



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA – CAEN
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA – MPE

RICARDO WILSON DE SOUSA BESSA

**RESPONSABILIDADE FISCAL E PARADIPLOMACIA FINANCEIRA:
A RECENTE EXPERIÊNCIA CREDITÍCIA DO ESTADO DO CEARÁ**

FORTALEZA
2012

RICARDO WILSON DE SOUSA BESSA

**RESPONSABILIDADE FISCAL E PARADIPLOMACIA FINANCEIRA:
A RECENTE EXPERIÊNCIA CREDITÍCIA DO ESTADO DO CEARÁ**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Economia do Curso de Pós-Graduação em Economia – CAEN, da Universidade Federal do Ceará - UFC, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Rogério Faustino Matos

FORTALEZA

2012

RICARDO WILSON DE SOUSA BESSA

**RESPONSABILIDADE FISCAL E PARADIPLOMACIA FINANCEIRA:
A RECENTE EXPERIÊNCIA CREDITÍCIA DO ESTADO DO CEARÁ**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Economia do Curso de Pós-Graduação em Economia – CAEN, da Universidade Federal do Ceará - UFC, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Aprovada em: **13 de abril de 2011**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Rogério Faustino Matos (Orientador)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Dr. Maurício Benegas
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Dr. Frederico Augusto Gomes de Alencar
Universidade Federal do Ceará – UFC

RESUMO

Em um cenário recente de participação significativa e crescente por parte dos governos subnacionais – principalmente nos países emergentes compostos por estados federados – nas relações econômicas internacionais, este estudo se propõe a analisar a influência de variáveis macroeconômicas, fiscais e políticas na captação de recursos junto a órgãos internacionais pelo estado do Ceará. A gestão fiscal austera e a pró-atividade paradiplomática financeira deste estado têm proporcionado a credibilidade necessária para contratar empréstimos externos com as agências multilaterais e bilaterais, sendo o montante anual médio desta captação de R\$ 160 milhões durante o período de 1999 a 2008, representando 40% do volume total nacional. Assim, a partir de um arcabouço *ad hoc* linear multivariado, é possível evidenciar o impacto positivo alcançado pela reforma fiscal do Ceará, além da influência negativa causada pelas mudanças de gestão do poder executivo estadual. Estas operações de crédito foram influenciadas positivamente pela oferta destinada ao estado vis-à-vis o montante nacional e principalmente pelo esforço de uma diplomacia paralela, de forma que um aumento nesta variável em 1% implica no aumento de 0,22% na captação de recursos externos.

Palavras-chave: Paradiplomacia financeira; Captação de recurso externo; Mudança de governo estadual; Austeridade Fiscal.

ABSTRACT

In a recent period with significant and increasing participation by subnational governments – mainly in emerging countries composed by federated states – in international economic relations, this article intends to analyze the influence of macroeconomic, fiscal and politic variables policies at raising the necessary funds by Ceará State from international organizations. Ceará's austere fiscal management and pro-activeness financial paradiplomacy have provided the credibility needed to get external loans from multilateral and bilateral agencies. The average annual amount of this fund raising is R\$ 160 million during the period from 1999 to 2008, representing 40% of the total volume. Thus, based on an ad hoc linear multivariate framework, we can evidence the fiscal reform positive impact, besides the negative influence caused by changes of State executive power management. These loans were also influenced positively by the relative offer and mainly by parallel paradiplomacy effort so that an increase in this variable by 1% implies the increase of 0.22% in fund raising.

Keywords: Financial paradiplomacy; Fund raising from external organizations; State government change; Fiscal austerity.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Operações de Crédito contatadas pelos Governos Central, Estaduais e Municipais junto a fontes multilaterais e bilaterais (1989 a 2006).....	18
Tabela 2 - Operações de crédito externo contraídas pelo estado do Ceará analisadas pelo STN (exercício de 2002 a 2009).....	21
Tabela 3 - Estatística descritiva das principais variáveis (1999 a 2008).....	29
Tabela 4 - Estimação do modelo linear: captação de recursos externos do estado do Ceará (1999.1 a 2008.4).....	32

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ceará: Evolução das operações de crédito e do endividamento (1999 a 2008).....	20
Figura 2 - Evolução do volume comércio exterior do estado do Ceará FOB (1999 a 2008).....	24
Figura 3 - Séries temporais anuais das principais variáveis fiscais e macroeconômicas (1999 a 2008).....	30

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	LITERATURA RELACIONADA.....	10
2.1	Paradiplomacia: etimologia.....	10
2.2	Paradiplomacia financeira: exemplos e questões operacionais.....	11
2.3	Este artigo e a paradiplomacia financeira no Brasil.....	13
3	CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA FISCAL.....	16
3.1	Política fiscal no Brasil: paradiplomacia, descentralização e equilíbrio.....	16
3.2	Política fiscal no Ceará.....	18
3.3	Rating.....	23
4	METODOLOGIA.....	25
5	EXERCÍCIO EMPÍRICO.....	29
5.1	Base de dados e estatísticas descritivas.....	29
5.2	Resultados.....	31
6	CONCLUSÃO.....	34
	REFERÊNCIAS.....	36

1 INTRODUÇÃO

Em um histórico recente, os governos estaduais têm passado com maior assiduidade por experiências paradiplomáticas, tanto nos países pertencentes à Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), como em economias emergentes.¹ Moreira *et al.* (2010) discutem, por exemplo, a problemática de inserção das cidades sul-americanas nos processos de globalização e regionalização transnacional, com ênfase nas redes de negociação paradiplomática.

Atendo-se ao caso brasileiro, é possível evidenciar uma participação crescente por parte dos estados e municípios nas relações econômicas internacionais. Mais especificamente no campo da paradiplomacia financeira, a motivação para a extensão das relações internacionais está associada ao fato de que, para os entes subnacionais que estejam adimplentes com suas metas fiscais e com capacidade de endividamento, há recursos disponíveis captados junto a fontes externas, os quais possuem custos razoáveis. Trata-se assim, de uma fonte estável de financiamento para os programas de investimento e desenvolvimento local, com reflexos positivos sobre a projeção externa do país, além do acesso a melhores práticas e inovações fornecidas pela assistência técnica e financeira internacional.

Neste contexto, o presente estudo aborda as relações exteriores específicas do estado Ceará, no que se refere aos esforços deste para a captação de créditos externos, via instrumentos legais previstos no arcabouço de medidas de responsabilidade fiscal junto a organizações internacionais.

Com relação ao financiamento externo, a ênfase foi dada na análise da captação de créditos pelo governo do estado disponibilizados pelos organismos multilaterais, tais como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dentre outros, além de aportes recebidos de fontes bilaterais, as quais representam acesso a recursos expressivos e a custos razoáveis para viabilizar seus esforços de modernização da infraestrutura física e social e de promoção do desenvolvimento local.

Assim, alinhado com os argumentos defendidos em Soldatos (1990), este trabalho se propôs a modelar a evolução ao longo do tempo da captação de créditos externos oficiais pelo estado cearense a partir da construção de variáveis

¹ Organização internacional composta por mais de 30 economias caracterizadas pelo elevado nível de renda e de Índice de Desenvolvimento Humano.

proxycapazes de mensurar variáveis fiscais, macroeconômicas e políticas tidas como relevantes na obtenção deste crédito externo, durante o período de 1999 a 2008, com frequência trimestral.

Evidencia-se o impacto significativo da reforma fiscal do Ceará, além da influência negativa de mudanças de gestão do poder executivo estadual na evolução destas receitas de operações contratadas de crédito externo. Estas operações foram influenciadas positivamente pela oferta destinada ao estado vis-à-vis o montante nacional e também pelo esforço de uma diplomacia paralela, de forma que um aumento nesta variável em 1% implica no aumento de 0,22% na captação de recursos externos.

