

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**Adriana de Andrade Espíndola**

**Contratação de Financiamento Externo Multilateral  
Recursos para o Setor Educação**

2008

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**Contratação de Financiamento Externo Multilateral**

**Recursos para o Setor Educação**

Autor: Adriana de Andrade Espíndola  
Orientador: Prof. Vicente Rodriguez

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida por Adriana de Andrade Espíndola e aprovada pela Comissão Julgadora.

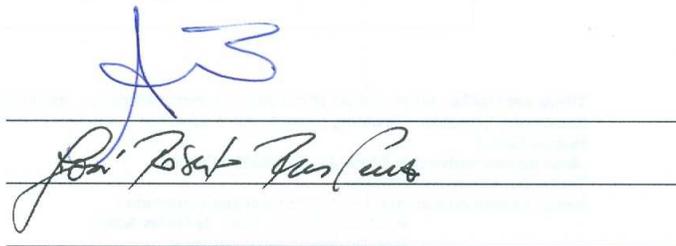
Data: 20 de fevereiro de 2008

Assinatura:.....



Orientador

COMISSÃO JULGADORA:



2008

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca  
da Faculdade de Educação/UNICAMP**

Es65c Espindola, Adriana de Andrade.  
Contratação de financiamento externo multilateral : recursos para o setor  
educação / Adriana de Andrade Espindola. -- Campinas, SP: [s.n.], 2008.

Orientador : Vicente Rodriguez.  
Dissertação (mestrado) œ Universidade Estadual de Campinas, Faculdade  
De Educação.

1. Educação œ Financiamento. 2. Investimento na educação. 3. Recursos  
financeiros para educação. 4. Contratação. 5. Ajuda multilateral. I. Rodriguez,  
Vicente. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III.  
Título.

07-619/BFE

**Título em inglês:** Act of contract of multilateral external financing : resources for the sector education  
**Keywords:** Education - Financing ; Investment in education ; Resources money for education ; Contracts ;  
Multilateral Aid  
**Área de concentração:** Educação, Sociedade e Cultura  
**Titulação:** Mestre em Educação  
**Banca examinadora:** Prof. Dr. Vicente Rodriguez (Orientador)  
Profª. Drª. Theresa Maria de Freitas Adrião  
Prof. Dr. José Roberto Rus Perez  
Profª. Drª. Pratzia Piozzi  
Prof. Dr. Salvador Antonio Mireles Sandoval  
**Data da defesa:** 20/02/2008  
**Programa de pós-graduação :** Educação  
**e-mail :** aasp\_espindola@yahoo.com.br

*Aos meus pais, pela vida,  
à minha filha, amor da minha vida  
e aos amigos, pelas flores ao longo do caminho...*

## **AGRADECIMENTOS**

*À todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho e que não foram aqui citados.*

*Aos familiares, Mariana Espíndola Vieira, Cláudia Marquez de Andrade e Laura Marquez de Andrade.*

*Aos amigos, Maria Cecília Del Vecchio, Paulo Búfalo, Edilene Ropoli, Rafael Medeiros Jacomel de Oliveira Silva, Aídda Pustilnik, Maria das Graças Nunes Carrion, Antonio Felipe, Juliana Esteves, Suzana Campos e Marcelo Vieira.*

*Aos Professores, Vicente Rodriguez, Nora Krawczyk e Marília Fonseca.*

*E aos entrevistados, Senador Eduardo Matarazzo Suplicy, Márcio Lopes Correa, Fabrina Furtado e Neuseli Couto Castanheira.*

## **RESUMO**

No presente estudo foi abordado o processo de contratação e concessão de financiamentos externos das Instituições Financeiras Multilaterais aos entes de direito público internacional. Durante o estudo, verificou-se que, além dos aspectos jurídico-burocráticos, outras variantes influenciam este processo.

Dessa forma, a problemática que se pretendeu solucionar e explicar, extrapolou o processo burocrático de contratação em si, exigindo também um estudo das relações internacionais entre estes sujeitos. Temas paradoxais como soberania nacional e a lógica sistêmica da interdependência entre os Estados fizeram-se necessários para a compreensão do processo.

A fim de demonstrar algumas particularidades políticas do processo de contratação de operação de crédito, focaram-se aspectos dos setores de governança e de educação. Foi constatado que duas ordens jurídicas atuam sobre estes contratos, a doméstica e a internacional. Disso podem decorrer indagações sobre a legitimidade ou não de algumas cláusulas incidentes nestes contratos, em especial, as condicionalidades para reformas e ajustes estruturais nos modelos políticos nacionais.

## **ABSTRACT**

In the present study the act of contract and concession processes provided by external financings of the Multilateral Financial Institutions for the entities of international right public was approached. During the study, it was verified that, beyond the legal-bureaucratic aspects, other variants influenced this process.

Consequently, the problematic that it was intended to solve and to explain surpassed to the bureaucratic process of act of contract itself, demanding also, a study of the international relations between those entities, Paradox subjects as national sovereignty, systemic logic of the interdependence between the states was made necessary for the understanding of the process.

In order to demonstrate some political particularities of the contract of operation for credit process, the education and governance sectors were highlighted. It was noted that the domestic and international juridical order acts on those contracts. In consequence of the existence of two different juridical orders, investigations of the legitimacy or not of some incident clauses in those contracts could be started, mainly the ones related to condition for structural reforms and adjustments in the national political models.

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>5</b>
<b>O ESTADO.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Formação do Estado Moderno e as Configurações de Soberania Nacional .....</b>	<b>5</b>
1.1. Antecedentes históricos .....	6
1.2. Poder soberano .....	7
1.3. Constitucionalismo .....	12
<b>2. Relações Internacionais e Soberania Nacional - O Confronto.....</b>	<b>17</b>
<b>3. Política Externa dos Estados e a Configuração do Poder Internacional .....</b>	<b>24</b>
<b>4. Aspectos Atuais da Soberania frente a uma Nova Ordem Internacional.....</b>	<b>29</b>
<b>5. A busca pelo Desenvolvimento - Função e Compromisso do Estado .....</b>	<b>32</b>
5.1. A busca pelo desenvolvimento .....	32
5.2. Desenvolvimento como compromisso de Estado – direito ao desenvolvimento .....	37
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>41</b>
<b>ORGANISMOS INTERNACIONAIS INTERGOVERNAMENTAIS .....</b>	<b>41</b>
<b>1. Organismos Internacionais Intergovernamentais .....</b>	<b>41</b>
1.1. Antecedentes históricos .....	41
1.2. Definição e características dos Organismos Internacionais intergovernamentais.....	43
1.3. Sujeitos de direito internacional e personalidade jurídica .....	44
<b>2. Instituições Financeiras Multilaterais .....</b>	<b>46</b>
2.1. Antecedentes históricos .....	46
2.2. Fundo Monetário Internacional – FMI .....	48
2.3. Grupo Banco Mundial .....	61
2.4. Bancos Regionais de Desenvolvimento.....	69
<b>3. Agenda de Reforma das IFMs para a Política de Governança Estatal, de Desenvolvimento e de Educação dos Países-membros .....</b>	<b>73</b>
3.1. Estratégias e diretrizes das IFMs para os países em desenvolvimento .....	73
<b>4. Críticas à Agenda de Reforma das IFMs para as Políticas de Governança, de Desenvolvimento e de Educação.....</b>	<b>79</b>
<b>5. Participação da Sociedade Civil Organizada no Processo de Contratação de Financiamento Multilateral .....</b>	<b>82</b>
5.1. Sociedade civil.....	82
5.2. Formação da sociedade civil organizada .....	83
5.3. Novo contexto jurídico do “setor sem fins lucrativos” .....	83
5.4. Organização não-governamental – ONGs .....	83
5.5. Relação tripartite entre Estado, IFMs e Sociedade Civil Organizada .....	85
5.6. Rede Brasil e a fiscalização das IFMs no Brasil.....	86

<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>89</b>
<b>CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO ENTRE O ESTADO BRASILEIRO E AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS MULTILATERAIS..</b>	<b>89</b>
<b>1. Considerações prévias .....</b>	<b>89</b>
1.1. Sujeitos de direito internacional público e personalidade jurídica para contratar no âmbito internacional .....	89
1.2. Entidades Administrativas que podem figurar como mutuárias .....	93
1.3. Assinatura dos tratados e a observância ao ordenamento jurídico interno. ....	95
1.4. Poderes e órgãos políticos governamentais que atuam no processo de contratação de operação de crédito .....	98
1.5. Carteira de projetos provenientes das operações de crédito com os principais Organismos Internacionais .....	102
1.6. Principais Organismos Multilaterais de crédito com atuação na área setorial da Educação e suas categorias de financiamento.....	107
<b>2. Trâmites para Contratação de Crédito entre Estado Brasileiro e as Instituições Financeiras Multilaterais.....</b>	<b>116</b>
2.1. Órgão responsável pela tramitação .....	116
2.2. Carta-consulta .....	119
2.3. Preparação do projeto - Fase elaboração da minuta contratual.....	125
2.4. Providências prévias ao processo de negociação entre mutuante e mutuário .....	127
2.5. Negociação das minutas contratuais .....	131
2.6. Providências prévias à contratação do empréstimo externo .....	132
2.7. Assinatura do contrato de operação de crédito .....	134
<b>3. Contratação de Recursos Não-reembolsável entre Estado Brasileiro e Instituições Financeiras Multilaterais.....</b>	<b>136</b>
3.1. Contratação de operação de crédito externo de natureza financeira e de caráter não-reembolsável.....	136
3.2. Contratação de cooperação técnica multilateral com recursos não reembolsáveis .....	137
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>139</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>145</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>153</b>

## Índice de Tabelas

Tabela 1 - Etapas dos Programas com o FMI desde 1998 .....	57
Tabela 2 - Empréstimos de Investimento .....	108
Tabela 3 - Empréstimos em apoio a reformas de políticas .....	109
Tabela 4 - Programas de Cooperação Técnica .....	110
Tabela 5 - Empréstimos de Investimento .....	111
Tabela 6 - Empréstimos de Ajuste .....	112
Tabela 7 - Comparativo das Condições Básicas de Empréstimo das Principais Agências que Financiam o Setor Educação no Brasil .....	115
Tabela 8 - Demonstrativo das Contragarantias de Valores .....	122
Tabela 9 - Garantias Honradas pela União - 2001 a 2005 .....	122
Tabela 10 - Saldo das Garantias Concedidas .....	131
Tabela 11 - Operações de Crédito Externo – 2000 A 2006 .....	137

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 -Projetos em Preparação por Ente.....	94
Gráfico 2 -Projeto em Execução por Ente .....	94
Gráfico 3 - N° de Projetos Recebidos pela SEAIN (1994 e 2005) por Ente ...	95
Gráfico 4- Projetos em Execução por Agências .....	105
Gráfico 5 -Projetos em Preparação por Agências.....	106
Gráfico 6 -Projetos em Execução por Setor .....	106
Gráfico 7 -Projetos em Execução do BID por Setor .....	107
Gráfico 8 -Projetos em Execução do BIRD por Setor .....	111

## Introdução

Muitos programas e projetos para melhoria do setor educacional são realizados através de cooperações técnicas e financeiras entre o governo brasileiro e organismos internacionais. Neste sentido, surgiu o interesse em compreender as circunstâncias políticas, econômicas e jurídicas sob as quais são firmados estes acordos. Percebeu-se a necessidade de compreender a natureza jurídica da fonte dos recursos provenientes destes financiamentos externos, bem como a incidência das diretrizes das instituições financeiras multilaterais nos acordos de cooperação técnica, condicionando-as ao financiamento, podendo, assim, levar a uma eventual inovação das políticas públicas nacionais.

O estudo foi dividido em três capítulos. Os dois primeiros tratam dos sujeitos da relação jurídica concernentes à contratação da operação de crédito externo, ou seja, o Estado Brasileiro e as Instituições Financeiras Multilaterais. Como este é um trabalho de pesquisa relacionado às políticas públicas para a educação, concentrou-se a atenção nos organismos que mais freqüentemente financiam este setor. Quanto aos sujeitos no âmbito político, o estudo buscou observar suas formações e o contexto internacional no qual estão inseridos, o jogo de força nas relações internacionais e como estes sujeitos se posicionam face aos institutos da soberania nacional e da lógica da interdependência internacional. A fim de elucidar a força jurídica destes acordos no seu aspecto jurídico, foram focalizadas: a personalidade jurídica para contratar, a natureza jurídica destes atos e a hierarquia entre as normas de Direito Internacional e de Direito interno.

