000.000 [6.000.000]
Total	–	–	2.370.000.000

Fonte: Painel Cofiex

* Contrapartida do estado do Rio Grande do Sul.

Em sua obra, Ricardo Seitenfus destaca o PIMES como exemplo de um dos “melhores projetos da América Latina”, mas que levou quatro anos para ser concretizado. Em virtude da lentidão dos processos de captação de crédito internacional, trata-se de financiamento de projetos que costumam promover resultados efetivos apenas nos governos subsequentes; ademais, não raramente têm seus projetos originais modificados em sua fase de operacionalização (SEITENFUS, 1994).

Após mais de uma década sem a realização de empréstimos internacionais, o RS retomou a efetivação da paradiplomacia financeira com o

financiamento de um projeto de reestruturação de dívidas, em 2008. Deu-se início a um novo ciclo de captação de recursos internacionais que, em sua maior parte, passaram a financiar intervenções voltadas à mesma finalidade⁴ (RIO GRANDE DO SUL, 2020). A realização de projetos visando o desenvolvimento de infraestrutura urbana, de programas sociais ou de gestão ambiental, por exemplo, sucumbiu frente à necessidade de atenuar o quadro de endividamento e sufocamento orçamentário, debilidade continuamente destacada pelas diferentes gestões quanto pelas linhas.

Cinco das seis operações financeiras internacionais concretizadas no período 2011-2014 abrangeram intervenções na esfera fiscal da administração estadual. Entretanto, elas foram parte das novas diretrizes de financiamento propostas pelo BIRD e pelo BID, sob as quais as OFI passaram a incorporar distintas finalidades alinhadas às necessidades dos governos subnacionais brasileiros.

Ainda, observa-se que a repetição de projetos cofinanciados junto às duas instituições supracitadas implica dinâmicas em que os processos relativos à captação de crédito internacional ganharam agilidade (ver Tabela 1) e, não raramente, em relações paradipomáticas cuja oferta de crédito das instituições internacionais antecipa a demanda do governo do estado (NUNES, 2020).

A partir do período 2011-2014, evidencia-se a possibilidade de que um mesmo projeto seja financiado por mais de uma instituição financeira. Outra prática normalizada é o fracionamento de uma OFI em diferentes etapas, o que guarda relação com as diretrizes de financiamento e interesses do credor, mas também decorre da limitação da capacidade de endividamento e pagamento do mutuário. Em outras palavras, se a captação da totalidade do volume de crédito necessário a um projeto tende a não ser aprovada, divide-se o montante para que o financiamento possa ser pleiteado em dois períodos diferentes.

Conclusões

O projeto institucional idealizado na gestão de Pedro Simon (1987-1990) passou por modificações do tipo *drift* já em seu início. Afetada pelas limitações impostas pelo contexto e condições estruturais, a SEAI concentrou

4 Destacamos o ano de 2008 como marco desta mudança em função da captação de grande recurso do Banco Mundial, conforme aponta o Relatório Anual de Captação de Recursos, elaborado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2021). Ver em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202107/02111317-relatorio-anual-de-captacao-de-recursos-rs-2020.pdf>.

sua capacidade de atuação no meio internacional em atividades de integração regional e cooperação técnico-financeira. Para além da função de assessoramento, a condução da paradiplomacia financeira coube à DCP, em virtude da expertise pessoal de João Carlos Brum Torres, das melhores condições estruturais e por ser subsidiário à SCP, uma unidade de governo perene. No primeiro momento, então, a mudança institucional alterou a capacidade de captação de recursos, entretanto, iniciou o processo de personalismo na paradiplomacia financeira do estado.

A mudança institucional, de SEAI para SEDAI, passou a ser sustentada pelo projeto estruturado pela gestão Yeda Crusius (2007-2011). A antiga SEAI teve continuidade sob o novo projeto representado pela SEDAI, órgão definitivamente afastado das atribuições de paradiplomacia financeira, configurando um novo *drift* institucional deste órgão. O DECAP, uma ramificação do antigo DCP, teve continuidade como órgão subsidiário à SPG (sucessora da SPG) e abarcou todas as atividades relativas à captação de recursos extraoficiais, dentre elas a paradiplomacia financeira e o assessoramento oferecido a outras unidades de governo interessadas nos financiamentos internacionais de seus próprios projetos. Esta mudança representou uma tentativa de ampliação institucional para romper com o personalismo do período anterior. Contudo, os sinais de limites externos ao financiamento e da capacidade de endividamento iniciaram a aparecer. Especialmente, em um governo que defendia a austeridade e ajuste das contas públicas, como foi o governo de Yeda Crusius.