Este estudo encontra-se estruturado da seguinte forma. Na seção 2, faz-se uma breve revisão da literatura relacionada sobre a etimologia e principais aspectos relacionados à paradiplomacia no mundo e no Brasil, sendo feita na seção seguinte uma abordagem sucinta da política fiscal no país e no estado do Ceará. Na seção 4, tem-se a descrição da metodologia, e na quinta seção apresenta-se toda a discussão dos resultados do exercício empírico. As considerações finais são feitas na sexta seção.

2 LITERATURA RELACIONADA

2.1 Paradiplomacia: etimologia

A atividade internacional dos governos regionais, estaduais ou municipais – a paradiplomacia – pode ser considerada como um fenômeno relativamente recente em escala global, sendo ainda incipiente o estudo da participação dos entes não centrais nas relações internacionais, tanto na doutrina e meios acadêmicos nacionais, quanto internacionais.

A expressão paradiplomacia foi trazida ao debate acadêmico por Soldatos (1990), para designar a atividade diplomática desenvolvida entre entidades políticas não centrais situadas em diferentes estados.² Em razão da diversidade de visões e usos de termos que buscam captar os sentidos do fenômeno paradiplomático, vale notar que a palavra “paradiplomacia” não foi a primeira a ser utilizada para designar as atividades internacionais de entidades subnacionais, tendo sido inicialmente utilizada a expressão “microdiplomacia” em Paquin (2004) e Farias (2000).³ Zabala (2000) aponta que o neologismo paradiplomacia surgiu nos anos 1980 na literatura norte-americana, o prefixo “para” designaria além de algo paralelo, a atuação “diplomática” dos governos subnacionais.

Outros autores utilizam ainda outras palavras para designar a diplomacia dos Estados federados, preferindo falar, por exemplo, de diplomacia de “múltiplas vias” ou de múltiplas camadas, como Hocking (2004), que contesta a utilização dos termos paradiplomacia e protodiplomacia, lembrando que foram forjados com o intuito de reforçar os elementos de conflito existentes entre o governo nacional e os governos subestatais, havendo o risco de que seu uso possa corroborar para o reconhecimento das tensões entre as esferas de governo na dinâmica da centralização-descentralização em que vivem, sobretudo, as federações na atualidade. O autor enfatiza que a diplomacia não poderia ser considerada um processo segmentado entre os atores dentro de um Estado, devendo, ao contrário,

² Soldatos (1990) argumenta que, ainda que a literatura frequentemente prefira usar termos como “atuação externa”, suas manifestações são frequentemente similares às atividades de política externa dos Estados-Nação, sob a forma de visitas, missões ao exterior, acordos com atores externos e, inclusive, representações externas diretas.

³ Para maiores detalhes sobre a origem do termo, ler Zabala (2000) e Duchacek (2001).

ser considerada como um sistema, onde se imbricam os atores no seio da estrutura estatal.

Por isso, Hocking (2004) utiliza o termo “diplomacia de múltiplas camadas” ou “diplomacia catalítica” para definir o fenômeno como permanente, frente à atividade dos atores da paradiplomacia e aos recursos que estes possuem, muitas vezes superiores aos recursos dos governos centrais. E destaca, ainda, a importância da paradiplomacia, que toca todos os domínios da ação internacional dos governos centrais, incluindo as questões militares, de cooperação, de desenvolvimento e de direitos humanos, tendo ainda os atores paradiplomáticos um papel essencial na atração de investimentos estrangeiros.

2.2 Paradiplomacia financeira: exemplos e questões operacionais

É bastante difícil precisar historicamente as origens da atividade internacional de governos não-centrais, pois certamente sempre houve atuações que poderiam ser consideradas “paradiplomáticas”. Entretanto, um primeiro evento a alcançar grande visibilidade se deu em 1882, quando Québec, no Canadá, estabeleceu um escritório de representação em Paris, visando administrar os crescentes fluxos financeiros e comerciais entre as duas cidades, conforme Soldatos (1990). Segundo Keating (2004), esse movimento ganhou força no período após a Segunda Guerra Mundial, a partir da interlocução entre governos subnacionais europeus durante o esforço de reconstrução do continente. Nas Américas, por sua vez, destaca-se a importância de movimentos envolvendo as fronteiras entre Canadá e Estados Unidos e entre Estados Unidos e México, as quais foram se tornando “porosas” à integração econômica, social e cultural.⁴

A partir daí, segundo Keating (2004), a atuação externa de unidades subnacionais ganharia impulso, sobretudo nos anos 70 e 80, devido a dois fatores fundamentais: primeiro, os avanços tecnológicos que revolucionaram as dinâmicas de tempo-espço da modernidade, facilitando o acesso e estendendo as possibilidades de comunicação por todo o globo; em segundo lugar, devido ao contexto de descolonização e redemocratização em diversas regiões do mundo, com destaque para a África, Ásia e América Latina, que gerou uma nova e variada

⁴ Para maiores detalhes, ler Vigevani (2006).

gama de atores políticos, tanto nos âmbitos domésticos quanto no plano internacional.

Dentre as várias questões operacionais que envolvem o tema da paradiplomacia, destacam-se três em particular. A primeira diz respeito ao fator endógeno de criação de um núcleo de formulação e operação de ações externas no aparelho administrativo de um governo subnacional que o capacita para realizar contatos além das fronteiras do Estado-Nação para a promoção de intercâmbios econômicos, projeção no exterior e captação de recursos do resto do mundo. A experiência internacional registra inúmeros e crescentes casos de ações de internacionalização conduzidas por governos subnacionais por meio de motivações, oportunidades e estratégias diversas.

A segunda questão refere-se à articulação funcional entre os atores estatais subnacionais e seus governos nacionais na condução de suas ações externas. A falta de soberania dos entes subnacionais requer a interveniência do governo central na forma de concessão de garantias contra eventual risco de inadimplência do mutuário junto ao credor internacional. O que pressupõe todo um processo de controle do endividamento subnacional, de modo a minimizar riscos de *default* e pressões por socorros financeiros (*bailouts*) para subunidades federadas “falidas”, o que restringe na prática o raio de ação da paradiplomacia dos governos subnacionais em suas tratativas junto a organismos internacionais e organizações governamentais estrangeiras de fomento.

A terceira questão refere-se ao papel desempenhado pelos regimes internacionais na concessão de créditos externos oficiais a mutuários subnacionais, uma vez que, durante mais de três décadas os organismos de *Bretton Woods* somente concediam créditos a estados soberanos que eram membros do organismo. A flexibilização das diretrizes de crédito dos organismos internacionais no final dos anos 80 correspondeu a uma mudança significativa no regime financeiro internacional que regulamenta a atuação dos organismos internacionais de ajuda ao desenvolvimento.

Pode-se constatar que houve uma mudança em relação ao espaço físico das relações entre os países no mundo, e com a inserção de novos agentes na economia, as relações internacionais deixaram de ser realizadas apenas por meio das fronteiras soberanas do Estado-Nação. Segundo Vigevani (2006), a participação

subnacional no sistema internacional acontece devido à busca pelo aumento na competitividade e pela melhoria em sistemas básicos na sociedade.

Sem dúvida que reconhecer e legitimar uma política exterior subnacional, estabelecendo quais são os indicadores que devem ser levados em conta, representa grandes desafios metodológicos, dada a heterogeneidade dessas iniciativas. Mesmo porque, enquanto alguns governos subnacionais desenvolvem estratégias internacionais deliberadas e criam instrumentos burocráticos e estruturas institucionais para fazê-lo (como Secretarias de Relações Internacionais), outros simplesmente realizam ações externas sem contar com um planejamento pré-concebido ou qualquer grau de coordenação.⁵

Em Rosenau (1990), o interesse passou a ser apontar as incumbências e limitações que a relação com o conceito de soberania implicaria na ação exterior, classificando os governos internacionais condicionados pela soberania: (i) governos centrais, ao quais teriam mais responsabilidades, recursos e obrigação de prestação de contas e (ii) os governos “*sovereignty-free*” – empresas multinacionais, grupos étnicos, agências burocráticas e partidos políticos – que teriam mais liberdade para buscar seus objetivos, de acordo com a disponibilidade de meios de que gozassem, a princípio sofrendo menos constrangimentos políticos à sua ação.