A sociedade civil organizada, embora não tenha participação efetiva no ato da contratação também foi considerada aqui, uma vez que vem agindo no sentido de fiscalizar esses processos, de pressionar pela maior transparência destes e para adquirir um espaço de atuação no feito.

O terceiro capítulo desta obra trata especificamente do processo de contratação de operação de crédito entre o Estado Brasileiro e as Instituições Financeiras Multilaterais. Foram observados os procedimentos legais e burocráticos que devem ser seguidos pelos organismos nacionais na condução das

tratativas, os procedimentos institucionais das agências financeiras e suas condições de empréstimos, bem como as qualificações e atribuições dos mutuários.

O presente trabalho não tem a intenção de tratar o tema de forma exaustiva, senão que busca fornecer subsídios para uma compreensão das circunstâncias em que esses acordos ocorrem. Esta investigação parte do pressuposto de que nenhuma pesquisa tem o condão de esgotar seu tema. Dessa forma, entende-se que o presente estudo é tão somente um esforço em compreender sob que circunstâncias estes acordos (que financiam e formulam políticas públicas nacionais) se estabelecem e as implicações jurídicas que podem gerar. O objetivo da pesquisa é compreender não só a natureza jurídica do contrato de mútuo, mas também das condicionalidades que o acompanham. Deu-se prioridade aos aspectos jurídicos da contratação dos recursos para os projetos e programas setoriais e as diretrizes políticas a eles vinculadas, não se realizando uma abordagem ou questionamento do conteúdo educacional neles inserido. Focalizou-se aqui, especificamente, a análise jurídica das configurações para a contratação do crédito.

A forma de abordagem do tema da contratação de operação de crédito externo multilateral levou à observação e delimitação de dois campos de estudo, os quais, embora distintos, se complementam para a compreensão do todo. O primeiro campo de estudo – mais subjetivo - foi desenvolvido nos dois primeiros capítulos e trata dos aspectos inerentes à contratação e às conformações políticas e jurídicas que envolvem esta operação. O segundo campo de estudo – mais objetivo – aborda o processo de contratação em si, bem como os aspectos jurídicos e burocráticos da contratação.

Ao final, em conclusão, são apresentadas algumas premissas relativas às conformações do *ato de contratar* estas operações e quanto ao *processo de contratação* em si e uma análise quanto a natureza jurídica do contrato de operação de crédito entre a República Federativa do Brasil e os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento.

Adotou-se como metodologia de pesquisa, a literatura específica e a pesquisa de campo, pautando-se pela busca documental (adquirida nos órgãos públicos nacionais) e de dados, através de entrevistas. Para tanto, foram eleitos: o Ministério do Planejamento, especificamente, a Secretaria de Assuntos

Internacionais - SEAIN, por ser o órgão que intermedia o processo de contratação de crédito externo; o Senado Federal, por ser o órgão do poder legislativo que autoriza a contratação; a Rede Brasil, instituição não-governamental que fiscaliza a atuação das Instituições Financeiras Multilaterais no Brasil e o Ministério das Relações Exteriores, especificamente, a Agência Brasileira de Cooperação, responsável pela contratação da cooperação técnica internacional.

Em virtude dos contratos de operação de crédito externos firmados com as IFMs, em regra, serem de difícil acesso (a sociedade civil organizada tem conseguido acessá-lo através do Senado Federal, que por sua vez não possui a totalidade deles. Nem a SEAIN, nem as partes disponibilizam as cópias dos acordos)<sup>1</sup>, encartamos a cópia de um acordo de operação de crédito, (contrato de número 7122-BR<sup>2</sup> – referente ao Fundescola IIIA<sup>3</sup>), apenas como forma ilustrativa e para melhor compreensão deste instrumento jurídico (materialização do objeto deste trabalho – o contrato.

Não se pretendeu fazer um estudo delimitando períodos, os dados dispostos ao longo do trabalho foram selecionados pela relevância da demonstração do instituto e não pelo período cronológico.

Como resultado desta pesquisa de campo, em CD-ROM, que acompanha a peça escrita, encontra-se uma cópia do contrato nº 7122-BR, firmado entre a República Federativa do Brasil e o Banco Mundial, referente ao Programa

---

<sup>1</sup> A fonte possível ao público, em geral, tem sido através do Senado Federal, nem os organismos internacionais, nem os mutuários e muito menos o Ministério do Planejamento (SEAIN) disponibilizam estes acordos à sociedade civil.

<sup>2</sup> A cópia encontra-se no CD-ROM que acompanha esta obra.

<sup>3</sup> De acordo com os dados fornecidos pelo MEC, o primeiro Fundescola foi financiado por meio do empréstimo número 4311-BR e concluído em 2001. Concentrou-se nas regiões Norte e Centro-Oeste, em 10 estados e 181 municípios, com ênfase no desenvolvimento de iniciativas voltadas para o fortalecimento da gestão escolar e do processo de ensino-aprendizagem. Valor do Projeto: US\$ 125 milhões. Valor financiado pelo Banco Mundial: US\$ 62,5 milhões. O segundo programa foi financiado pelo empréstimo 4487-BR, esteve em execução até 2004, expandindo a atuação do Fundescola I para a região Nordeste, totalizando 384 municípios e 19 estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; Valor do Projeto: US\$ 402 milhões. Valor financiado pelo Banco Mundial: US\$ 202 milhões. O terceiro e último programa da série foi financiado pelo empréstimo 7122-BR<sup>3</sup> e desenvolvido em duas etapas: A e B. O valor do Projeto na etapa A: US\$ 320 milhões. O total de estados e municípios atendidos permanece o mesmo no Fundescola II. O valor financiado pelo Banco Mundial: US\$ 160 milhões e o restante pela contrapartida nacional. O período de implementação previsto era de outubro de 2002 a outubro de 2006.

Fundescola - III A, bem como a gravação de quatro entrevistas, todas realizadas em outubro de 2006:

*i.* No Senado Federal, com o Senador Eduardo Suplicy;

*ii.* no Ministério do Planejamento, com a Sra. Neuselí Couto Castanheira, Gerente de Projetos da Coordenação de Projetos Sociais da Secretaria de Assuntos Internacionais;

*iii.* no Ministério das Relações Exteriores, com Sr. Márcio Lopes Correa, Coordenador-Geral da Cooperação Técnica Multilateral e;

*iv.* na Rede Brasil, com a Sra. Fabrina Furtado, Relações Públicas da ONG.

Para a compreensão das forças políticas e econômicas que atuam no cenário internacional, buscou-se respaldo na disciplina de pós-graduação em economia internacional, oferecida pelo professor Luciano Coutinho; além disso, buscou-se, através do exame da literatura específica, a compreensão das instituições de Relações Internacionais e de Ciência Política.

No que se refere à identificação da natureza jurídica das operações de crédito multilaterais e das condicionalidades a elas vinculadas, esse estudo baseou-se na literatura específica dos institutos de Teoria Geral do Estado, de Direito Constitucional, Direito Civil, Direito Internacional e das Políticas Públicas, e no ordenamento jurídico doméstico e internacional.

# Capítulo I

## O ESTADO

### ***1. Formação do Estado Moderno e as Configurações de Soberania Nacional***

Como o conceito de Estado<sup>4</sup> varia de acordo com a forma em que é analisado, inicialmente serão feitas algumas considerações quanto ao seu estudo. Sua abordagem será diferenciada conforme o ponto de vista do observador (sociólogo, filósofo, jurista). Assim, sem entrar no mérito de qual seja mais ampla ou verdadeira, apenas por uma questão metodológica, abordaremos este instituto inicialmente de uma forma histórica, buscando sua origem, formação e, posteriormente, sua constituição. O Estado, no presente trabalho, será tratado como uma realidade normativa, dentro de um formalismo jurídico, com seus postulados e dogmas.

Não se pretende, neste estudo, fazer uma elaboração teórica do Estado Moderno, mesmo porque não é o foco deste trabalho, mas, somente apontar sua evolução no que tange ao poder soberano do Estado Moderno. Alguns aspectos e problemáticas inerentes ao Estado serão apontados, por ele ser sujeito que contrata na relação jurídica em tela. O estudo se pautará pela busca, manutenção e variação do poder soberano dos Estados.

---

<sup>4</sup> A palavra Estado será adotada sem qualquer qualificativo quando nos referirmos a Estado em sentido amplo, Estado Soberano, Estado Federal. Usaremos o termo Estado-membro para nos referirmos as unidades federativas ou para designar os Estados soberanos que se filiam a determinado organismo internacional intergovernamental.

## 1.1. Antecedentes históricos

O moderno sistema de Estado dá seus primeiros sinais de vida nas ruínas do mundo feudal, entre os séculos XV e XVII, na Europa, a partir do desenvolvimento do capitalismo mercantil nos países como a França, Inglaterra, Espanha e Itália. Este fenômeno depois se irradiou para os demais países. O surgimento do Estado Moderno foi marcado pela luta entre príncipes e senhores feudais europeus pelo monopólio dos meios de coerção e tributação, bem como pelo poder de legislar.

De acordo com Bobbio (1976), Nicolau Maquiavel, em *O Príncipe*<sup>5</sup>, foi o primeiro teórico do pensamento político moderno a refletir sobre a formação deste modelo de Estado. Seu desejo era ver a Itália poderosa e unificada. Este país atravessava momentos desastrosos com respeito à governabilidade. Neste período renascentista havia uma expectativa de afirmação da monarquia absolutista. Até então, os Estados pontifícios eram controlados pelo clero de maneira soberana e com o enfraquecimento da igreja, os monarcas encontraram no fortalecimento e centralização do Estado, a legitimidade para se apoderar do poder soberano e absoluto exercido pela Santa Sé.

A tese maquiavélica era de que o Estado com poder centralizado proporciona proteção para todos. Dessa forma, a idéia de liberdade humana é posta de lado, abrindo espaço para a capacidade de o homem viver em sociedade. O italiano propaga a idéia de renúncia à liberdade, em favor da segurança e da paz. Uma vez consolidado o Estado com poder absoluto, era preciso enfrentar o desafio de mantê-lo como tal. Os caminhos percorridos para este fim independem, conquanto que permaneça com a mesma característica de centralização. O Estado nesta condição é autônomo e criador de suas próprias leis e política. São os primórdios do Estado Moderno.

Sob o lema de que “os fins justificam os meios”, os fins são os objetivos e, os meios são os modos de alcançá-los, Maquiavel defende a utilização de todos os meios ao alcance dos governantes para a centralização do poder, e poder se baseia na coerção pela força, cerne do conceito de supremacia do poder. É justamente com esta definição de soberania externa absoluta dos Estados Modernos,

---

<sup>5</sup> Literatura de ciência política que consagra o nascimento do Estado moderno.

fundamentada na força, sob a concepção maquiavélica de que “a força e nada mais é o que constitui a medida de todas as coisas”, como foi consagrado, em 1648, com a Paz de Vestfália<sup>6</sup>, que embasa o modelo de Estado Moderno, laico e fundamentado na igualdade e independência soberana entre os demais. Esse posicionamento político atribui aos Estados um caráter mais beligerante que cooperativo e a Igreja passou a não mais exercer o poder político supranacional. As relações entre os Estados soberanos, conseqüentemente, deram origem a um sistema internacional anárquico, no qual as unidades eram igualmente independentes e soberanas, não havendo um mecanismo supranacional de ordem política, governança ou mecanismos para instituição de sanções.

Este traço importante da teoria maquiavélica do Estado absoluto nos interessa para a compreensão de como se compuseram as relações internacionais outrora e hodiernamente. Neste sentido, compreender as dimensões da soberania dos Estados Nacionais se torna fundamental para o estudo dos acordos e das relações de cooperação entre as pessoas internacionais.

## **1.2. Poder soberano**

De acordo com a Teoria Geral do Estado, o Estado Moderno é dotado de alguns elementos que o identificam. Um povo, num território, dotado de soberania. A idéia de soberania é uma das bases do conceito de Estado Moderno e se confunde com seu surgimento. A construção teórica do instituto teve um desenvolvimento gradativo ao longo da história política de formação do Estado. O conceito clássico (jurídico e político) deste instituto, como já nos referimos, é de grande interesse para nosso tema, assim, abordaremos o progresso da teoria clássica e primitiva de soberania, até a definição que está sendo proposta hodiernamente. A relevância deste processo é mostrada pela variação na formulação do conceito de soberania no tempo e no espaço e das implicações deste conceito nas relações de poder e de política internacional.