A trajetória institucional foi substancialmente transformada durante a gestão de Tarso Genro (2011-2014). A SEDAI foi descontinuada e teve suas atribuições racionalizadas entre ACRI, SDPI e SESAMPE, o que configura em nossa análise um *displacement* institucional. O DECAP, subsidiário à SEPLAG, continuou a centralizar as atribuições de captação de recursos extraoficiais, logo passou a assumir funções da SEDAI e teve continuidade, portanto, passou por uma mudança institucional do tipo *conversion*. Entretanto, a paradiplomacia financeira foi diretamente operacionalizada por órgãos cujas atribuições não abrangiam qualquer tipo de projeção internacional, ainda que a consolidação estrutural da paradiplomacia em sua ampla gama de objetivos e a transversalização de funções fizessem parte do projeto institucional aplicado naquele período. Neste momento, então, tivemos, apesar da nova institucionalidade,

a atuação forte dos agentes políticos na captação e a continuidade dos limites de endividamento e estrangulamento externo.

A trajetória institucional e a captação de recursos internacionais per si são particularmente afetadas por três fatores inter-relacionados: a (i) influência do personalismo, a (ii) limitação da capacidade de endividamento e pagamento das operações financeiras, e (iii) a restrição de instituições financeiras cofinanciadoras de projetos no RS.

O personalismo afetou a continuidade das estruturas institucionais, contribuiu para a quebra dos processos de captação de crédito internacional de projetos planejados a médio/longo prazo e desestimulou a formação de um quadro de servidores especializados na atuação paradiplomática. Problema que ocorre como identificado neste trabalho por todos os governos analisados. Em contrapartida, mostra-se determinante para a continuidade da paradiplomacia financeira, sua operacionalização em unidades de governo genéricas – o que possibilita o contorno dos parâmetros de análise da União, e para promover a consolidação de relações com os técnicos do BIRD e do BID, as únicas instituições financeiras cofinanciadoras de projetos no RS ao longo dos períodos analisados. Isto é, apesar dos limites das mudanças governamentais, do personalismo e dos problemas dos estados com endividamento público e das poucas fontes de financiamento, os recursos oriundos deste tipo de atuação diplomática foi importante para aporte de recursos ao RS, como foi o caso do grande volume de recursos que auxiliou o estado no seu plano de reestruturação financeira em 2008.

Referências

- ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Londres; Portland: Frank Cass Publishers, 1999.
- ALVARENGA, Alexandre Andrade et al. Desafios do Estado brasileiro diante da pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 36, n. 12, p. 1-15, 2020. [e00155720]
- ALVAREZ, Mariano. The rise of paradiplomacy in international relations. **E-International Relations**. 17 mar 2020. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2020/03/17/the-rise-of-paradiplomacy-in-international-relations>. Acesso em: 10 jun. 2020.

- BESSA MAIA, J. N. **A paradiplomacia financeira dos estados brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas.** 2012. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- BESSA MAIA, J. N.; SARAIVA, J. F. S. A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 55, n. 1, p. 106-134, 2012.
- BESSA MAIA, J. N.; SARAIVA, J. F. S. La paradiplomacia financiera en países emergentes de estructura federativa. **Desafíos**, v. 28, n. 1, p. 121-163, 2016.
- BIOLCHI, Márcio D. V. Entrevista de Márcio Della Valle Biolchi. [Entrevista concedida a] Matheus da Silva Junges. *In*: JUNGES, Matheus da Silva. **A institucionalização da paradiplomacia financeira em entes subnacionais: o caso do Rio Grande do Sul.** 2020. 140f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Bacharel em Relações Internacionais). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2020. p. 121-130. [apêndice A]. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/474/2021/01/TCC-Matheus-da-Silva-Junges.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- BUENO, O, I. S. **Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos EUA.** 2010. 350f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- CORNAGO, N. On the normalization of sub-state diplomacy. **The Hague Journal of Diplomacy**. v. 5, n. 1-2, p. 11-36. 2010.
- CORNAGO, N. Paradiplomacy and protodiplomacy. *In*: MARTEL, Gordon (ed.) **The encyclopedia of diplomacy.** Nova Jersey: Wiley-Blackwell, 2018. p. 1-8.
- DUCHACEK, Ivo D. Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. *In*: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: the role of subnational units.** New York: Oxford University Press, 1990. p. 1-33.
- FERREIRA, B. G. **Atores públicos subnacionais e política externa brasileira: A paradiplomacia no Rio Grande do Sul (2007-2014).** 2015. 164 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2015.
- FRÓIO, L. R. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros.** 2015. 223f. Tese (Doutorado