2.3 Este artigo e a paradiplomacia financeira no Brasil

O maior problema enfrentado pelos governos subnacionais é da institucionalização de seus acordos, de suas ações, visto que em países federados, como o Brasil, apenas um órgão é responsável por todo tipo de relações internacionais do país. Conforme Almeida e Silva (2007),

[...] O federalismo pressupõe, na sua estrutura, uma esfera lógico-normativa reguladora das relações entre os estados federados e a União, que em última instância detém a soberania estatal, poder último sobre os cidadãos e as demais entidades estatais, nestas apenas em consonância dos limites estabelecidos na Constituição.

No caso brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores é o responsável por todos os acordos e articulações realizados com outros países, sendo ele também o responsável por coordenar as ações externas dos governos subnacionais que a cada dia ampliam seu raio de ação, a fim de agilizar os acordos internacionais

⁵ Para maiores detalhes, ver Salomón e Nunes (2007)

e também como uma forma de se manter uma relação não tensionada entre estado nacional e subnacional, onde persistam interesses consoantes entre a União e os entes subnacionais. Prado (2007) consiste em uma referência bastante interessante neste contexto.

No entanto, a ação externa de entes federativos se vê limitada juridicamente pelas constituições nacionais e pelo Direito Internacional Público que reconhece somente os Estados como sujeitos do direito internacional. A este respeito, Prazeres (2004) destaca que apesar da atuação no plano internacional ser tradicionalmente realizada pelos governos nacionais, “[...] em vários casos, as unidades subnacionais, como as brasileiras, não se mostram acomodadas com as limitações que são impostas à sua ação externa”. Ainda segundo este trabalho, considerando a orientação tradicional sobre a manutenção de relações com outros Estados uma prerrogativa de soberania, as subunidades não disporiam de capacidade de, per se, assumir compromissos internacionais.

Diferentemente do caso mexicano, não há no Brasil uma regulamentação específica que lide com a institucionalização das atividades internacionais desenvolvidas pelas unidades subnacionais. Porém, há na Constituição de 1988 as diretrizes que estabelecem que a federação brasileira seria tripartite: formada pelo Governo central, os estados e os municípios brasileiros. Seu caráter inovador com relação à maioria das outras Constituições federativas do mundo está associado exatamente ao fato de que os governos locais passariam a ter uma parcela de poder dentro do jogo federativo e a gozar de maior autonomia administrativa, apesar de receber apenas 15% da arrecadação federal. No entanto, seriam poucos os municípios que dispõem de poder e estrutura para ter um papel relevante para a prática de ações internacionais como uma das principais demonstrações de sua capacidade política.

Neste cenário, as unidades da federação passaram a desempenhar um papel cada vez maior no jogo político nacional e no processo de desmonte do estado desenvolvimentista, com tendência para um conflito entre as unidades subnacionais por recursos federais, tais como a contratação de empréstimos com o aval da União e seu posterior não pagamento e privados – a guerra fiscal no âmbito da atração de investimentos de multinacionais.

Neste contexto, um exemplo muitas vezes citado é o do Rio Grande do Sul, que criou a primeira secretaria estadual vinculada ao tema das relações

internacionais em 1987, resultando no fortalecimento dos laços do Brasil com a Argentina.

Assim, este artigo se posiciona ao modelar e analisar quantitativamente a capacidade de explicação de variáveis exógenas fiscais, políticas e macroeconômicas para um caso específico, ainda pouco explorado na literatura: a atuação paradiplomática financeira do estado do Ceará, cujo montante de crédito obtido nos últimos junto a fontes externas vem sendo bastante significativo em termos absolutos e relativos – mesmo sendo um dos estados com menor participação no PIB brasileiro –, permitindo inferir que esta tem se constituído como uma das mais dinâmicas unidades da Federação no campo da iniciativa paradiplomática, conforme dados apresentados na subseção 3.2.

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA FISCAL

3.1 Política fiscal no Brasil: paradiplomacia, descentralização e equilíbrio

A crise fiscal brasileira dos anos 80 teve papel importante no colapso no planejamento estratégico nacional e nos mecanismos de desenvolvimento regional herdados da época do Regime Militar (1964-1985). Diante das restrições fiscais por parte da União, o setor público – principalmente os governos estaduais – foi estimulado a se endividar junto a fontes externas para complementar as necessidades de financiamento dos gastos públicos com investimento.

Na literatura de economia do setor público, o debate sobre este tema, o qual está diretamente associado à descentralização e conseqüentemente às atividades de paradiplomacia, não parece estar consolidado, havendo exemplos bastante idiossincráticos.

Em muitos países, a descentralização foi um dos instrumentos fundamentais nos processos de reforma e modernização do estado. Em particular, na América Latina, tem se desenvolvido um movimento de descentralização com o objetivo de proporcionar um melhor aproveitamento do potencial de fortalecimento da governabilidade, da democracia e de promoção do desenvolvimento local, através de uma alocação mais eficiente de recursos públicos e uma distribuição transparente de competências nos níveis subnacionais de governo.

No entanto, os benefícios esperados com a descentralização fiscal não estão garantidos, pois o acesso dos governos às distintas fontes de financiamentos, além dos impostos e transferências intergovernamentais, inclui o endividamento interno e externo, o que pode vir a influenciar na magnitude do déficit do setor público dos países como um todo. Por isso, o grande desafio da descentralização é alcançar um equilíbrio entre a distribuição de recursos e competências e os objetivos de estabilidade macroeconômica.

Neste cenário, a Constituição Federal de 1988 ampliou as atribuições dos estados e municípios brasileiros, normatizando as medidas visando obter maior responsabilidade fiscal, gerando perspectivas no sentido de fortalecer a discussão sobre a possibilidade e a efetividade de ações internacionais descentralizadas.

Já a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), incluiu na dívida pública consolidada, para efeitos de verificação do limite de

endividamento (estoque de dívida), as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.⁶

A LRF emerge em um ambiente gerencial orientado pela eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, aliado a um contexto de aprofundamento da crise financeira do Estado brasileiro. Seu propósito é conter o déficit público e o endividamento crescente por meio da manutenção do equilíbrio fiscal permanente, mediante o cumprimento intertemporal de metas de resultado fiscal.

Para tanto, foram estabelecidas rígidas restrições legais em relação às operações de crédito, renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, seguridade social, dívidas consolidada e mobiliária, concessão de garantias e inscrição em restos a pagar.

Como consequência de tais marcos fiscais, foi possível observar que a literatura especializada ampliou o conceito de paradiplomacia, sugerindo a participação de organizações governamentais, além do estado nacional, em ações internacionais, agregando ao debate clássico relativo à soberania nacional e ao federalismo.

Assim, o desafio para o Brasil passa a ser como conduzir o potencial interesse pelas relações externas dos governos descentralizados (estaduais e municipais) com os interesses do estado nacional.

Segundo informações fornecidas pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEAIN/MPOG), o valor total das operações de crédito contraídas pelo setor público brasileiro junto a fontes multilaterais e bilaterais, ao longo do período compreendido entre 1989 e 2006, alcançou a marca de US\$ 36,8 bilhões, sendo que 37,89%, ou seja, US\$ 13,96 bilhões foram contratados diretamente pelos entes subnacionais.

Esses números permitem evidenciar o peso expressivo das relações financeiras assumidas pelos governos estaduais e municipais.⁷

Para maiores detalhes, ver a Tabela 1.

⁶ O conceito de dívida consolidada vai além das obrigações decorrentes das operações de crédito propriamente ditas, envolvendo, por exemplo, os precatórios incluídos no orçamento e não pagos durante o exercício a que se referem.

⁷ As operações de crédito externo por não envolverem instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, não necessitam observar as regras de contingenciamento do crédito do setor público do Conselho Monetário Nacional (CMN).