Para algumas correntes teóricas, diferentemente das demais formas de Estado que antecederam ao Estado Moderno, este se caracteriza somente pela

---

<sup>6</sup> Acordo de paz celebrado entre países europeus, marcado por uma série de acordos entre protestantes e católicos, colocando fim às guerras religiosas medievais, inaugurando o modelo de Estado moderno.

incidência do poder soberano. Neste sentido há premissa de que *um povo num território, sem soberania, não é um Estado, é, tão somente, uma nação* e, em decorrência disso, não será reconhecido como Estado pela sociedade internacional.

Em verdade, o Estado é a organização jurídico-política da Nação, e é ela que lhe dá validade e legitimação para atuar, no plano externo, como sujeito de Direito Internacional Público (Mazzuoli, 2007: 333).

Para outros teóricos, soberania é mais que elemento, ela pode ser considerada como principal atributo de existência do Estado. Sobre a natureza da soberania, Jellinek abre a discussão do instituto em sua obra *Teoria General del Estado* da seguinte forma: “[...], la convicción de que la soberania no es una categoria absoluta, sino histórica, es un resultado de la mayor importancia para poder decidir la cuestión de si constituye o no una nota esencial del Estado” (2000, p.432). Para este jurista, soberania é mais que elemento, é parte da história da formação do Estado.

O conceito de soberania foi construído por uma multiplicidade de teorias, o que tornou-o cada vez mais impreciso, gerando distorções de acordo com as conveniências políticas de cada Estado. No campo jurídico, busca-se uma formalização do termo, já no campo político, tal conceito fica sujeito a interesses pragmáticos. Eis parte dos dilemas:

Entre os autores há quem se refira a ela como um poder do Estado, enquanto que outros preferem concebê-la como qualidade do poder do Estado, sendo diferente a posição de Kelsen, que, segundo sua concepção normativista, entende a soberania como expressão da unidade de uma ordem. Para HELLER e REALE ela é uma qualidade essencial do Estado, enquanto JELLINEK prefere qualificá-la como nota essencial do poder do Estado (Dallari, 1987: 67).

Kaplan & Katzenback observam (1964:149 apud Dallari 1987:63) que não há no Direito Internacional um termo mais embaraçoso que o de soberania de Estado, “símbolo altamente emocional” e recurso amplamente utilizado para conquistar simpatias de tendência nacionalistas.

Nos modelos de Estado da Antiguidade ou da Idade Média não havia a noção de soberania como supremacia do poder, foi justamente na transição do

Estado medieval para o Estado Moderno que surgiu o instituto. De acordo com Jellinek (1954: 331 e 341 apud Dallari 1987:64), um dos fundamentos históricos para os modelos de Estado anteriores não terem chegado ao conceito de soberania, era porque não havia oposição entre o poder do Estado e os outros poderes. Na medida em que, em uma mesma extensão territorial, começaram a conviver duas ou mais soberanias, concomitantemente (como a do senhor feudal e a dos reis e, muitas vezes, até somada a de um imperador e de um papa) é que surgiu a necessidade de delimitação e reconhecimento do poder.

O Estado grego antigo, de acordo com Dallari (1987:54), comentando Aristóteles, resgata o termo autarquia, significando um poder moral e econômico de auto-suficiência do Estado. Porém, este conceito de autarquia está relacionado à autonomia e se distingue do conceito clássico de soberania. Nesta noção de auto-suficiência, quando povos conquistavam e dominavam outros povos, não se integravam vencedores e vencidos em uma mesma ordem. Ao contrário, no poder soberano, exige-se a unicidade de ordens. Também, quando se falava em a autonomia, admitia-se haver um poder acima deste.

Entre os romanos o poder soberano denominava-se *suprema potestas*. Era o poder supremo do Estado na ordem política e administrativa. Posteriormente, passaram a denominá-lo poder de *imperium*, com amplitude internacional. Para aquela civilização, o poder de *imperium* era um poder político que se materializava na pessoa do imperador.

No período medieval, a Igreja exerceu com grande influência seu poder supranacional. O papa detinha certo poder de árbitro nas relações internacionais e tinha autoridade para influir ou liberar um chefe de Estado pelo cumprimento de um tratado internacional.

Embora anteriormente ao século XV não tenha sido realizado um estudo teórico sobre o poder soberano, Bobbio (1976:95) observa que os juristas medievais já tinham traçado as hierarquias de poder. No ápice devia haver um poder que não tem sobre si nenhum outro, sendo esse o poder supremo, o *summa potesta*.

Também, de acordo com Bobbio (1976), no século XVI, com a publicação da obra *Os Seis Livros da República (De la Republique)*, de Jean Bodin, o conceito de soberania recebeu uma sistematização teórica. No capítulo VIII do Livro I de sua obra, Bodin defende a urgência de se definir o conceito de soberania para que este oriente o trabalho da República<sup>7</sup>. Este autor a definiu por poder absoluto e perpétuo que é inerente ao Estado. A soberania é, pois, una. Excluída a existência de qualquer outro poder equivalente dentro do Estado. Neste sentido, nenhuma lei ou vontade humana pode limitar o poder soberano. As únicas limitações a este poder são as leis naturais e divinas, contra as quais nada pode a vontade humana. Bodin nega a existência de um Estado se este não for investido do poder soberano.

Ainda é Bobbio (1976) que observa que para Bodin, soberania era "o poder absoluto e perpétuo de uma República", sustentando a tese de que o rei não está sujeito às condições impostas pelo povo; todo o poder do Estado pertence ao monarca e não pode ser partilhado com mais ninguém (clero, nobreza ou povo). Neste modelo clássico de soberania que Bodin descreve, o soberano retém para si a supremacia do poder e mesmo que venha a delegar algum poder ou autonomia a outrem, o delegará de forma limitada. Soberania do Estado é a plena eficácia do poder, poder de mando e de coercibilidade. É o poder que não se sujeita a qualquer outro, seja interna ou externamente.

No Estado Medieval europeu a organização do exercício do poder era descentralizada, vigorando tão somente a hegemonia do poder transnacional da Igreja. Contudo, no final deste período, houve uma emergência do poder real sobre o poder papal e o do senhor feudal. Após a consolidação dos novos Estados Nacionais e da resolução dos conflitos referentes à distribuição do poder interno, que passou a pertencer ao monarca, os soberanos passaram a se reconhecer mutuamente como iguais.

O grande acordo firmado entre a maioria dos países europeus, conhecido como a Paz de Vestfália, que reconhecia a igualdade e a soberania dos governos, tornou os Estados soberanos e iguais e instituiu uma nova ordem mundial. Os Estados Modernos detinham, cada qual, a última instância em suas decisões

---

<sup>7</sup> República neste contexto significa formação de um Estado Moderno.

políticas internas e externas. Com a queda da supremacia religiosa, instala-se uma nova ordem mundial anárquica, sem que houvesse um efetivo poder supranacional.

A Paz de Vestfália ficou reconhecida como marco da diplomacia moderna, inaugurando o sistema internacional de Estado Moderno, momento histórico em que foi institucionalizado o conceito clássico de soberania de Estado.

Para Bobbio (1976), Hobbes também entendia que o poder soberano era absoluto. E diferentemente de Bodin, observa que Hobbes no entanto, acredita não haver limites para o poder soberano. Nem mesmo as leis divinas, naturais ou os direitos privados podem afetar a supremacia da vontade soberana. Neste sentido explica Bobbio (1976:107), referindo-se ao pensamento de Hobbes: “[...], o vínculo que os súditos têm com relação às leis positivas não é da mesma natureza que pretende o soberano às leis naturais.” e quanto à esfera privada, “[...] o direito de propriedade só existe, no Estado, mediante a tutela Estatal” (Ibid:108).

Bobbio (1976) entende que Hobbes trabalha com os fundamentos do poder soberano na idéia do homem em seu estado primitivo, dotado de sua própria soberania, que a transfere por meio de um contrato político, o “Contrato Social”, delegando ao mandatário (ente soberano) poderes ilimitados, irrevogáveis e absolutos. Na quebra deste contrato, a sociedade voltaria ao seu estado natural de anarquia. Para Hobbes, os homens em seu estado natural e primitivo são egoístas, qualidade que os leva a guerrear entre si, podendo levar ao extermínio uns dos outros. Para que se estabeleça a paz será necessário a criação de uma autoridade soberana (o *Leviatã*<sup>8</sup>) que obrigue todos a conviver em harmonia.

Assim, nesse sentido, o absolutismo hobbesiano sustenta que todos os meios serão justificados quando a ação do príncipe (soberano) for bem sucedida na realização dos fins do Estado, que nada mais é que a busca da paz e de sua própria sobrevivência. Além de absoluta, para Hobbes, a soberania também é irrevogável, uma vez que, havendo a transferência dos poderes dos súditos para o soberano, este contrato não poderá ser rescindido jamais, não dispondo o povo de mecanismos para retirar o poder político delegado ao soberano.

---

<sup>8</sup> Monstro bíblico. Obra de Thomas Hobbes, publicada em 1651. Trata da estrutura da sociedade organizada na forma de Estado.

Em Bobbio (1976) se pode depreender que, embora a *teoria contratualista* de Hobbes tenha sido adotada por Montesquieu, Locke e Rousseau; as suas concepções de cunho *absolutistas* sofreram oposição.

A partir do século XVIII, com o regime absolutista em franca queda e com a ascensão política dos ideais burgueses, as teorias de Montesquieu (*Do Espírito das Leis*, na defesa de um sistema que contivesse os desmandos despotistas do absolutismo) e de Locke (*Segundo Tratado Sobre o Governo* (1690), sustentando a supremacia de um poder legislativo, porém, sempre respaldado pelo povo), deflagrou-se a Revolução Inglesa, de 1689, um dos primeiros movimentos políticos para o surgimento do Estado Moderno Democrático, movimento que propunha a mudança de titularidade do poder soberano, transferido-o da figura do monarca para a do povo.

Locke refuta os argumentos absolutistas de Hobbes, apontando para a democracia representativa como modelo mais adequado de governo. Entretanto, é importante salientar que seu modelo de democracia é mais no sentido de representativa que de democracia direta (poder exercido diretamente pelo povo). “Locke não foi o profeta do governo popular, mas do governo por consentimento. Nem foi o profeta dos direitos democráticos, mas de uma oligarquia de proprietários” (Crossman,1980, p.61).

### **1.3. Constitucionalismo**

A partir do século XVIII, o Estado Moderno que nasceu com contornos absolutistas, em virtude de diversos acontecimentos históricos, dentre eles uma ascensão econômica e política da classe burguesa européia, tornou-se um Estado de cunho liberal. Foi justamente esse fenômeno que deu origem à institucionalização da organização do Estado, com a separação dos poderes e a criação do constitucionalismo.

O Estado Democrático de Direito é uma criação do liberalismo. Neste modelo de Estado, além de transferir a soberania para o povo, o Estado se submete às suas próprias leis. Contudo, apesar de, em tese, ser um governo do povo, o modelo de governo liberal de Locke se esgota na representatividade.

Parece pensar a nação como uma rede de propriedades privadas, cada uma cuidadosamente cercada. Em tal sociedade, o único dever do cidadão é permanecer fora do terreno do vizinho, enquanto a única finalidade da legislação se concentra no aperfeiçoamento da lei reguladora desta realidade. [...] Não possuía a mais leve idéia do governo com força voltada para a procura do bem-estar efetivo dos homens – intervindo na educação, nos serviços sociais etc. (Crossman, 1980:60).

Na concepção liberal de Estado Democrático de Locke, concepção esta que influenciou as Revoluções Inglesa e Americana, nos séculos XVII e XVIII e se materializou nas Constituições destes dois Estados, o princípio democrático da soberania popular, que exige a participação efetiva do povo na política, na coisa pública, se exaure com a mera participação representativa. Alerta Crossman (1980:60):

Assim, o virtuoso egoísmo de sua oligarquia de representantes tem o sopro gelado do racionalismo e da exclusividade que haverá de repelir o reformado e o democrata de dias posteriores.

As condições políticas na França eram distintas das que existiam na Inglaterra e na América do Norte. O modelo de soberania absolutista também estava em crise e os ideais de soberania popular se propagaram com o conceito de nação. De acordo com Bobbio (1976), em 1762, Rousseau publicou *O Contrato Social*, inovando os fundamentos contratualistas de Hobbes. Rousseau, de acordo com aquele autor, difere, significativamente, do contexto de seu antecessor. Para este pensador, o homem é naturalmente bom, sendo a convivência em sociedade a causa de sua corrupção. O contrato social é concebido como um acordo entre indivíduos para se criar uma sociedade. O indivíduo não adere ao contrato social por submissão, mas associa-se por um pacto de vontade, tornando-se soberano e súdito de si mesmo. Assim como Locke, Rousseau modifica a titularidade da soberania ao transferir a investidura do poder do rei (governante) para o povo. Em sua concepção não-absolutista do poder, Rousseau considerava que, caso o governante ultrapassasse os limites estipulados, o contrato estaria rescindido e os súditos teriam o direito de rebelar-se e retirar o poder investido. Dessa forma, impõem-se limites à soberania interna.