- em Ciência Política), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.
- GERRING, J. Case selection for case-study analysis: Qualitative and quantitative techniques. *In*: BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; BRADY, Henry E.; COLLIER, David (eds). **The Oxford handbook of political methodology**. New York: Oxford University Press, 2008. p. 645-684.
- HACKER, J. S.; PIERSON, P.; THELEN, K. Drift and conversion: hidden faces of institutional change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (eds.). **Advances in comparative historical analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 180-208.
- KUZNETSOV, A. **Theory and practice of paradiplomacy**: subnational governments in international affairs. New York, Routledge, 2014.
- LÓPEZ-VALLEJO, M. Mexican sub-federal governments and trade politics: variation on supportive conditions and institutional resources. **Regional & Federal Studies**, p. 1-24, 2021.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. (eds.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. (eds.). **Advances in comparative historical analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- MANFREDI-SÁNCHEZ, J. L. The political economy of city diplomacy. **Economic and Political Studies**, p. 228-249, 2022.
- MAUAD, A. C. Paradiplomacy in Latin America: between the policy and the research agenda. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, 30 jul. 2020.
- MEDEIROS, M. A. ?Necesita Sao Paulo una politica exterior? Hegemonia, diplomacia y paradiplomacia en Brasil. **América Latina Hoy**, v. 56, p. 163-186, 2010.
- MILANI, C. R.; RIBEIRO, M. C. M. Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del concepto de “gestión internacional local”. **Geopolítica (s)**. **Revista de estudios sobre espacio y poder**, Madri, v. 1, n. 1, p. 23-40, 2010.
- MILANI, C. R.; RIBEIRO, M. C. M. International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. **BAR-Brazilian Administration Review**, Maringá, v. 8, n. 1, p. 21-36, 2011.

- NUNES, Carmen. J. D. S. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**. Dissertação. 2005. 163f. (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.
- NUNES, Carmen. J. D. S. Entrevista de Carmen Nunes. [Entrevista concedida a] Matheus da Silva Junges. *In*: JUNGES, Matheus da Silva. **A institucionalização da paradiplomacia financeira em entes subnacionais: o caso do Rio Grande do Sul**. 2020. 140f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Bacharel em Relações Internacionais). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2020. p. 125-131. [apêndice B]. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/474/2021/01/TCC-Matheus-da-Silva-Junges.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- PAQUIN, Stéphane. Paradiplomacy. *In*: Balzacq, T.; Charillon, F.; Ramel, F. (eds.). **Global diplomacy**. The sciences po series in international relations and political economy. Palgrave Macmillan, Cham, 2020. p. 49-61.
- PRIETO, Noé C. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. *In*: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUSC; UNESP/EDUSC, 2004. p. 251-282.
- RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 32.515, de 15 de março de 1987**. Dispõe sobre a Governadoria do Estado e dá outras providências. 1987a. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=21123&hTexto=&Hid_IDNorma=21123. Acesso em: 17 jul. 2020.
- RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 32.680, de 13 de novembro de 1987**. Institui o Sistema Estadual de Projetoamento, cria o Departamento Central de Projetos e dá outras providências. 1987b. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=20545&hTexto=&Hid_IDNorma=20545. Acesso em: 19 de jul. 2020.
- RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. **Plano de Governo**. 1987c. [Governador Pedro Simon]. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092416-plano-de-governogoverno-de-pedro-simon-periodo-de-1987-a-1990.pdf>. Acesso em: 19 de jul. 2020.

- RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem à Assembléia Legislativa**. 1988. [Governador Pedro Simon]. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29084323-mensagem1988.pdf>. Acesso em: 21 de jul. 2020.
- RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem à Assembléia Legislativa**. 1989. [Governador Pedro Simon]. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29084330-mensagem1989.pdf>. Acesso em: 21 de jul. 2020.
- RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem à Assembléia Legislativa**. 1990. [Governador Pedro Simon]. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29084337-mensagem1990.pdf>. Acesso em: 21 de jul. 2020.
- RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem à Assembléia Legislativa**. 1991. [Governador Sinval Guazelli]. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082128-mensagem1991.pdf>. Acesso em: 21 de jul. 2020.
- RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 45.258, de 19 de setembro de 2007**. Dispõe sobre a reorganização da estrutura dos órgãos integrantes da Administração Direta do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. 2007a. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=51004&hTexto=&Hid_IDNorma=51004. Acesso em: 27 de jul. 2020.
- RIO GRANDE DO SUL. **Lei 12.697, de 04 de maio de 2007**. Dispõe sobre a estrutura administrativa do poder executivo do estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. 2007b. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=50633&hTexto=&Hid_IDNorma=50633. Acesso em: 28 de jul. de 2020.
- RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem à Assembléia Legislativa**. 2007c. [Governadora Yeda Crusius]. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082206-mensagem2007.pdf>. Acesso em: 28 de jul. de 2020.
- RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. **Plano de governo**. 2007d. [Governadora Yeda Crusius]. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov>.

br/upload/arquivos/201512/29092506-plano-de-governo-governo-de-yeda-crusius-periodo-de-2007-a-2010.pdf. Acesso em: 28 de jul. de 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 45.668, de 23 de maio de 2008.**

Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Planejamento e Gestão e dá outras providências. 2008a. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=51718&hTexto=&Hid_IDNorma=51718. Acesso em: 29 de jul. de 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto 45.673, de 23 de maio de 2008.**

Dispõe sobre a estrutura básica da secretaria do desenvolvimento e dos assuntos internacionais e dá outras providências. 2008b. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=51713&Texto=&Origem=1. Acesso em: 3 de ago. de 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem à Assembléia Legislativa.** 2008c.

[Governadora Yeda Crusius]. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082208-mensagem2008.pdf>. Acesso em: 5 de ago. de 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem à Assembléia Legislativa.** 2009.

[Governadora Yeda Crusius]. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082210-mensagem2009.pdf>. Acesso em: 5 de ago. de 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 47.139, de 05 de abril de 2010.**

Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG -, e dá outras providências. 2010a. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=54063&hTexto=&Hid_IDNorma=54063. Acesso em: 8 de ago. de 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem à Assembléia Legislativa.** 2010b.

[Governadora Yeda Crusius]. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082213-mensagem2010.pdf>. Acesso em: 10 de ago. de 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 13.601, de 1 de janeiro de 2011.**

Dispõe sobre a estrutura administrativa do poder executivo do estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. 2011a. Disponível em: <http://>

- www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=55663&hTexto=&Hid_IDNorma=55663. Acesso em: 12 de ago. de 2020.
- RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem à Assembleia Legislativa**. 2011b. [Governador Tarso Genro]. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082215-mensagem2011.pdf>. Acesso em: 13 de ago. de 2020.
- RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. **Plano de governo**. 2011c. [Governador Tarso Genro]. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092453-plano-de-governo-governode-tarso-genro-periodo-de-2011-a-2014.pdf>. Acesso em: 13 de ago. de 2020.
- RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 49.624, de 27 de setembro de 2012**. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. 2012a. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=58384&hTexto=&Hid_IDNorma=58384. Acesso em: 14 de ago. de 2020.
- RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 13.912, de 11 de janeiro de 2012**. Altera as Leis nºs 13.601, de 1.º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências, e 13.421, de 5 de abril de 2010, que institui a Carreira de Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão e dá outras providências. 2012b. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=57266&hTexto=&Hid_IDNorma=57266. Acesso em: 17 de ago. de 2020.
- RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem à Assembleia Legislativa**. 2012c. [Governador Tarso Genro]. (2012). Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082218-mensagem2012.pdf>. Acesso em: 19 de ago. de 2020.
- RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem à Assembleia Legislativa**. 2013. [Governador Tarso Genro]. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082220-mensagem2013.pdf>. Acesso em: 19 de ago. de 2020.

- RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem à Assembleia Legislativa**. 2014. [Governador Tarso Genro]. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082223-mensagem2014.pdf>. Acesso em: 19 de ago. de 2020.
- RIO GRANDE DO SUL. **Relatório Anual de Captação de Recursos**. 2020. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202107/02111317-relatorio-anual-de-captacao-de-recursos-rs-2020.pdf>. Acesso: 28 de ago. de 2020.
- RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações internacionais federativas no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.
- SADECK, B.; FRÓIO, L. R.; MEDEIROS, M. A. Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR. **Revista de Estudos Internacionais**, João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 139-151, 2016.
- SALOMÓN, Mónica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 99-147, 2007.
- SCHIAVON, Jorge A. **Comparative paradiplomacy**. New York: Routledge, 2019.
- SEITENFUS, Ricardo A. S. **Para uma nova política externa brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.
- SEITENFUS, Ricardo A. S. Entrevista de Ricardo Seitenfus. [Entrevista concedida a] Matheus da Silva Junges. *In*: JUNGES, Matheus da Silva. **A institucionalização da paradiplomacia financeira em entes subnacionais: o caso do Rio Grande do Sul**. 2020. 140f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Bacharel em Relações Internacionais). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2020. p. 132-140. [apêndice C]. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/474/2021/01/TCC-Matheus-da-Silva-Junges.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- TAVARES, R. **Paradiplomacy: cities and states as global players**. New York: Oxford University Press, 2016.
- VENTURA, D.; FONSECA, M. La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional: Sub-national entities' participation in Brazil's foreign policy and in regional

integration processes. **Revista CIDOB D'Afers Internacionals**, Barcelona, v. 99, p. 55-73, 2012.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 62, p. 127-139, 2006.

VIGEVANI, T. et al. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUSC, 2004.

Paradiplomacia financeira e mudanças institucionais: o caso do Rio Grande do Sul (1987 – 2014)

Resumo: Neste artigo exploramos a operacionalização da paradiplomacia financeira no estado do Rio Grande do Sul. Analisamos a trajetória institucional em três períodos (1987-1990, 2007-2010 e 2011-2014), para compreender quais instituições foram criadas e/ou modificadas, como ocorreu a atuação destas instituições estatais na captação de recursos financeiros no exterior e como se deu a efetivação da paradiplomacia financeira no estado, a partir do volume de recurso captado por meio de operações financeiras internacionais. Nossa hipótese principal é que a existência de instituições responsáveis pela paradiplomacia financeira foram relevantes para a captação de recursos pelo estado do Rio Grande do Sul. Realizamos para isto uma abordagem qualitativa, com suporte de estudo de caso, com rastreamento de processos com suporte documental, de dados financeiros e de entrevistas semiestruturadas. Encontramos que primeiro há criação de dois órgãos responsáveis pela paradiplomacia financeira, SEAI e DCP, depois ocorre um *drift* (ou derivação) institucional que as modifica em SEDAI e DECAP e, por fim, um *displacement* (ou deslocação) institucional com a divisão da SEDAI em três novas instituições a ACRI, a SDPI e a SESAMPE e uma *conversion* (ou conversão) do DECAP, para sua continuidade. Também encontramos, a partir das entrevistas, que a efetividade da paradiplomacia financeira no estado foi afetada diretamente por três fatores inter-relacionados: (i) a influência do personalismo; (ii) a limitação da capacidade de endividamento e pagamento das operações financeiras; e (iii) a restrição de instituições financeiras cofinanciadoras de projetos no Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Paradiplomacia, Rio Grande do Sul, Relações Internacionais, Mudanças Institucionais.

Financial paradiplomacy and institutional change: the case of Rio Grande do Sul (1987 – 2014)

Abstract: This article explores the operationalization of the financial paradiplomacy in the state of Rio Grande do Sul. We analyzed institutional change in three periods (1987-1990, 2007-2010 and 2011-2014) to understand the characteristics of the institutions that were created and modified. This involved asking questions about the capacity of these institutions to attract financial resources from abroad, and how funds were raised through international financial operations. Our main hypothesis is that institutions responsible for financial paradiplomacy were key actors in the efforts of the state of Rio Grande do Sul to raise revenues. To test this hypothesis, we carried out qualitative case study research and process tracing based on the analysis of documentation and financial data and on semi-structured interviews. We explored the creation and evolution of two agencies responsible for the financial paradiplomacy (SEAI and DCP). We identified three forms of institutional change: a process of institutional drift that modified each agency (SEDAI and DECAP); a process of institutional displacement, leading to the division of SEDAÍ into three new institutions (ACRI, SDPI and SESAMPE); and a process of institutional conversion affecting DECAP. We also found, from the interviews, that the effectiveness of financial paradiplomacy in the state was directly affected by three interrelated factors: (i) personalism; (ii) the state's creditworthiness and repayment capacity; and (iii) the restriction on the financial institutions allowed to co-finance state government projects.

Keywords: Paradiplomacy, Rio Grande do Sul, International Relations, Institutional Change.

Submetido em 05 de maio de 2022

Aprovado em 23 de agosto de 2022