Tabela 1 - Operações de Crédito contatadas pelos Governos Central, Estaduais e Municipais junto a fontes multilaterais e bilaterais (1989 a 2006)

	Número	Valor (US\$ mil)	Participação (%)
União	139	22.899.342	62,11
Estados	146	12.533.904	33,99
Municípios	18	1.433.106	3,9
Total	303	36.866.352	100

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN)

3.2 Política fiscal no Ceará

A relevância do tema está associada à ação externa dos governos subnacionais brasileiros na captação direta de recursos externos, ou seja, a contratação de dívidas junto a fontes multilaterais e bilaterais para complementar suas necessidades de investimento. O volume expressivo dos fluxos de empréstimos externos já assumidos pelos entes subnacionais e seus austeros compromissos para o cumprimento de metas fiscais e de controle da dívida com o Governo Federal impõem restrição à captação de recursos externos por tais entes governamentais que não estejam fiscalmente ajustados.

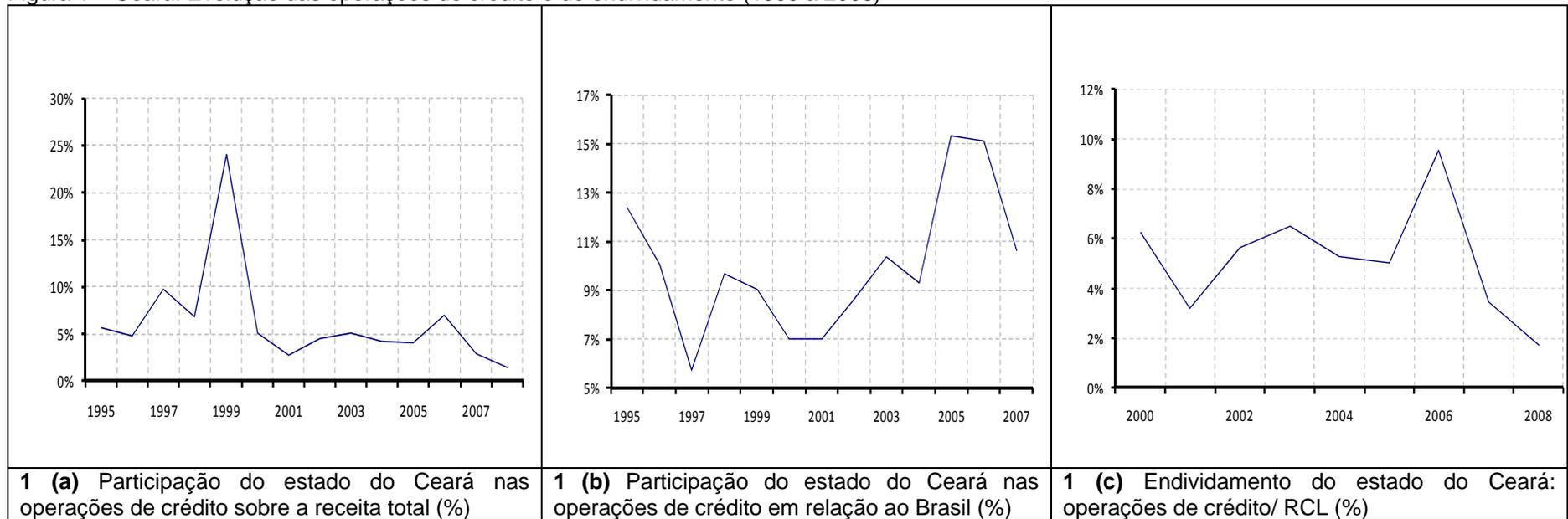
No entanto, como já abordado, para aqueles entes subnacionais que estejam adimplentes com suas metas fiscais e com capacidade de endividamento, os recursos da captação externa com custos razoáveis podem proporcionar uma fonte de financiamento para os programas de investimento e desenvolvimento local. Atendo-se à recente experiência vivenciada pelo estado do Ceará, o modelo de gestão implementado a partir da década de 90 permite evidenciar:

- (i) a redução dos gastos públicos com pessoal do patamar de 92,3% da receita corrente líquida no período de 1979 a 1985, para menos de 50%, no intervalo de 2001 a 2006;
- (ii) a liberação de recursos orçamentários para aplicação sistemática de cerca de 10% das despesas totais em investimentos (despesas de capital) e alocação de mais 12% das mesmas com o serviço da dívida;
- (iii) a redução em aproximadamente 50% do nível de financiamentos internos e externos em razão das receitas totais no período, passando para o patamar de 5,62% no período entre 1999 e 2008, conforme Figura 1(a) e

(iv) a geração contínua de superávits na conta corrente do governo estadual (receitas correntes menos despesas correntes).

Estas medidas fiscais contracionistas constituem a base para o estado alcançar superávits primários, mantendo sua reputação financeira em níveis que permitam o acesso contínuo a recursos externos a custos moderados, importantes para sustentar programas públicos de inversões e investimentos de longo prazo.

Figura 1 – Ceará: Evolução das operações de crédito e do endividamento (1999 a 2008) ^a



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)

Nota: ^a Séries temporais anuais extraídas a partir de informes de domínio público disponibilizados nos sites dos seguintes órgãos: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)

É possível também observar que na Figura 1(b) que o Ceará apresentou um razoável desempenho na captação de recursos contratados junto credores internos e externos, vis-à-vis os demais estados da federação.

Para um estado cuja economia responde aproximadamente por apenas 2% do Produto Interno Bruto do Brasil, a partir de 2002 até 2007, o Ceará apresentou captações acima de 10% do volume total contratado por todos os estados brasileiros, e em 2006 chegou a 40% do volume total entre todos os estados.

Assim, em relação à captação de recursos externos oficiais, a carteira de projetos internacional do Ceará é uma das maiores entre os Estados brasileiros. A continuidade da gestão fiscal austera e a pró-atividade paradiplomática em face dos organismos internacionais de financiamento tem-lhe proporcionado à credibilidade necessária para contratar empréstimos externos com as agências multilaterais e bilaterais.

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) /MF, a partir de 2002, o Ceará, em que pesem as dificuldades da conjuntura macroeconômica sobre as finanças dos Estados, logrou êxito em captar novos empréstimos externos, de modo que se encontram em estágio avançado de negociação, deviam ser contratados e desembolsadas as seguintes operações descritas na Tabela 2.

Tabela 2 – Operações de crédito externo contraídas pelo estado do Ceará analisadas pelo STN (exercício de 2002 a 2009)

FINALIDADE	VALOR EM R\$	INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	DETALHAMENTO	DATA
Operação Contratual Externa	R\$287.000.000,00	Banco Interamericano de Desenvolvimento	Infra-estrutura	08/06/2004
Operação Contratual Externa	R\$27.332.969,00	Kreditanstalt für Wiederaufbau	Saneamento básico	11/08/2005
Operação Contratual Externa	R\$564.984.000,00	Banco Mundial	Multissetorial	21/09/2005
Operação Contratual Externa	R\$84.075.000,00	Banco Mundial	Multissetorial	04/07/2006
Operação Contratual Externa	R\$37.163.750,00	Intermed Handels – Und Consultinggesellschaft mbH	Multissetorial	04/07/2006
Operação Contratual Externa	R\$224.138.300,00	Banco Mundial	Multissetorial	08/10/2008
Operação Contratual Externa	R\$176.176.000,00	Banco Interamericano de Desenvolvimento	Multissetorial	14/10/2008
PROFISCO	R\$66.748.000,00	Banco Interamericano de Desenvolvimento	PROFISCO	22/10/2008
Operação Contratual Externa	R\$500.508.192,00	Banco Mundial	Multissetorial	09/12/2008

FINALIDADE	VALOR EM R\$	INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	DETALHAMENTO	DATA
Operação Contratual Externa	R\$89.557.400,00	Banco Mundial	Multissetorial	10/07/2009
Operação Contratual Externa	R\$87.610.500,00	Banco Interamericano de Desenvolvimento	Multissetorial	10/07/2009
Operação Contratual Externa	R\$338.050.944,00	Banco Interamericano de Desenvolvimento	Infra-estrutura	22/07/2009
Operação Contratual Externa	R\$255.000.000,00	Banco Interamericano de Desenvolvimento	Operação Contratual Externa	12/11/2009

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Porém, conforme disposto nos limites da Resolução nº 43/2001-SF, as operações de crédito externo realizadas em um mesmo exercício financeiro não poderão ser superiores a 16% da receita corrente líquida (RCL), o que determina o ritmo do endividamento anual (fluxo de uso dos recursos), baseado em percentual da receita do ente subnacional.