Rousseau concorda com seus antecessores quanto à indivisibilidade da soberania, apesar de discordar de Hobbes quanto aos limites do poder soberano, em relação à unidade deste poder. Não é possível haver em um só governo, duas

soberanias. Ou é única, ou não há soberania. Há limites ao poder soberano, porém, ele é uno. Segundo Bobbio (1976: 101):

Embora a opção política de Rousseau seja oposta à de Bodin, pois o primeiro identifica a soberania com a soberania popular e o segundo pensa que ela pode residir tanto no povo como no príncipe ou na classe aristocrática (a ao manifestar sua preferência pessoal escolhe a monarquia), a lógica de Rousseau é a mesma de Bodin. Para Rousseau também uma característica da soberania é a indivisibilidade [...]. A soberania é uma ou não existe.

Após a publicação do *Contrato Social* e com a emergência das pressões burguesas contra as monarquias absolutistas, em 1789, com a Revolução Francesa, as idéias de soberania popular, de democracia e de igualdade política entre os cidadãos deflagraram o conceito de nação e de soberania nacional. A titularidade do poder era, então, transferida à nação.

Importa para o nosso estudo que, neste período, o conceito clássico de soberania sofreu duas modificações: A primeira, de não ser tão absoluto que não possuía limites, devendo o soberano exercer um bom governo, respeitando os súditos, as leis divinas e naturais, ocupando-se de interesses públicos, devendo respeitar a propriedade privada e; a segunda, pela transferência do poder soberano do monarca para a nação. Em conformidade com a soberania popular, princípio que se fundamenta pela emergência e aspiração por um regime democrático, este governo terá como fonte legitimadora, a titularidade do poder que emana do povo.

Também, diferentemente de Locke, a concepção de Rousseau sobre o Estado Democrático considera que, embora a legitimidade do governo ou da lei esteja baseada no consentimento dos governados, sendo esta a fonte da soberania nacional, para ele o contrato social prevê uma democracia direta e não representativa. Para Rousseau, a participação indireta do indivíduo na coisa pública não poderá expressar um bom governo. Como bem observa Dallari:

Rousseau externando seu descrédito neles (governos democráticos). De fato, após admitir que o governo democrático pudesse convir aos pequenos Estados, mas apenas a estes, diz que "um povo que governar sempre bem não necessitará de ser governado", acrescentando que jamais existiu verdadeira democracia, nem existirá nunca. E sua conclusão é fulminante: "Se existisse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente". Tão perfeito governo não convém aos homens (Rousseau, *O Contrato Social* apud Dallari, 1987:125).

As opções políticas do povo é o que legitima formalmente o princípio da soberania delegada e estes são os fundamentos do sistema de Direitos da Constituição Francesa de 1791. Este sistema influenciou a maioria das Constituições do mundo ocidental e, mesmo aquelas que não estão diretamente vinculadas a esta tradição possuem sistemas análogos de aferição democrática da soberania. Contudo, observa-se que estas promessas democráticas foram institucionalizadas juntamente com as aspirações liberais, que deram um colorido diferente aos fundamentos da democracia Rousseauiana. Surge o modelo de democracia liberal.

Para Locke e outros fundadores do constitucionalismo moderno, a presença do poder soberano jamais é negada. A soberania, no entanto, diferentemente do maquiavelismo, só será justificada se for capaz de assegurar os direitos e liberdades fundamentais. As diretivas do movimento liberal buscaram sustentar-se nos estreitos limites jurídicos, políticos e sociais dos fundamentos da democracia. Surgiu, então, como expressão jurídica da democracia liberal, um modelo de Estado Liberal de Direito. A concepção liberal do Estado reconhece os súditos como cidadãos livres, realçando o individualismo. Ao mesmo tempo, reduzem o papel do Estado, abstendo-o de imiscuir-se nos assuntos de natureza privada, caracterizando-o como Estado mínimo, garantidor da ordem e da justiça. De detentor do poder absoluto e ilimitado, à luz desta nova concepção de soberania, o Estado passa agora a ser submetido às suas próprias leis.

Cumprido ressaltar que o conceito de soberania continua não sendo compatível com a subordinação a uma vontade concreta. É o próprio Estado que, após criar suas leis, sua ordem jurídica, também se sujeitará a ela. Na verdade, não há uma limitação interna ou externa do poder soberano, mas, tão somente, uma autolimitação. O fundamento básico do Estado de Direito se sustenta no fato de que o poder político (poder de decidir o direcionamento das questões públicas), para se legitimar, deve organizar-se política e juridicamente; autolimitando seus poderes e criando mecanismos de proteção às minorias. O veículo para a materialização desta organização passa a ser as Constituições, instrumento legal em que seriam depositados os fundamentos da organização política de determinado Estado, instituindo seus poderes, divisão política, forma de governo, definição de

competências e fixação das prerrogativas e obrigações deste Estado, bem como os direitos e garantias dos governados.

Apesar de terem se passado séculos desde a institucionalização do Estado Democrático de Direito, nas constituições ocidentais, sua efetividade sempre encontrou caminhos tortuosos. Mesmo com a institucionalização de direitos, muitos não se concretizaram em virtude do jogo de forças e interesses políticos e econômicos. Além destas circunstâncias, que não serão aqui objetos de estudos, a tendência liberalizante de delimitar a participação popular (cidadania) ao mero sufrágio de delegação de representatividade também contribuiu para reduzir a legitimidade de alguns direitos, uma vez que minimiza a participação popular na efetividade das leis.

Hodiernamente também se observa o jogo de forças e as tendências, tanto para uma cristalização e afastamento do Estado e do cidadão, quanto para tornar o Estado, no âmbito doméstico, mais democrático. Genro<sup>9</sup> acredita que os modelos de Estados democráticos representativos contemporâneos estão esvaziados de legitimidade e propõe o recurso de emprestar-se à soberania estatal a força legitimante proveniente da democracia direta. Contudo, ele não descarta a necessidade da manutenção do instituto da representatividade e aponta para a complexibilidade das relações que o permeiam:

A impotência do controle da cidadania, que delega (no processo eleitoral) e logo após retira-se da cena pública, faz-se evidente pelo ritualismo formal-racional. Este ritualismo sistematicamente reproduz a força do interesse-poder (econômico, informacional), que está ordinariamente “fora do jogo” da representação e opera fortemente para equacionar os seus projetos, seja através dos espaços deixados pela “opacidade” do Direito, seja pelas lacunas mínimas da anomia. [...] É impossível, nas atuais circunstâncias históricas, pensar num avanço conservador-superador do velho princípio da soberania, derivado da democracia representativa, sem pensar numa outra relação Estado-sociedade. Pensar em formas de produção normativa, que tanto ampliem as fontes da produção normativa atual, como demarquem novos limites. Os limites são necessários para proteger a sociedade da anomia e da anarquia, que adviriam de uma sociedade sem uma ordem jurídica legitimada e que descambaria para a ditadura.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> GENRO, Tarso. **Democracia, Direito e Soberania Estatal**. Disponível em: [http://www.origem.ppg.br/clientes/tarso/index.php?p=p\\_26&sName=Democracia,%20Direito%20e%20Soberania%20Estatal](http://www.origem.ppg.br/clientes/tarso/index.php?p=p_26&sName=Democracia,%20Direito%20e%20Soberania%20Estatal). Acesso em: 23 abril 2007.

<sup>10</sup> Ibid.

Genro sugere, então, uma maior participação de sociedade civil na efetivação de um novo padrão democrático, com a reformulação de alguns aspectos normativos de conteúdo constitucional e ainda a fiscalização do cumprimento das normas já existentes.

É preciso, a partir daí, tanto pensar num novo processo de produção normativa, inscrito numa Teoria Geral do Estado, cujo conceito de soberania retome a relação com os “sujeitos-pessoas”, como pensar num novo padrão democrático do Estado atual, que se estruture na representação delegada, mas não se esgote nela. O objetivo será forjar uma soberania que se redesenhe pela superação daquelas “regras do jogo”, aparentemente “puras”, para assumir um “jogo com finalidades”: um Estado com a representação corrigida e orientada por formas diretas de controle público não-estatal. Seu objetivo mínimo seria fazer valer as próprias finalidades do Estado Democrático de Direito, que normalmente já estão inscritas como normas constitucionais sem qualquer efetividade.<sup>11</sup>

## **2. Relações Internacionais e Soberania Nacional - O Confronto**

Pode ser verificado aqui que, o modelo de poder soberano (nacional/popular) adotado após a Revolução Francesa foi o modelo pelo qual os Estados do hemisfério ocidental passaram a se orientar, influência que depois passou às Democracias Constitucionais Modernas e que predomina até os dias atuais no restante do mundo. Em toda a sua trajetória, observou-se que o conceito de soberania, em certa medida, nasceu maquiavélico, definiu-se em Vestfália, foi teorizado por Bodin, ganhou contornos absolutos e ilimitados com as fundamentações de Hobbes, sofreu a transferência da titularidade com Rousseau, encontrou freios na doutrina liberal de Locke e de outros constitucionalistas e seguiu recebendo diversas opiniões e teorias quanto à sua formação e elaboração. Mesmo hodiernamente há uma série de fatores que tornam difícil a formulação de um consenso sobre este instituto. Sua conformação está sujeita a interesses políticos e econômicos e a valores históricos e ideológicos.

---

<sup>11</sup> GENRO, Tarso. **Democracia, Direito e Soberania Estatal**. Disponível em: [http://www.origem.ppg.br/clientes/tarso/index.php?p=p\\_26&sName=Democracia,%20Direito%20e%20Soberania%20Estatal](http://www.origem.ppg.br/clientes/tarso/index.php?p=p_26&sName=Democracia,%20Direito%20e%20Soberania%20Estatal). Acesso em: 23 abril 2007.

Contudo, mesmo na ausência de um consenso geral, pode-se dizer que, em certa medida, algumas características foram institucionalizadas nas constituições dos Estados-nação e estas serão utilizadas aqui como referenciais para compreender como os Estados e os Organismos Internacionais se relacionam.

A soberania se manifesta e é exercida em dois domínios, o interno e o externo, conferindo aos Estados a supremacia interna e a independência internacional. No âmbito interno, a supremacia significa poder de ordenar os indivíduos de uma nação, o Estado encontra-se acima dos demais sujeitos de direito, constituindo-se na autoridade máxima em seu território. No plano externo, a independência significa o poder de representar o Estado-nação perante a comunidade internacional, sem que este se sujeite a nenhum outro poder. Quanto à soberania interna, como já foi observado, na esfera doméstica a concepção hobbesiano-maquievélica de soberania vem sofrendo modificações no sentido de se autolimitar e com o advento do Estado Democrático de Direito, o Estado está sujeito às suas próprias leis.

Destacam-se, como características da soberania interna: a **unidade**, por não ser possível a convivência simultânea de dois poderes soberanos; a **indivisibilidade**, pela conclusão lógica ante a sua unidade, o que não impede a divisão do seu exercício; a **coatividade**, pois somente o poder soberano é autorizado a empregar a força material, através de elemento de coação, com o objetivo de obrigar aos governados o cumprimento da ordem jurídica; a **imprescritibilidade**, por ser perene e insuscetível e a **inalienabilidade**, por ser indisponível.

Mesmo com as garantias liberais contidas nas cartas constitucionais dos Estados Modernos, da soberania interna, nenhum homem está livre deste poder, a não ser que viva em águas internacionais, fora de qualquer limite territorial geopolítico e sem nacionalidade. Sobre a soberania interna, Dallari (1987) cita Rousseau em sua obra *O Contrato Social*: O homem nasce livre, e não obstante, se torna acorrentado em toda parte.

Há certo consenso entre autores contemporâneos, como Jellinek (2000), de que a soberania interna está subordinada a certos limites e o Estado encontra sua

limitação na existência de uma ordem determinada. Assim, é negado o poder absoluto e ilimitado ao Estado de Direito.

Conforme observamos, os Estados que constituem a sociedade internacional são reconhecidos como tal, não só pela supremacia interna (poder de mando), mas também pela configuração da soberania externa. Esta composição e suas transformações nos interessam para a compreensão de como interage o Estado brasileiro e os organismos internacionais, especialmente, as instituições financeiras multilaterais nos acordos de cooperação e nas operações de crédito.

No âmbito externo, a soberania é marcada por duas características, a de *igualdade* entre todos os Estados perante a comunidade internacional e a de *independência* na ordem internacional, ou seja, o Estado-nação não se submete a nenhum poder supranacional.

Quanto à característica de igualdade, esta é, de certa forma, fictícia. Técnica e juridicamente todos os Estados são dotados de soberania e como não há medida hierárquica de soberania, não há portanto, um Estado mais soberano que o outro. Neste ponto são todos iguais. O que se observa é uma desigualdade de força e poder. A comunidade internacional é formada por Estados juridicamente iguais, mas economicamente desiguais. É justamente essa assimetria econômica entre os países que compõem a sociedade internacional que dá força política para os centrais e vulnerabilidade para os periféricos.

Para Jellinek (2000), a soberania externa pode ser traduzida pela negativa de toda e qualquer subordinação ou limitação do Estado por qualquer outro poder, uma vez que concentra o poder supremo e independente, não havendo nenhuma autoridade acima dele. Como bem salienta Ferreira Filho (1999), na teoria do Estado, soberania e autonomia estão em contraposição, na medida em que se entende por soberania a prerrogativa de um poder supremo, visto que não admite nenhum outro, nem acima, nem em concorrência com ele. A autonomia é o poder de autodeterminação, exercitável de modo independente, mas dentro dos limites do ordenamento estatal superior.

A característica de independência que tornaria incondicionado o poder soberano, tornando-o blindado a qualquer regra externa, recebeu diversas críticas no sentido de tornar inviável uma ordem, uma instância supranacional.

A preocupação de DUGUIT, ao mencionar o poder de vontade independente, dirige-se mais ao âmbito externo do Estado, pois, segundo ele, o poder soberano não admite que qualquer convenção internacional seja obrigatória para o Estado, o que torna inviável a existência de um direito internacional. (Duguit, 1926: 116 apud Dallari 1987:69,70), (grifos nossos).

Todavia, há o entendimento de que os Estados, por um ato de vontade, podem convencionar e acordar sobre assuntos que são de interesses comuns, através de tratados, convenções, pactos internacionais. Uma vez signatários, podem empenhar sua vontade que terá validade nos limites do *pacta sunt servanda*<sup>12</sup>. A confiança nas relações internacionais tem se dado dessa forma. Existe o entendimento de que o ato de adesão não retira a soberania de um Estado, porque este possui a liberdade de escolha de vincular-se ou não. Contudo, se for adotado o entendimento do sistema internacional pela anarquia supranacional, não só não há obrigatoriedade na anuência aos pactos, bem como não haverá possibilidades de sanções de ordem jurídica em caso de descumprimento do avençado. Isso se daria em virtude da ausência de uma relação de subordinação entre os países signatários, ou mecanismos de fixação de um poder internacional.

Os Estados são soberanamente iguais (princípio da igualdade jurídica dos Estados) e, portanto, não existe uma entidade central e superior a eles com a prerrogativa de impor o cumprimento de uma ordem jurídica internacional e de aplicar uma sanção por sua violação, a não ser que os próprios Estados, por ato de vontade, se sujeitem a pactuar dessa forma. Estamos falando aqui somente no que tange ao contexto jurídico e de uma governança internacional, não estamos entrando, neste momento, no mérito das sanções e embargos de ordem política ou econômica. Estas podem acontecer à revelia da vontade estatal.

Dessa forma, a soberania coloca seu titular, permanentemente, acima do direito interno e o deixa livre para escolher ou não o direito internacional, só desaparecendo o poder soberano quando se extingue o próprio Estado. (Dallari, 1987, p.66).

---

<sup>12</sup> Regra civil do Direito dos Contratos. Princípio segundo o qual o contrato obriga as partes nos limites da lei. Manifestada a vontade, as partes ficam ligadas por um vínculo, donde nascem obrigações e direitos para partes signatárias.

Em face deste anarquismo, a fim de tornar os tratados mais efetivos, posterior e gradativamente, foram sendo introduzidas cláusulas no conteúdo dos pactos que fortalecessem a adesão e o compromisso dos Estados. O Art.26 da Convenção de Viena<sup>13</sup> reafirma a subordinação ao tratado pela adesão, de acordo com o princípio do *pacta sunt servanda* e preceitua: “Todo tratado em vigor obriga às partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé”. Em decorrência, o Estado deve cumprir as obrigações do acordo, sob pena de responder na esfera internacional pela quebra do avençado. Para tanto, precisavam ser instituídos e fortalecidos os mecanismos de coerção internacional. Neste aspecto, alguns autores entendem que a soberania externa não é ilimitada, mas autolimitada pela livre e unilateral vontade do Estado. Assim como ocorre na esfera doméstica dos Estados de Direito (Estados que se submetem à lei), também na esfera internacional haveria uma autolimitação, livre e unilateral, por parte do Estado, em se vincular a uma ordem jurídica internacional.

A resposta a essa crítica de DUGUIT é dada pelo que se convencionou chamar de teoria da *autolimitação* do Estado, pela qual este, desde que o entenda conveniente, pode assumir obrigações externas, como pode fixar regras jurídicas para aplicação interna, sujeitando-se voluntariamente às limitações impostas por essas normas. O primeiro grande defensor dessa teoria foi IHERING, que a justificava argumentando que, na verdade, essas limitações não implicavam diminuição, uma vez que o Estado se sujeita a elas no seu próprio interesse (Dallari,1987, p.70).

Disso surge o entendimento de que, na premência de se criar uma ordem internacional, a soberania poderia vir a ser relativizada e condicionada por um poder normativo dominante, perdendo seu *status* de soberania absoluta, sendo, desta forma, reduzida à condição de apenas autonomia e não de soberania autolimitada. Não obstante, em um sistema internacional anárquico, mesmo com a disposição de diversos diplomas legais e tentativas de criar mecanismos de coerção, o paradigma do conceito hobbesiano-maquiavélico de independência absoluta, de certa forma, norteia, em última instância, a conduta dos Estados. Este é o modelo que vinha prevalecendo e orientando a política externa das Nações.

---

<sup>13</sup> Convenção de 22 de maio de 1969, que codificou o direito internacional consuetudinário referente aos tratados.

Conquanto este modelo de soberania externa absoluta, com a ausência de regulação no sistema internacional tenha sido um ideal, na realidade, a política internacional jamais se conformou. Inúmeras foram as tentativas internacionais para discutir possibilidades de se criar uma ordem internacional que superasse o sistema anárquico (em que nenhuma das partes têm o monopólio legítimo do uso da força, e que, no delinear das tentativas de acordo, quando pela diplomacia e pela política não se resolve o conflito, podem ser deflagradas as guerras) e instituisse uma política de cooperação e ação coletiva internacional, atendendo-se às expectativas de paz e de desenvolvimento. Nos estudos das relações internacionais, este modelo baseado na força é enfocado pela teoria da análise realista<sup>14</sup> que descreve os Estados nacionais como atores<sup>15</sup> racionais que operam num ambiente internacional anárquico caracterizado pela luta em torno do poder. Este paradigma propicia relações de conflito na sociedade internacional.

O pensamento em relações internacionais tem sido marcado pelo dilema da ordem ou da governabilidade em um sistema supostamente anárquico. A constituição do moderno sistema de Estados instaura este dilema, na medida em que estabelece o princípio da soberania nacional; o baixo grau de governabilidade no sistema internacional é a contraface do alto grau de respeito à autonomia do Estado em questões domésticas e externas (Herz, 1997).

No século XIX, na busca de um sistema internacional mais integrado e cooperativo, menos centrado e com intuito de regulamentar interesses transnacionais, foram criados os primeiros Organismos Internacionais<sup>16</sup>. Contudo, foi somente no século XX que a comunidade internacional conseguiu se organizar e instituir a Sociedade das Nações e, posteriormente, a Organização das Nações Unidas (ONU). Neste contexto, veremos o choque entre os conceitos da soberania estatal do “*pós-ONU*” e da soberania estatal instituída em Westfália.

O Tratado de Westfália conseguiu manter o equilíbrio até o início de século XX, todavia, o aumento das desigualdades e a expansão do comércio internacional, contribuíram para a decadência do acordo, que acabou resultando na Primeira Guerra Mundial. Com o fim desta, um novo modelo foi criado, conhecido como Liga das Nações, que veio a fracassar rapidamente. Ao término da Segunda

---

<sup>14</sup> Teoria que defende o modelo de Estado-cêntrico e coloca os Estados como atores centrais da política internacional.

<sup>15</sup> A disciplina das Relações Internacionais utiliza o termo atores para designar os sujeitos das relações jurídicas e de políticas internacionais.

<sup>16</sup> Convenção de Genebra, Conferência de Berlim entre outras.

Guerra Mundial, instaurou-se a *Pax Americana*, com a instituição da ONU, sob liderança dos Estados Unidos, sendo decisiva para o bom funcionamento e coordenação entre Estados, através da atuação de seus órgãos para estruturação da nova macroestrutura internacional do Pós-II Guerra Mundial, dos quais destacam-se o GATT e o FMI. A partir de então, as relações internacionais dos Estados foram solucionadas através da *intergovernamentalidade*, com a proliferação de organizações internacionais (Ariosi, 2004).

Sem dúvida, a criação da ONU foi um marco na tentativa de provocar uma relativização do conceito absoluto de soberania que vinha orientando as relações entre Estados. Na esfera internacional, os Estados-nação deixaram de ser os únicos detentores da personalidade jurídica internacional, sujeitos centrais da política mundial. Os organismos transnacionais são criados e dotados com estas prerrogativas e, por isso, eles podem interagir neste ambiente. Mais do que isso, foram criados com o intuito de reduzir a anarquia, solucionar conflitos através de mecanismos de governabilidade internacional e criar uma integração baseada na interdependência e cooperação entre os Estados. Contudo, o modelo de soberania absoluta que vigorou no período da Guerra Fria congelou a atuação destes organismos e o desenvolvimento da cooperação foi deixado em segundo plano. A política externa dos Estados era a de não-intervenção, prevalecendo o paradigma de Estado-cêntrico, permanecendo os Estados como sujeitos centrais da política mundial.

Com o Pós Guerra Fria, o fim da estrutura bipolar descongelou a atuação das organizações internacionais, resgatando o debate sobre a produção e implementação de normas internacionais, e as discussões em termos de governabilidade, ou seja, ações intencionais geradoras de uma ordem política internacional (Herz, 1997).

Diversas transformações ocorridas no século XX exigiram uma reorganização do sistema internacional, tanto no fim da II Guerra Mundial, como no fim da Guerra Fria; a ordem vigente se desfez, exigindo a formulação de uma nova conformação política. Atualmente, o confronto entre o modelo de soberania do sistema de Vestfália e as tentativas de relativizá-lo permeiam a sistemática da política internacional.

### **3. Política Externa dos Estados e a Configuração do Poder Internacional**

No âmbito internacional a efetividade dos poderes políticos ou econômicos de uma Nação norteia-se pelo paradigma vigente de soberania e observamos que, à medida que o conceito clássico de soberania (até então tido como hegemônico) começou a interagir com o regime das cooperações multilaterais, ele passou a ser afetado pela exigência de sua relativização.

O estudo das relações internacionais<sup>17</sup> formulou teorias sobre a política externa dos Estados, sua interação no contexto mundial e as configurações do poder neste ambiente. Abordaremos nosso tema sob a luz de algumas delas: o enfoque da análise realista<sup>18</sup>, que coloca os Estados como atores únicos da política mundial. Em seguida, será feito o desdobramento desta análise para a neo-realista<sup>19</sup>, que contempla a existência de outros atores, porém mantém os Estados como atores centrais e, finalmente, a análise idealista, de cunho mais liberal, que entende que as organizações transnacionais também interagem no ambiente internacional.

A teoria realista trabalha com o modelo clássico de Estado. As relações entre Estados se assemelham às do Estado de natureza pré-hobbesiana, ou seja, conceito clássico de soberania absoluta. A força, e nada mais, é o que constitui a medida de todas as coisas.

Essa ótica, também conhecida como paradigma Estado-cêntrico, coloca os Estados como atores centrais da política mundial, fazendo uma divisão entre a *alta política* (questões de defesa, conflitos, política externa etc.) e a *baixa política* (questões econômicas, sociais etc.). [...] Os Estados Nacionais são vistos como atores racionais que operam num ambiente internacional

---

<sup>17</sup> Faz-se, novamente, a ressalva de que, neste capítulo, em virtude de serem abordados institutos das relações internacionais, serão utilizados os termos *atores* para designar os *sujeitos de direitos*.