Dessa forma, a partir de 2001 com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Ceará vem apresentando limites médios em torno de 5% da RCL, bem abaixo, portanto, do estabelecido por este instrumento legal, conforme pode ser visto na Figura 1(c).

Estes valores permitem inferir que o estado do Ceará tem se constituído como uma das mais dinâmicas unidades da Federação no campo da iniciativa paradiplomática financeira. O mesmo pode ser dito sobre a vertente comercial, com destaque ainda para a diversificação de parceiros comerciais na Europa (países como Portugal, Itália, Espanha, França, Alemanha), na América Latina (em especial a Argentina, Chile e Guiana Francesa), na África (Cabo Verde e Senegal) e mesmo na Ásia (a China), além dos Estados Unidos, além do apoio às missões oficiais ou comerciais dirigidas a inúmeros países como a China, Coréia do Sul e a outros na África (com ênfase em Cabo Verde, Senegal e Angola).

Nesse sentido, seguindo a tendência de internacionalização gradual, que vem desde meados da década passada, e mesmo a despeito da deficiente promoção comercial nacional, as exportações cearenses reagiram mais fortemente do que as exportações do país em seu conjunto.

O Ceará registrou um expressivo aumento nas suas exportações (em dólares correntes) entre 2000 e 2008, a uma taxa anual de 15,33%, seguindo de perto a média de crescimento das exportações brasileiras no mesmo período (15% a.a), atingindo a marca de US\$ 1,27 bilhão no final de 2008. Evolução esta

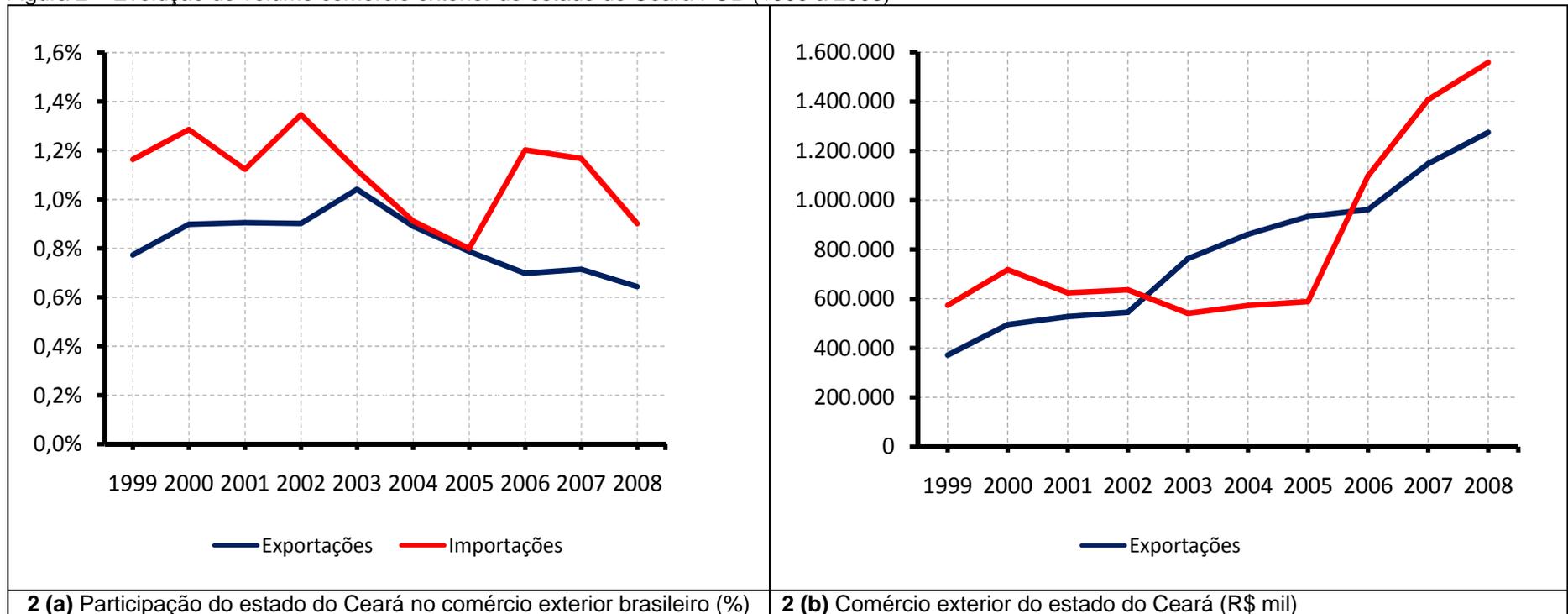
acompanhada pela expansão da base exportadora, que saltou de apenas 50 empresas, em 1991, para 260 em 2002, chegando a 327 em 2007 e uma sensível diversificação na pauta de produtos manufaturados, de maior valor agregado e/ou conteúdo tecnológico.

Pelo lado das importações, a desaceleração econômica fez as compras no exterior recuarem no triênio 2003-2005, mas elas reagiram tendo se expandido fortemente a partir de 2006, atingindo o patamar de crescimento médio anual de 42% conforme pode ser verificado nas Figuras 2(a) e 2(b).

3.3 Rating

O desempenho da política fiscal da União e dos Estados e Municípios influenciam diretamente suas respectivas classificações de risco, denominado de *rating*. Em outras palavras, o *rating* estima o risco de não pagamento dos títulos de instituições públicas, privadas ou operações estruturadas. Para a composição do *rating* dos governos subnacionais são utilizadas técnicas de estimação que incorporam os seguintes itens: situação financeira, cenário macroeconômico local e internacional, sensibilidade do mercado e estudos acadêmicos. A saúde financeira e a transparência das contas públicas do Estado se tornam pontos principais para a determinação do *rating*, além de auxiliar na obtenção de patamares de menor risco, gerando assim mais segurança para os investidores e instituições de crédito.

Figura 2 – Evolução do volume comércio exterior do estado do Ceará FOB (1999 a 2008) ^a



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)

Nota: ^a Séries temporais anuais extraídas a partir de informes de domínio público disponibilizados nos sites dos seguintes órgãos: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)

4 METODOLOGIA

Tendo em vista o objetivo de se modelar a evolução ao longo do tempo da captação de créditos externos oficiais por um mutuário subnacional brasileiro, no caso específico, o estado do Ceará, durante o período de 1999 a 2008, foram coletados dados de desempenho macroeconômico e outros indicadores sobre a contabilidade estadual, a partir de diversas fontes extraídas de informes de domínio público disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério da Fazenda, Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Banco Central do Brasil (BACEN) e Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

Assim, de posse de tais dados extraídos com frequência trimestral e alinhado com os argumentos defendidos em Soldatos (1990), foram construídas as seguintes variáveis *proxy* capazes de mensurar variáveis fiscais, macroeconômicas e políticas tidas como relevantes na obtenção deste crédito externo: (i) Receita de operações de crédito contratadas junto a órgãos externos, *CRE*; (ii) Indicador de atividade de paradiplomacia do governo estadual, *PG*; (iii) Indicador de capacidade de pagamento da dívida, *CP* e (iv) Indicador da oferta relativa de crédito para o estado do Ceará, *OC*.

A captação trimestral de recursos externos tem como fonte a base de dados da SEFAZ, a qual disponibiliza os valores de operações de crédito interno de externo, sendo então coletados diretamente dos Balanços Gerais do Estado.

A influência do fator “iniciativa paradiplomática” (Paradipolomacia) dos entes subnacionais na captação de recursos externos foi na ótica construtivista, baseada na busca de projeção externa da identidade local no exterior e evolução do grau de abertura ao comércio exterior. O grau de abertura de uma economia ao comércio exterior pode ser definido a partir da razão entre as exportações mais importações e o PIB. Quanto maior o grau de abertura do estado ao comércio exterior, ou seja, quanto maior o peso das exportações e importações de bens e serviços na economia local, maior a tendência de o mesmo exercitar uma paradiplomacia financeira.

Esse indicador para o Ceará apresentou aumento considerável no período 1987 a 2006, tendo reduzido nos últimos anos em função do efeito da apreciação do real em relação ao dólar.⁸

Com relação à capacidade de pagamento do estado, esta indica a relação entre a comparação das receitas e despesas primárias e a receita corrente líquida (RCL), ou seja, o quanto da RCL é necessário para quitar o montante das dívidas de curto e longo prazos, já deduzidas as disponibilidades de caixa. Por representar uma variável de estoque, tende a apresentar variações significativas no período e estabilizadas a partir de 2002.

Por fim, a variável que capta a oferta de crédito internacional para o estado foi construída por meio da relação entre as operações contratadas de crédito pelo estado do Ceará em relação ao valor total das operações de créditos contratadas pelo Brasil internamente e junto a organismos internacionais. A oferta de crédito externo ao Brasil foi obtida do Balanço de Pagamentos do BACEN.

Além das séries temporais destas variáveis, foram utilizadas ainda uma variável *dummy* para captar o efeito no endividamento da Lei de Responsabilidade Fiscal (*LRF*) e variáveis *dummy* para identificar as mudanças de gestão política do Governo do Ceará. Durante o período em questão, houve quatro gestões diferentes: (i) Tasso Jereissati, de 1999.1 a 2002.1, (*GOV1*); (ii) Beni Veras, de 2002.2 a 2002.4, (*GOV2*); (iii) Lucio Alcântara, de 2003.1 a 2006.4, (*GOV3*); e (iv) Cid Gomes, de 2007.1 a 2008.4, (*GOV4*). Optou-se em “desconsiderar”, sem perda de generalidade, a *dummy* para o período do segundo ao quarto trimestre de 2002, em razão do uso de intercepto no modelo.

Definidas e construídas as séries das variáveis endógena e exógenas, estas foram testadas para a presença de raiz unitária em um polinômio autoregressivo. Podendo haver heterocedasticidade nestas séries, fez-se uso da técnica de estacionariedade com a inclusão de intercepto desenvolvida por Phillips e Perron (1988). Para todas as variáveis rejeitou-se a 1% a hipótese nula de raiz unitária, com exceção da proxy de paradiplomacia, a qual se mostrou estacionária apenas a 10% de significância.

Ainda sobre as propriedades estatísticas/ econométricas das séries em questão, é importante ressaltar que, exceto para a variável paradiplomacia, todas as

⁸ O efeito cambial subestima o fluxo de receita de exportação em relação ao PIB local, majoritariamente composto por bens não comercializáveis no exterior.

demais não apresentaram correlação serial significativamente alta que sugerisse problemas com multicolinearidade.

Em razão do intuito de se analisar o impacto direto e linear das variáveis explicativas de natureza macroeconômica, fiscal e política, fez-se uso de um arcabouço linear simples para a modelagem de séries temporais, porém, *ad hoc*.⁹ A estimação seguiu o Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), atendo-se para a adoção do erro padrão consistente para heterocedasticidade e autocorrelação serial proposto por Newey e West (1987). Esta técnica de estimação se mostrou *a priori* bem especificada e apta a ser utilizada, uma vez que as variáveis aleatórias em questão apresentaram um comportamento estacionário, não tendo havido também maiores problemas com relação a multicolinearidade.

Em razão do desempenho satisfatório de modelos lineares multivariados com defasagens na literatura sobre crédito, como por exemplo, em Matos e Costa (2010), e visando captar possíveis e significativos efeitos não contemporâneos, mas sim com *lag* de um trimestre, seguiu-se neste artigo a sequência sugerida em Alt (1942) e Tinbergen (1949), ao se estimar a regressão seguinte, apenas com variáveis contemporâneas

$$CRE_t = \alpha + \beta_{cp}CP_t + \beta_{pg}PG_t + \beta_{oc}OC_t + \gamma_{LRF}LRF + \gamma_1GOV1 + \gamma_3GOV3 + \gamma_4GOV4 + \varepsilon_t \quad (1)$$

e em seguida, com todas as combinações possíveis a partir do uso das respectivas primeiras defasagens, sendo a versão menos parcimoniosa a ser estimada dada pela a seguinte regressão:

$$CRE_t = \alpha + \beta_{cp}CP_t + \beta_{cp,1}CP_{t-1} + \beta_{pg}PG_t + \beta_{pg,1}PG_{t-1} + \beta_{oc}OC_t + \beta_{oc,1}OC_{t-1} + \gamma_{LRF}LRF + \gamma_1GOV1 + \gamma_3GOV3 + \gamma_4GOV4 + \varepsilon_t \quad (2)$$

Dentre todas as especificações possíveis, optou-se por uma parcimoniosa, até mesmo em razão da série temporal limitada disponível, em que

⁹ A modelagem proposta não é exatamente oriunda de um arcabouço teórico, microfundamentado, por exemplo, de forma que pode estar se incorrendo na violação associada à omissão de variáveis explicativas, gerando estimadores ineficientes, com potencial para inconsistência e viés, caso haja correlação significativa entre as variáveis exógenas omitidas e as presentes no arcabouço linear utilizado.

fosse obtido o maior valor para o *loglikelihood*. Na versão mais bem especificada, foram observadas as significâncias das variáveis individualmente e realizados testes de significância conjunta das variáveis fiscais e das variáveis *dummy*, além do teste F de significância conjunta de todas.

5 EXERCÍCIO EMPÍRICO

5.1 Base de dados e estatísticas descritivas

Sobre o período de tempo observado, de 1998 até 2008, 40 observações trimestrais, tal escolha se deve ao *trade-off* observado entre a quantidade de observações ao longo do tempo (T) e a capacidade de se construir uma mínima quantidade de *proxies* adequadas (N). No arcabouço linear usado, há basicamente quatro séries temporais, cujas estatísticas descritivas estão reportadas na Tabela 3 e os respectivos gráficos na Figura 3.