<sup>18</sup> Análise das políticas internacionais com enfoque no Estado-cêntrico. Formulada por Hans Morgenthau, em **Política entre as Nações**. Fonte: <http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp31art02.pdf>.

<sup>19</sup> Teoria sistêmica da política internacional, apresentada por Kenneth Waltz, em **Teoria da Política Internacional**. Fonte: <http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp31art02.pdf>.

anárquico caracterizado pela luta em torno do poder (Mariano & Mariano, 2002).

Assim, prevalece a disputa pelo poder em um ambiente anárquico, a simetria entre os países é um ficção. Este sistema invariavelmente comportará o confronto entre as nações e os conflitos poderão se generalizar.

A análise realista, que por muito tempo reinou hegemonicamente, enfatiza o Estado como ator único nas relações internacionais. A ação destes Estados é racional, já que agem com base num cálculo custo-benefício para alcançar seus fins (interesses nacionais). É uma análise de cunho altamente racional e nacionalista. Com o surgimento de diversos organismos internacionais, instituições dotadas de personalidade jurídica internacional e, portanto, capacitadas para atuar neste ambiente e, com a necessidade de convivência harmônica entre as Nações e coordenação dos interesses entre os Estados nacionais, observou-se a inevitável restrição e composição da vontade absoluta e independente destes, frente à nova conformação da comunidade internacional.

Em virtude deste novo contexto, surgiram críticas às análises realistas. Já não se podia ignorar a atuação de outros atores não-governamentais, ou os imperativos de uma convivência e da interdependência entre os Estados, nem a premência de uma *intergovernamentalidade* e da instituição de normas de regramento internacionais.

A perspectiva realista proporciona maior dificuldade para analisar as mudanças acontecidas na política mundial atual, principalmente quando os focos são a cooperação, a ascensão das relações transnacionais e o surgimento de novos atores no sistema internacional. No entanto, permanece como instrumento central para entender a questão dos conflitos e de disputa de poder nesse cenário (Mariano & Mariano, 2002).

Na década de 70, o realismo começou a sofrer duras críticas por não admitir a ação de outros atores, prejudicando uma análise mais fiel dos acontecimentos, subestimando a importância dos Organismos Internacionais e dos mercados, não aceitando a interação entre o espaço doméstico e o espaço internacional. As divergências surgiam porque essa linha de pensamento tentava negar que, de alguma forma, há limitações à plena extensão teoricamente atribuível ao conceito

clássico de soberania, não admitindo a possibilidade de restrição do seu exercício, tampouco uma flexibilização, ou ameaça de supressão.

A fim de contemplar estas transformações, mas ainda sob os fundamentos da ótica realista, surge a teoria neo-realista, cuja principal diferença em relação ao realismo puro consiste na teoria sistêmica da política internacional, que afirma ser o Estado o ator central nas relações internacionais, embora não seja o único e, que o interesse nacional prevalece, apesar de admitir a influência dos interesses econômicos do mercado internacional e das intervenções dos Organismos Internacionais.

Neste sentido, de acordo com Mazzuoli (2007:333), o estudo das personalidades jurídicas no contexto das relações internacionais dispõe que os Estados são os *sujeitos clássicos* (originários e tradicionais), são as pessoas jurídicas de Direito Internacional por excelência, mantendo ainda hoje uma posição de destaque e absolutamente dominante na escala de valores das relações internacionais. Contudo, observa, ainda este autor, que os Estados foram obrigados, após o início do século XX, a dividir sua condição de únicos sujeitos de Direito Internacional Público com os novos sujeitos (derivados<sup>20</sup>): as Organizações Internacionais intergovernamentais - (OII) e os indivíduos.

A teoria neo-realista de Kenneth Waltz fez algumas concessões ao liberalismo, retirando de sua análise o enfoque nos Estados e transferindo-o para o sistema. Ao contrário dos realistas (que separavam a política da economia e, mesmo com a proliferação de novos atores, afirmavam que todos esses atores novos só atuavam através do Estado, portanto, o emanador da legitimidade para agir), os neo-realistas reconhecem a atuação destes atores, mas afirmam que todos os outros atores não-governamentais só podem agir no sistema internacional através do Estado. Concordam, portanto, com as bases realistas - já que são os Estados Nacionais que, por ato de vontade, dão origem a estes organismos - mas, incluem em sua análise o lado econômico e incorporam a atuação dos mercados, embora sustentem a supremacia da política sobre economia.

---

<sup>20</sup> Derivados porque estes novos sujeitos ( O.I.I.) são criados pelos sujeitos originários (Estados).

Nos anos 90, a globalização enfraqueceu o divisor de águas entre o político (Estado) e o econômico (mercado). O Pós Guerra Fria causou mudanças profundas no cenário econômico mundial, aflorando os ideais neoliberais e, como resposta ao neo-realismo, os liberais fizeram concessões, sistematizando uma nova análise, a teoria idealista, de cunho neoliberal. Este novo enfoque sustenta que os atores não territoriais como as organizações internacionais, empresas multinacionais, o capital financeiro entre outros, não só interagem, como disputam entre si o poder político e econômico internacional. Dessa forma, defendem que os Estados não constroem sozinhos o cenário político internacional.

Um dos fundamentos da teoria idealista é a interdependência<sup>21</sup> entre os países, que tem como premissa básica que os Estados isoladamente não seriam capazes de resolver assuntos de relevância internacional sem um ambiente de cooperação, porém, admite que esta interdependência não é simétrica, existem diferentes graus de poder e de vulnerabilidade entre os Estados.

A interdependência assimétrica descreve a realidade das relações internacionais: os participantes sofrem com frequência as limitações, mas, devido à posse de instrumentos mais efetivos, à maior capacidade de projetar poder e a um grau menos de vulnerabilidade, um Estado pode se colocar dentro do relacionamento de forma mais poderosa e repassar assimetricamente parte de seus custos para o (s) seu (s) parceiro(s) (Mariano & Mariano, 2002).

A teoria idealista segue a lógica de que os Estados são atores racionais e agem avaliando os custos e benefícios para atingir seus objetivos. Assim, trabalham com a hipótese de obterem ganhos com a cooperação e buscam atingir seus objetivos, mesmo que a relação de interdependência restrinja a autonomia dos Estados e, portanto, caracterize um ônus para o poder soberano. Se a cooperação trazer vantagens, os Estados assumiriam o risco em virtude da eventual possibilidade de ganhos. Também, de acordo com o idealismo, nos ambientes em condições anárquicas, há possibilidades de maiores ganhos nos comportamentos cooperativos que nos isolados. Apregoam que o movimento por uma cooperação trará ganho, mas exigirá dos Estados um processo de flexibilização no exercício da soberania.

---

<sup>21</sup> A interdependência é um conceito típico ideal para explicar as relações entre Estados como algo que ultrapassa as disputas baseadas em questões de força e segurança. (Mariano, 2002).

Uma vez que a autonomia dos Estados está parcialmente limitada pelo fenômeno da interdependência, surge o dilema para os formuladores e tomadores de decisão: reafirmar a soberania estatal por meio de decisões unilaterais ou formar instituições multilaterais e a elas aderir (Mariano & Mariano, 2002).

Apesar das tentativas dos idealistas de naturalizar as relações internacionais pela lógica sistêmica da interdependência entre os países, Fonseca (1998:07) observa oportuna e criticamente sobre este jogo de poder que, se a disputa não ocorre pelo confronto direto da força (que poderia ser até bélica), passa a ocorrer indiretamente e através de outros mecanismos, mas não deixa de existir:

Para garantir uma função reguladora, o sistema cria um conjunto de princípios, estratégias e mecanismos institucionalizados (por meio de órgãos internacionais, por exemplo) para permitir o controle de decisões inter e intranacionais. Nesse caso, o uso da força dá lugar a uma espécie de chantagem, onde a adesão das nações implica pertencer ao sistema, seguir sua cartilha política e ter acesso aos seus benefícios que, na tese da interdependência, seriam balizados pelo critério de equanimidade. De outro lado, a não adesão significa ficar fora da proteção do sistema e renunciar às pretensas vantagens oferecidas por ele, que podem ser de natureza comercial, tecnológica e financeira.

Não se pode negar, contudo, que para o bem ou para o mal, o fenômeno da interdependência modificou significativamente o comportamento dos Estados e a política internacional. Esta concepção coloca as instituições internacionais como propulsoras de integração e cooperação. Nesta linha, a perspectiva institucionalista<sup>22</sup> faz uma análise deste sistema internacional, verificando a tendência institucionalizante.

As instituições internacionais têm em comum a finalidade de criação de um liame de integração e cooperação entre os Estados. Evocam uma tentativa de governabilidade, de coesão entre os sujeitos internacionais, a fim de reduzir o ambiente anárquico, introduzindo regras no cenário político internacional. Neste novo sistema de interdependência e cooperação entre as nações, embora soberanos, os Estados estão sujeitos à *lógica sistêmica* das relações internacionais, que privilegia a manutenção política e econômica do mercado e reduz sua autonomia. Embora a adesão ou exclusão seja ato de vontade unilateral, estar de fora deste

---

<sup>22</sup> Esta teoria aborda os impactos provocados pelas instituições externas sobre a ação estatal e de como estas instituições interagem no sistema político mundial, influenciando o comportamento dos Estados. Fonte: <http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp31art02.pdf>

contexto pode significar renúncia a ganhos econômicos e influência política ou até mesmo o isolamento. Dessa forma, depreende-se que há autonomia da vontade estatal. Entretanto, estes Estados, frente à lógica da interdependência e da mundialização da economia, não possuem muita escolha, terão que agir racionalmente e de acordo com as possibilidades de obter ganhos ou menores perdas.

A configuração do poder no ambiente internacional não é restrita ao aspecto jurídico e de soberania. Embora esta última seja um referencial de poder, esse poder convive com o poder econômico e político dos Organismos Internacionais. Juridicamente, de acordo com o Direito Internacional, os Estados têm autonomia para se filiarem ou não aos Organismos Internacionais Intergovernamentais e para se inserirem no contexto da cooperação e da interdependência. Contudo, econômica e politicamente não possuem muita escolha, sob pena de terem que arcar com eventuais embargos e perdas econômicas e políticas em virtude do isolamento.

#### ***4. Aspectos Atuais da Soberania frente a uma Nova Ordem Internacional***

O advento da proliferação dos Organismos Internacionais trouxe ao contexto jurídico e político internacional a possibilidade de uma intergovernabilidade. Da cooperação internacional, promovida pelas instituições multilaterais, esperava-se que emergisse um sistema regulatório internacional, com o objetivo de reduzir as incertezas inerentes ao anarquismo reinante nas relações internacionais e, de acordo com o discurso para instituição destes organismos, que remediassem o desequilíbrio econômico entre os Estados, promovendo o desenvolvimento. O que se assistiu, entretanto, foi uma internacionalização do sistema econômico e um compromisso moral (acordo de cavalheiros) nas questões políticas (direitos humanos e sociais, desenvolvimento, governança, ajustes estruturais e etc.).

Os tratados, de uma forma sistemática e progressiva, inseriram um leque de normas e princípios multilaterais e desempenharam um papel significativo na relação entre os Estados. Não se pode negar que isso afetou alguns aspectos internos e externos do conceito clássico de soberania nacional. Neste jogo de forças, as correntes idealistas, neo-liberalistas e internacionalistas<sup>23</sup> apregoavam que não havia como compatibilizar o conceito clássico de soberania (como poder absoluto do Estado) com as exigências da nova conformação internacional.

Até meados do século XIX, na esfera internacional, o direito era costumeiro e não escrito. Os tratados internacionais eram episódicos e sempre bilaterais, não criavam regras universais de conduta, ao contrário do costume. Com a celebração dos primeiros tratados multilaterais a situação se modificou. Hoje, com toda a gama de regramento proveniente destas convenções, os internacionalistas defendem a codificação do Direito Internacional (DI), isto é, a consolidação das normas costumeiras convencionadas nos pactos, tratados etc.

No aspecto jurídico, o Direito Internacional Público (disciplina jurídica da sociedade internacional), também se debruçou sobre o tema do conceito de soberania e dos atritos provocados pelas tentativas de se criar uma governança internacional. Deste estudo surgiram duas correntes: nacionalistas e internacionalistas. De acordo com esta disciplina, existem três sistemas básicos quanto à relação entre o direito internacional e o direito interno dos Estados: a concepção *dualista*, doutrina que entende ser o direito internacional e o direito interno completamente independentes e a validade da norma de que um não depende do outro; a concepção *monista*, doutrina que se divide em duas correntes: a *internacionalista*, que defende a supremacia do direito internacional sobre o direito interno e, a *nacionalista*, que advoga pela supremacia do direito interno em face do direito internacional.