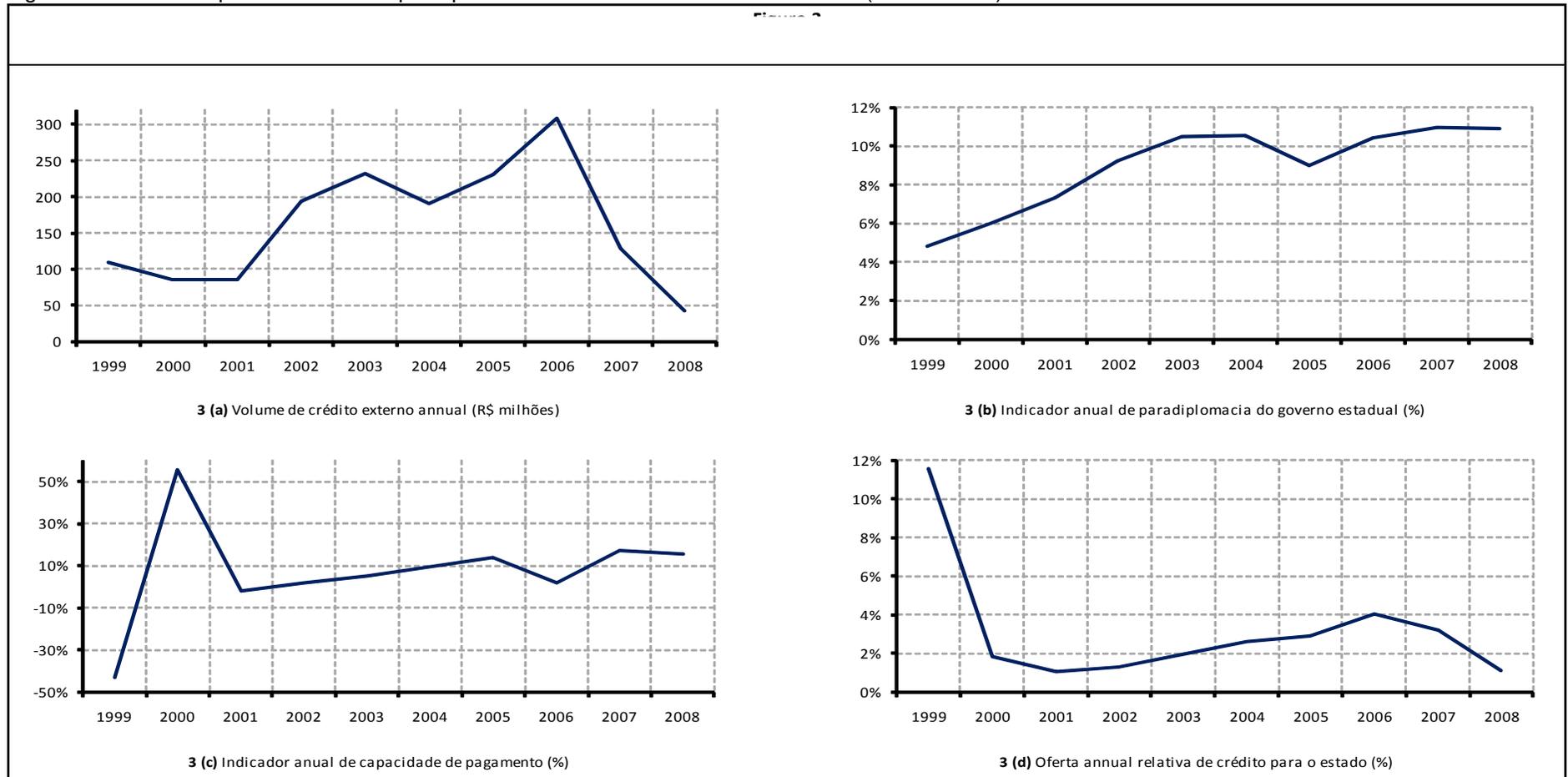
Tabela 3 – Estatística descritiva das principais variáveis (1999 a 2008) ^a

Variável	Média	Desvio padrão	Máximo	Mínimo	Taxa de crescimento médio
Receitas de operações de crédito externo contratadas no trimestre, CRE _t (R\$ milhões)	160,400	83,491	308,279	42,662	4,14%
Proxy de indicador trimestral de paradiplomacia do governo estadual, PG _t (%)	8,974%	2,196%	10,971%	4,819%	10,287%
Proxy de indicador trimestral de capacidade de pagamento da dívida, CP _t (%)	7,512%	24,053%	55,549%	-42,811%	71,182%
Proxy de oferta relativa trimestral de crédito interno e externo, OC _t (%)	3,159%	3,110%	11,568%	1,030%	-5,894%

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

Nota: ^a Séries temporais anuais extraídas a partir de informes de domínio público disponibilizados nos sites dos seguintes órgãos: Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

Figura 3 – Séries temporais anuais das principais variáveis fiscais e macroeconômicas (1999 a 2008) ^a



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

Nota: ^a Séries temporais anuais extraídas a partir de informes de domínio público disponibilizados nos sites dos seguintes órgãos: Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

Sobre a variável dependente, é possível observar que o estado do Ceará captou em média R\$ 160 milhões por ano, a partir de um comportamento bem volátil caracterizado por uma forte tendência de crescimento entre 2001 e 2006, quando este volume atingiu seu maior valor anual, acima de R\$ 300 milhões, sendo o período seguinte caracterizado por sucessivas reduções, até atingir seu menor patamar, abaixo de R\$ 50 milhões.

A capacidade de pagamento do estado cearense, na média foi de 7,5% e exceto pelo período de forte oscilação entre 1999 e 2001, evoluiu lentamente entre 2002 e 2008, passando de 0% a 20%.

A métrica que mensura paradiplomacia possui uma série temporal bem mais suave, com tendência linear visível de crescimento – taxa média anual de 10,3% – oscilando entre 5% e 11%, enquanto a série da oferta relativa de crédito sugere que a relevância do estado no contexto nacional, a qual já foi da ordem de 12%, sofreu uma forte redução entre 1999 e 2001, quando passou a representar de cerca de 1% de todo o crédito ofertado no Brasil. A partir de 2002, tem-se um comportamento marcado por um baixo crescimento, com esta variável oscilando entre 1% e 4%.

5.2 Resultados

Este processo sequencial de inclusão de defasagens tem seu término quando do acréscimo já do primeiro *lag* em razão da série temporal em questão não ser suficientemente longa a ponto de se estimar quatorze (14) parâmetros ou mais, havendo poucos graus de liberdade, comprometendo assim a qualidade da inferência estatística.

Foi observado também que nas mais diversas combinações, a maioria das primeiras defasagens tornou-se insignificante a 10%. Assim, acredita-se que esta tenha sido a escolha adequada quanto à duração máxima, decisão esta comumente *ad hoc*.

A versão mais bem especificada é tal que, a única variável cuja primeira defasagem se mostrou significativa foi a *proxy* para capacidade de pagamento, sendo as demais variáveis significativas quando usadas contemporaneamente, conforme a regressão a seguir.

$$CRE_t = \alpha + \beta_{cp,1}CP_{t-1} + \beta_{pg}PG_t + \beta_{oc}OC_t + \gamma_{LRF}LRF + \gamma_1GOV1 + \gamma_3GOV3 + \gamma_4GOV4 + \varepsilon_t \quad (3)$$

De acordo com os resultados reportados na Tabela 4, as variáveis explicativas (exceto o intercepto) são todas conjuntamente significativas a 1% com a respectiva estatística F em 12,44. Quando do teste conjunto por grupos de variáveis, as *proxies* construídas foram significativas a 1%, com uma estatística F superior a 100, o mesmo pode ser evidenciado para as variáveis *dummy*, com estatística F com ordem de grandeza de 7, 13. Apenas o intercepto não se mostrou significativo.

Tabela 4 – Estimação do modelo linear: captação de recursos externos do estado do Ceará (1999.1 a 2008.4) ^{a,b}

$CRE_t = \alpha + \beta_{cp,1}CP_{t-1} + \beta_{pg}PG_t + \beta_{oc}OC_t + \gamma_{LRF}LRF + \gamma_1GOV1 + \gamma_3GOV3 + \gamma_4GOV4 + \varepsilon_t$						
	Coeficientes			Testes de Wald		
α	-0,732	(18,966)	[0,969]	$\beta_{cp,1} = 0, \beta_{pg} = 0, \beta_{oc} = 0$		$\gamma_{LRF} = 0, \gamma_1 = 0$ $\gamma_3 = 0, \gamma_4 = 0$
$\beta_{cp,1}$	-5,161*	(2,579)	[0,054]			
β_{pg}	461,980*	(241,521)	[0,065]	108,358	[0,000]	7,127 [0,001]
β_{oc}	1237,228***	(147,187)	[0,000]			
γ_{LRF}	-14,444***	(4,866)	[0,006]			
γ_1	-17,881**	(8,414)	[0,042]			
γ_3	-16,695**	(7,146)	[0,026]			
γ_4	-29,652***	(7,011)	[0,000]			
	R² (ajustado) = 0,678			Estatística F = 12,447*** [0,000]		
	Estat. D. Watson = 2,480			Log likelihood = 174,050		

Fonte: Elaboração do autor

Nota: * Significância a 10% / ** Significância a 5% / *** Significância a 1%

^a Técnica de estimação: Mínimos quadrados ordinários com erro padrão consistente para heterocedasticidade e autocorrelação serial proposto por Newey e West (1987) / ^b Erro padrão reportado entre parênteses e o respectivo p-valor entre colchetes.

O valor de aproximadamente 2,5 para o teste de Durbin Watson pode ser visto como um indício do correto uso da adoção do erro padrão consistente para heterocedasticidade e autocorrelação serial proposto por Newey e West (1987), tendo em vista a correlação serial negativa dos resíduos.

Observa-se que a capacidade de explicação do arcabouço proposto é razoável, dado o R^2 ajustado de 67,8%, valor este certamente não espúrio, sendo os

sinais obtidos bastante intuitivos, exceto para o valor estimado negativo para a capacidade de pagamento em $t-1$.

Mais especificamente, esperava-se encontrar um $\widehat{\beta}_{cp,1} > 0$, de forma que quando da sinalização de um estado com maior capacidade em honrar seus compromissos, este estivesse apto a receber uma maior quantidade de crédito junto a um órgão internacional criterioso. Com base no arcabouço usado, o resultado negativo e significativo a 10% para este coeficiente estimado poderia ser interpretado e conseqüentemente mal utilizado por estados que pretendam se endividar através de credores externos. Este impacto negativo, porém, está associado a uma elasticidade-capacidade da captação quase desprezível, da ordem de -0,003.

Atendo-se aos parâmetros associados à paradiplomacia e oferta relativa de crédito, ambas contemporâneas, intuitivamente percebe-se que estas influenciam positivamente com significância a 10%. A elasticidade-oferta da captação assume um valor elevado, em torno de 0,24, enquanto a sensibilidade em relação à paradiplomacia é de 0,22.

Devida à natureza restritiva imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, seria previsível que, em um arcabouço bem ajustado, γ_{LRF} apresentasse sinal negativo. A evidência acerca de este coeficiente ser significativamente negativo corrobora o cumprimento e a eficiência desta relevante lei que rege as finanças públicas via contração de gastos públicos e endividamentos, apesar da captação ser quase inelástica em relação à *dummy*, com elasticidade de aproximadamente -0,09.

Com relação às variáveis *dummy* associadas à gestão no poder executivo estadual, a evidência obtida sugere que todas as mudanças de governador no Ceará influenciaram de forma negativa e significativa a captação de recursos junto a credores externos, com elasticidades de da ordem de -0,10 nas duas primeiras mudanças, com destaque para a última sucessão, em que a passagem da gestão governamental de 2006 para 2007 gerou o impacto de maior valor e mais significativo, com elasticidade de -0,19.

Por fim, devido ao pioneirismo do exercício econométrico e o tamanho da base de dados, recomenda-se cautela na interpretação e aplicação de seus resultados e que especifiquem outras variáveis e ampliem a base de dados ora disponível, de modo a permitir testes econométricos mais robustos e sofisticados.

6 CONCLUSÃO

O acesso dos governos estaduais e municipais a recursos externos podem se tornar importantes instrumentos de desenvolvimento e crescimento econômico sustentável. Assim, os governos locais podem ter acesso às novas tecnologias e juros mais baixos que os praticados no Brasil.

O processo de participação descentralizada crescente em atividades de paradiplomacia tem imposto ao Brasil o desafio da condução do potencial interesse pelas relações externas dos governos (estaduais e municipais) com os interesses do estado nacional. Uma vez que o acesso dos governos às distintas fontes de financiamentos inclui o endividamento interno e externo, o que pode vir a influenciar na magnitude do déficit do setor público dos países como um todo.

Ponto importante para a manutenção e ampliação de políticas de paradiplomacia são as garantias do governo, principalmente relacionadas à sua capacidade de manter um ambiente propício aos agentes externos (investidores e instituições de crédito). Assim a estabilidade do cenário macroeconômico local e sua blindagem em relação às oscilações da economia externa passam pelo equilíbrio das contas do governo (União, Estados e Municípios) e que foi fortalecida pela LRF, que determina limites para o endividamento.

Neste cenário em que se busca um equilíbrio entre a distribuição de recursos e competências e os objetivos de estabilidade macroeconômica, este estudo ora realizado de verificação empírica dos determinantes da paradiplomacia financeira no Ceará durante a década de 1999 a 2008, cuja economia responde aproximadamente por apenas 2% do Produto Interno Bruto do Brasil, porém, tem apresentado captações acima de 10% do volume total contratado por todos os estados brasileiros, e em 2006 chegou a 40% do volume total dos estados e serve para abrir caminho a pesquisas posteriores.

É possível evidenciar o sucesso alcançado pela reforma fiscal do Ceará, o qual levou a uma sólida credibilidade financeira, permitindo viabilizar um fluxo contínuo de captação de empréstimos externos junto a organismos financeiros internacionais, de modo a financiar projetos de investimento em infraestrutura física e social no Estado. A evolução destas receitas de operações contratadas de crédito externo foi influenciada negativamente pelas mudanças de gestão do poder executivo estadual. Estas operações de crédito foram ainda determinadas

positivamente pela oferta destinada ao estado vis-à-vis o montante nacional e principalmente pelo esforço de uma diplomacia paralela, de forma que um aumento nesta variável em 1% implica no aumento de 0,22% na captação de recursos externos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, N.; SILVA, D. Paradiplomacia: novas perspectivas. *In*: CONGRESSO FOMERCO, 6., 2007, Aracaju. **Anais...** Aracaju: FOMERCO, 2007.

ALT, F. Distributed lags. **Econometrica**, v. 10, p. 113-128, 1942.

DUCHACEK, I. Perforated sovereignty. *In*: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. **Federalism and international relations** – The role of subnational units. Oxford: OUP, 2001.

FARIAS, D. **Federalismo e Relações Internacionais**. Brasília: Dissertação de Mestrado. Departamento de Relações Internacionais. Mimeo – Universidade de Brasília, 2000.

HOCKING, B. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. *In*: VIGEVANI, Tullo *et al.* (Org.) **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru-SP: EDUSC, 2004.

KEATING, M. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estratégias. *In*: VIGEVANI, Tullo *et al.* (Org.) **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru-SP: EDUSC, 2004.

MATOS, P.; COSTA, J. Análise do Impacto da Classificação de Risco no Mercado de Crédito Brasileiro. **Working paper**, CAEN/UFC, 2010.

MOREIRA, F.; SENHORAS, E.; VITTE, C. Geopolítica da paradiplomacia subnacional: um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de Mercocidades. **Working paper**, UNICAMP, 2010.

NEWKEY, W.; WEST, K. A simple, positive semi-definite, heteroskedasticity and autocorrelation consistent covariance matrix. **Econometrica**, v. 55, p. 703–708, 1987.

PAQUIN, S. La paradiplomatie identitaire: Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales. **Politique et Sociétés**, v. 23, p. 2-3, 2004.

PRADO, D. Os governos locais como atores nas relações internacionais: a atuação via rede de cidades. *In*: CONGRESSO FOMERCO, 6., 2007, Aracaju. **Anais...** Aracaju: FOMERCO, 2007.

PRAZERES, T. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. *In*: VIGEVANI, Tullo *et al.* (Org.) **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru-SP: EDUSC, 2004, p. 283-312.

ROSENAU, J. **Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity.** Princeton: Princeton University Press, 1990.

SALOMON, M.; NUNES, C. A ação externa de governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. **Contexto Internacional**, v. 29, p. 99-147, 2007.

SOLDATOS, P. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. *In*: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (eds.) **Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units.** Oxford: Clarendon Press, 1990.

TINBERGEN, J. Long-term foreign trade elasticities. **Macroeconomica**, v. 1, p. 174-185, 1949.

VIEGEVANI, T. **The legal and Institutional Framework for the International Management of Subnational Government Players in Brazil.** Integration & Trade. Buenos Aires: Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean (INTAL), Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank, 8, 21, 2004.

_____. Problemas para a Atividade Internacional das Unidades Subnacionais: Estados e Municípios Brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 2, 62, 2006.

ZABALA, A. ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico. *In*: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones.** Madrid: Marcial Pons - Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000.