[...], os internacionalistas, que almejam uma ordem internacional, consideram a soberania como um óbice à realização da comunidade internacional. Isto porque “o Estado, embora titular da soberania, desta iria afastar-se para buscar a sua própria sobrevivência econômica, submetendo-se aos interesses dos capitais hegemônicos internacionais” (Leal, 1999:80, apud Donzele, 2004).

---

<sup>23</sup> Entendem que há um direito supranacional. Que as regras internacionais estão em um plano acima das leis internas dos Estados.

O confronto do debate entre institucionalistas e realistas, entre internacionalistas e nacionalistas, marca a relevância do nosso estudo sobre os aspectos da soberania frente aos acordos multilaterais. Esta perspectiva realista das relações internacionais tendeu sempre para o conflito, para o recurso da força, o que a coloca em franca tensão com aqueles que defendem a existência de um direito internacional vigente e eficaz.

O conceito de soberania absoluta do Estado alterou-se com o decorrer do tempo, significando hoje a independência e a subordinação ao DI. (...) A soberania significa independência, mas não significa que o Estado é independente em todas as coisas. Estado soberano é entendido como sendo aquele que se encontra subordinado direta e imediatamente à ordem jurídica internacional, sem que exista entre ele e o DI qualquer outra coletividade de permeio (Jo, 2000, 203-4, apud Donzele, 2004).

Não obstante as discussões jurídicas e políticas quanto à supremacia da soberania estatal e a ordem jurídica interna ou externa (DI), o que se observa também é que os Estados, embora titulares da soberania, desta se afastam, pelo menos do seu formato realista, para buscar seu “desenvolvimento” e sobrevivência econômica, submetendo-se, assim, aos interesses dos capitais hegemônicos internacionais.

Num mundo globalizado em que o caminho para o crescimento (ou sobrevivência) econômico desembocou na formação de blocos econômicos, faz-se necessário a flexibilização do conceito de soberania do Estado. Não há como compatibilizar o conceito clássico de soberania, como poder absoluto do Estado, com as exigências de cooperação econômica internacional (Donzele, 2004).

O programa de desenvolvimento do governo brasileiro para o ano de 2005, atenta para a interdependência dos países e para a força do mercado. Mesmo que o Estado não se comprometa juridicamente com as reformas políticas, não poderá se esquivar das pressões de ordem política e econômica que a sociedade internacional impõe. Pela soberania estatal, os Estados têm autonomia para se vincular ou não às regras intergovernamentais (tratados, pactos etc.), mas as pressões de ordem política e econômica determinam muito essa vontade.

O desenvolvimento mundial recente reanima forças centrípetas de articulação metropolitana que atestam à lógica espacial predominante de um sistema econômico que intensificou sua internacionalização. A tendência à concentração de meios de

produção e força de trabalho em determinados pontos do território é motivada pelas circunstâncias que se vão impondo na dinâmica do jogo do mercado e das políticas públicas. Na atual conjuntura, a força das decisões do setor privado se acentua, especialmente com os movimentos de internacionalização dos grandes conglomerados mundiais, da liberalização financeira e de reestruturação produtiva que se encontram na raiz da chamada “globalização”. Em consequência, acirram-se as desigualdades sociais e regionais, aumentando a necessidade de que se organizem políticas capazes de minorar seus efeitos negativos e reafirmar a coesão social e territorial das nações e de suas regiões (Brasil/Min. Integração Nacional, 2005: 6), (Grifo nosso).

## **5. A busca pelo Desenvolvimento - Função e Compromisso do Estado**

### **5.1. A busca pelo desenvolvimento**

A Teoria Geral do Estado possui diversas correntes sobre os fins do Estado. Para alguns, a finalidade chega a ser um elemento do Estado, portanto, essencial à sua conformação. Para outros, não se trata de elemento, mas tema de ordem política. A discussão é ampla, contudo, chegou-se ao entendimento de que, sendo o Estado uma instituição política, que tem por fim geral o aperfeiçoamento do corpo social no seu conjunto, estando assim, acima dos interesses das classes sociais, seu fim seria a propagação do *bem comum*. De acordo com o Papa João XXIII, a definição de *bem comum* é “o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”.<sup>24</sup>

A literatura crítica sobre a ideologia do desenvolvimento argumenta que após a II Guerra Mundial, com a divisão do mundo em dois blocos econômicos (sistema capitalista e socialista), o bloco que pregava a expansão do desenvolvimento econômico, liderado pelos Estados Unidos, idealizou e articulou organismos internacionais, sob o pretexto de uma cooperação internacional para o

---

<sup>24</sup> Papa João XXIII, *Pacem in Terris* (Encíclica), I, 58. Tal concepção é de conteúdo liberal. A concepção marxista de Estado entende-o como uma instituição política controlada por uma classe social dominante, que exerce o domínio dos seus interesses sobre o conjunto da sociedade, o que inviabiliza a realização do bem comum.

desenvolvimento, porém, com o intuito de manter a hegemonia do sistema capitalista na esfera mundial.

Os EUA, preocupados em barrar os avanços do bloco soviético, ao mesmo tempo em que procuravam manter as sociedades sob sua esfera de influência, passam a usar o desenvolvimento como elemento fundamental de sua política (Said, 2005:8).

Independentemente desta problemática, verifica-se que a legitimação do poder político num Estado Moderno assenta-se nos fins e objetivos nacionais e, em grande parte, nas propostas de edificação de sociedades desenvolvidas. Observa-se que a busca pelo desenvolvimento sempre foi uma característica destes Estados. Um fim a ser insistentemente alcançado. O ideal de desenvolvimento é um processo histórico que se transforma no tempo e no espaço. Em cada momento histórico, de cada sociedade ou forma de sociedade, identifica-se um conceito distinto de desenvolvimento.

Durante o Século XIX e até o Pós-Segunda Guerra Mundial, o grau de desenvolvimento de um país era medido essencialmente pelo acúmulo de capital e o caminho para se atingi-lo era através da industrialização. Neste sentido:

Segundo a visão internacional mais tradicional, herdada do ideário positivista do final do século passado, o progresso seria decorrente do crescimento linear dos países, especialmente pela expansão dos mercados internos mais modernos, caracterizados pelo pleno emprego e acúmulo de capital. O desenvolvimento dos países mais pobres viria como efeito natural de sua vontade intrínseca e do apoio técnico-financeiro proveniente dos países centrais. O acesso dos mais pobres aos produtos do progresso seria alcançado pela distribuição de renda e de outros benefícios sociais, sob controle do Estado. Acreditava-se que essas condições garantiriam automaticamente a igualdade entre as nações e entre os indivíduos, concretizada pela sua participação crescente nos benefícios do progresso (Fonseca, 1998).

Com a eclosão das duas guerras mundiais, constatou-se que a Paz de Vestfália não conseguia mais manter o equilíbrio das relações de paz e cooperação entre as nações. Os Estados deveriam buscar o desenvolvimento de uma forma mais integrada. As relações internacionais passaram a ser um fator fundamental de condicionamento da política de desenvolvimento dos Estados, refletindo-se nas suas ações e políticas internas. Neste período entre as guerras surgiram, em Bretton

Woods<sup>25</sup>, as instituições internacionais Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT (atualmente Organização Mundial do Comércio – OMC), como tentativa de se criar um regramento intergovernamental e estruturar uma nova ordem econômica mundial.

O enfoque linear-cumulativo do crescimento das nações passou a ser modificado no decorrer deste século, especialmente em virtude das dificuldades econômicas dos períodos pós-guerra. Instalou-se, assim, a chamada crise do progresso, gerando novo debate internacional sobre a questão que passou a ser tratada de forma mais *realista* ou pragmática<sup>26</sup>. Constatou-se, à época, que o crescimento não dependia linearmente de fatores domésticos dos países, mas da formulação de um modelo capaz de integrá-los, de forma racional e equilibrada, em sistema global de desenvolvimento (Fonseca, 1998).

Além de criar regramentos, convenções e pactos, as instituições de Bretton Woods se dedicavam às questões de desenvolvimento. O FMI, dentre outras funções, ditava e reformulava as novas regras econômicas para o equilíbrio das balanças de pagamento de seus países-membros. O Banco Mundial, entre os anos 40 e 60, direcionou sua ajuda a financiar os Estados europeus afetados pela 2ª Guerra mundial. Somente após a década de 60, o Banco transferiu sua atenção, exclusivamente para o apoio ao desenvolvimento.

Até o início da década de 70, o desenvolvimento era essencialmente associado à criação de infra-estrutura para promoção de sociedades industrializadas. Acreditava-se que o crescimento da economia internacional proporcionaria o desaparecimento da pobreza no mundo. Todos os esforços eram neste sentido. Nesta década, eclodiu uma crise econômica de escala mundial. A indústria cresceu, mas a pobreza também e a crise provocada pelos petrodólares levou diversos países em desenvolvimento à banca rota. O ciclo de acumulação de

---

<sup>25</sup> Conferência internacional que instituiu o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ocorrida de 1º a 22 de julho de 1944, no Estado de New Hampshire, Estados Unidos.

<sup>26</sup> A análise de Sidney Pollard (1971) mostra que a noção de progresso segue dois vetores distintos após a segunda guerra. O primeiro, designado de *crescimento econômico*, implica o crescimento linear da riqueza de uma nação sem exigir modificações estruturais na área social e sem considerar uma estrutura de classe. É o modelo ocidental dos países mais avançados. O segundo vetor, denominado *desenvolvimento econômico*, é dirigido aos países menos desenvolvidos, significando uma adesão ao modelo dos países ocidentais avançados. Neste caso, o desenvolvimento supõe mudanças mais estruturais, não somente na esfera econômica, mas também na estrutura e relações de classe e nas questões sociais e ideológicas, entre outras (apud Fonseca, 1998).

capitais, iniciado no pós-guerra, definha com o declínio das taxas de crescimento dos países. As concepções macroeconômicas de Keynes e as diretrizes econômicas das instituições do sistema de Bretton Woods começaram a sofrer duras críticas.

A partir de 1968, inicia-se no Banco a gestão McNamara. Na época em que ele assumiu já se erodia o pensamento até então dominante de que a pobreza desapareceria como consequência inexorável do crescimento econômico. Apesar de duas décadas de intenso crescimento da economia mundial, a pobreza se mantinha. Além disso, com o alargamento do *gap* entre os países ricos e pobres, crescia a desilusão a cerca dos rumos do desenvolvimento (Soares, 2000:19) (grifos nossos).

Verificou-se que o crescimento econômico não ocorria de forma equilibrada. O aumento descontrolado da pobreza nos países periféricos ameaçava a economia internacional. A disparidade na distribuição interna de renda era alvo de muitas críticas às medidas economicistas de desenvolvimento. Em decorrência deste quadro, surgiram outros parâmetros para medição do desenvolvimento de um país. Não se limitou mais a simples avaliação do crescimento pelo Produto Interno Bruto – PIB, mas passou-se a examinar as consequências produzidas por esse crescimento sobre outros setores, como os sociais, que deveriam também ser incluídos nos patamares de desenvolvimento. Desenvolvimento era também combate a pobreza.

Foram publicados outros relatórios com críticas ao capitalismo desenfreado, principalmente pelos grupos de pesquisa presididos, respectivamente, por Gro Hare Brundtland e por Willy Brandt. Essas críticas eram dirigidas ao “economicismo” do Banco Mundial. Reivindicavam outros parâmetros, não econômicos, de desenvolvimento – principalmente de educação, saúde e respeito pelos direitos humanos – e censuravam o banco por não os levar em consideração. Este reagiu imediatamente. Produziu uma soberba teoria sobre a necessidade de “desenvolvimento humano” (Ziegler, 2002), (grifo nosso).

As visões tradicionais de desenvolvimento que se pautavam pelo crescimento econômico, pela renda e pela produtividade de um país, passaram a ter enfoques mais amplos, abrangendo também a distribuição mais justa das riquezas e as condições necessárias para que todos os indivíduos desenvolvessem suas potencialidades e tivessem garantidos os direitos plenos à educação, saúde, meio ambiente. De acordo com Soares (2000:19), neste período os empréstimos setoriais do Banco Mundial para o Brasil tiveram as seguintes transposições:

Se, no decênio 58-68, 70% dos empréstimos destinaram-se à infra-estrutura, no decênio seguinte esse percentual caiu para cerca de 37%, a agricultura passou para 27%, a indústria, para 18%, e os setores sociais para 12,8%.

Além desta nova concepção de desenvolvimento, foi durante a década de 70 que a abundância de recursos do mercado financeiro internacional, proveniente dos petrodólares, provocou um endividamento generalizado nos países em desenvolvimento. Estes países, ainda subdesenvolvidos e endividados nos anos 80, a fim de buscar seu desenvolvimento, mais que isso, a sua sobrevivência econômica, submeteram-se às novas diretrizes e programas de ajustes estruturais das instituições do sistema de Bretton Woods. Neste regime, desenvolver-se era, acima de tudo, realizar ajustes estruturais sob a ótica política destas instituições. Dessa forma, ocorria alocação de recursos especificamente para os ajustes estruturais nos diversos setores sociais e para as reformas de governança da administração pública. Sob outra roupagem, podemos verificar que o princípio da autodeterminação e independência soberana (que dota os Estados de autonomia de governança), cedeu, de certa forma, espaço à dita “interdependência”, legitimando e sustentando a lógica do sistema de mercado para o campo estatal.

É nesse contexto que surgem os programas de ajuste estrutural (SAPs) – nova modalidade de empréstimos não vinculada a projetos mas sujeita a condicionalidades amplas e severas de cunho macroeconômico e setorial -, que passam a ser geridos pelo Banco Mundial a partir dos anos 80. Até então, diferentemente do FMI, o Banco Mundial não aplicava condicionalidades *strito sensu*, restringindo suas exigências a aspectos específicos dos projetos que poderiam afetar sua rentabilidade (Soares, 2000:21).

Após o colapso da crise mexicana em 1994, também as diretrizes e reformas provenientes dos programas de ajustamento estrutural, traçadas no Consenso de Washington<sup>27</sup>, foram alvo de críticas e acusações pelo mau resultado das políticas de desenvolvimento, evidenciando a constatação generalizada do fracasso dessas políticas, pelo agravamento da miséria e endividamento dos países, levando as instituições de Bretton Woods a rever e reformar suas estratégias e discursos e admitir a *mea culpa*. Estas instituições financeiras, contudo,

---

<sup>27</sup> Reunião em Washington, em 1989, com representantes das principais economias internacionais, mais FMI e Banco Mundial para definir novas regras de políticas econômicas, de caráter neoliberal, com amplas liberdades aos mercados e redução dos gastos públicos, que posteriormente ficaram conhecidas como Consenso de Washington.

mantiveram seus princípios e propósitos fundamentais. Neste período, denominado era pós-ajuste, dentre as reformulações e novas diretrizes das instituições de Bretton Woods, um dos instrumentos fundamentais para promoção do desenvolvimento e crescimento econômico de um país passou a ser o desenvolvimento social, em especial, a educação.

No Brasil, a partir de final da década de 80, os empréstimos do Banco para o setor educacional têm aumentado consideravelmente: enquanto nos anos 87-90 constituíam somente 2% do total dos empréstimos, nos anos 91-94 chegaram a representar 29% do total (Soares, 2000:196).

## **5.2. Desenvolvimento como compromisso de Estado – direito ao desenvolvimento**

Como foi observado no tópico anterior, a legitimação do poder político dos governos de um Estado Moderno se assenta, em grande parte, nas propostas e compromissos de propagação do desenvolvimento. No período que precede à instituição dos organismos multilaterais, esta assistência se dava de forma bilateral, sempre dos países ricos para os mais pobres.

O desenvolvimento como pressuposto de um *dever de cooperação* dos Estados começa a ganhar contornos com o surgimento das organizações internacionais. Nesse sentido, deve-se ressaltar a atuação da Sociedade das Nações (SDN) e dos organismos e tratados levados a efeito em seu contexto. Obviamente, se comparada à Organização das Nações Unidas (ONU), sua ação foi embrionária, uma vez que lhe era implícita a idéia de manutenção da paz somente pelo fortalecimento da segurança, e não também pelo fomento ao desenvolvimento (Cardia, 2005:55).

Conforme referimos anteriormente, no tópico três, o fenômeno da interdependência modificou o comportamento dos Estados e a política internacional. As instituições internacionais multilaterais surgiram, sob esse paradigma e foram legitimadas em razão de promoverem a integração e cooperação para o desenvolvimento entre os Estados.

Um dos fundamentos que legitimam a instituição destes organismos multilaterais é a cooperação para a paz e para o desenvolvimento. Assim nasce o compromisso (dentro da lógica sistêmica da interdependência) dos países-membros da organização em se comprometer na promoção do desenvolvimento econômico e

social interno. Neste sentido, como bem denota Córdia (2005:56), a Carta de Constituição da ONU, em 1945, sugere este comprometimento das nações signatárias em buscar propagação do desenvolvimento:

#### Capítulo IX – Cooperação Internacional Econômica e Social

Art. 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) Níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução de problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e, c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Art.56. Para a realização dos propósitos enumerados no art. 55, todos os Membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente. (grifos nossos)

Entretanto, observa-se que o compromisso de investimento interno para o desenvolvimento, de acordo com os Organismos Internacionais, implica na realização inovada de desenvolvimento, ou seja, não só no acúmulo das riquezas internas do país, mas na promoção do desenvolvimento humano.

Neste período emergem diversos tratados e declarações no sentido de concretizar-se o desenvolvimento humano. A pioneira neste sentido foi a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, uma resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas, que previa diversos direitos dos cidadãos perante o Estado, inovando esta relação jurídica (contrato social), colocando no pólo ativo a pessoa humana (seja o coletivo ou o indivíduo) e, no pólo passivo o Estado ou a comunidade internacional. Nesta concepção de desenvolvimento, a pessoa humana passa a ser o sujeito central do processo de desenvolvimento; este é o cerne do Direito ao Desenvolvimento, que confere aos indivíduos o direito de obtê-lo e aos Estados o dever (compromisso) de proporcioná-lo.

Desde a década de 60, a propagação do desenvolvimento para o terceiro mundo passa a ser uma das bandeiras da ONU. E deflui Córdia (2005:57):

[...], a Resolução n.1.710 formula, para a década de 1960, um programa global e coordenado a ser adotado em escala mundial para o desenvolvimento do Terceiro Mundo.

Assim, a década de 1960, viu nascer o Direito do Desenvolvimento, como um programa normativo de cooperação em diversas áreas das relações econômicas, com vistas a superar as profundas diferenças de desenvolvimento existentes entre os povos do mundo.

Inserido nesta lógica, o Brasil (como os demais países) ratifica tratados internacionais multilaterais, comprometendo-se a investir no desenvolvimento humano. A Resolução 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 1986, que aprovou a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, da qual o Brasil é signatário, prevê em seus primeiros artigos:

[...] proclama que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável (art. 1º), sendo obrigação do Estado formular as políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população de todos o indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes (art. 2º, 3º) e criar condições favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento, em pleno respeito aos direitos fundamentais (art.3º) (Silva, 2004: 44).

E, nos artigos seguintes, está o compromisso assumido pelos Estados signatários:

No art. 8º, impõem que “Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e devem assegurar *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos, no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa de renda.” (Silva, Guilherme 2004: 44). (grifos nossos)

(Art. 10) “Os Estados deverão tomar medidas para assegurar o pleno exercício e fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento, incluindo a formulação, adoção e implementação de políticas, medidas legislativas e outras, em níveis nacional e internacional” (Silva, 2004: 44). (grifos nossos)

É importante ressaltar aqui o uso do termo “compromisso”, uma vez que diferentemente dos tratados, as declarações não têm juridicamente a pretensão de obrigar os Estados juridicamente, mas sim, de servir como paradigma moral, acordos de cavalheiros. São diversos os acordos assinados pelos entes internacionais, o que denota que podem surgir documentos de natureza jurídica

distinta. Nesse sentido, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), define o Tratado como [...] um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica. Já os compromissos, não são regidos pelo direito internacional, não têm natureza jurídica, são simplesmente *gentlemen's agreements*, ou seja, acordos de cavalheiros, regulados por normas de conteúdo moral (não reguladas pelo direito), cujo preceito está na honra. Neste caso, não existe o *animus contrahendi* (vontade de contratar) e, dessa forma, não gera norma que obrigue as partes signatárias. Sua força é moral.

Em 1992, o Brasil também tornou-se signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos, realizada em São José da Costa Rica, em 1969, ratificando-a:

[...] Capítulo III, destinado ao desenvolvimento progressivo dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais como condição *sine qua non* do desenvolvimento de qualquer signatário, que os “Estados-parte comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos [...], na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados”  
Silva, Guilherme (2004: 46). (grifos nossos)

Existe um entendimento internacional de que, uma vez ratificado um documento internacional, sendo ele de natureza jurídica ou não, o país assume o “compromisso” de efetivar no âmbito interno o conteúdo das disposições avançadas. O governo nacional o fará mediante a prática de atos executivos (disponibilizando os meios necessários para proporcionar o desenvolvimento social interno) e pelos atos legislativos (se necessários, para a adequação das cláusulas avançadas, às normas internas).

Nesta perspectiva, não sendo o documento regido pelo D.I., o não cumprimento do avançado nestes atos não gera sanções jurídicas na órbita internacional. Esta distinção é de grande relevância para o entendimento das implicações jurídicas dos contratos de operação de crédito multilateral, uma vez que a incidência de juridicidade ou a natureza jurídica destes atos irá definir as possibilidades de sanções no caso de seu descumprimento.

## Capítulo II

# ORGANISMOS INTERNACIONAIS INTERGOVERNAMENTAIS

### ***1. Organismos Internacionais Intergovernamentais***

#### **1.1. Antecedentes históricos**

Os organismos internacionais intergovernamentais<sup>28</sup> (OII) são um fenômeno da modernidade, resultado de um longo processo de tentativas diplomáticas das relações internacionais entre os Estados. Conforme já nos referimos anteriormente, esse processo iniciou-se após a I Guerra Mundial, devido à necessidade de se restabelecer a ordem, tornar estável o sistema internacional e garantir a paz. Os países centrais, na tentativa de formar um organismo internacional, constituíram a Liga das Nações, em 28 de abril de 1919, na Conferência de Versalhes. Este organismo tinha o objetivo de solucionar as disputas internacionais mediante a constituição de um arbítrio multilateral, retirando a tensão da disputa militar entre as potências como ocorrera na Europa antes da Paz de Vestfália.

A pujança do modelo realista de Estado (ápice da exaltação nacionalista entre os Estados) que vigorava neste período e a disputa de poder entre os Estados engessou esta organização, que teve pouca eficácia no cumprimento de sua missão. A ausência das principais potências na conferência (Estados Unidos e a União Soviética) colaborou decisivamente para seu enfraquecimento.

Frustrada a tentativa de conter a corrida imperialista, este modelo de expansionismo deflagrou a II Guerra Mundial. No interregno desta guerra, várias foram as tentativas de estabelecer o quadro geral de convivência entre os países, buscando uma união no sentido de alcançar a paz e dirimir os conflitos entre as potências. O primeiro documento internacional para a cooperação pacífica foi a Carta do Atlântico, de agosto de 1941, em que os Estados Unidos e o Reino Unido

---

<sup>28</sup> Intergovernamentais porque são constituídas por tratados entre Estados, contudo, possuem personalidade jurídica distinta destes.

se comprometiam, entre outras coisas, a renunciar às conquistas territoriais e a favorecer o comércio e as navegações mundiais. Em seguida, Franklin Roosevelt, presidente norte-americano, reuniu em Washington, em 1942, americanos, ingleses, soviéticos e chineses para a elaboração da Declaração das Nações Unidas, que ao final, contou com a adesão de 26 países. Criou-se o bloco dos aliados contra Itália, Japão e Alemanha.

Não só na busca de um consenso pela paz, mas também pela necessidade de estruturação de uma nova ordem econômica, os delegados de 44 países, tanto os aliados, como os neutros, reuniram-se em Bretton Woods. A proposta inicial era a criação de uma organização permanente e de caráter supranacional, que regulasse o sistema financeiro internacional de modo a evitar crises graves na economia internacional; pretendiam, também, oferecer assistência técnica e financeira e orientar as economias dos seus países membros.

Como já mencionamos, foi ainda necessário criar outras instituições que pudessem atuar em outras áreas e que possibilitassem as relações comerciais e de finanças internacionais. Assim, surgiram o FMI, o Banco Mundial, e o GATT.

Após a II Guerra Mundial, em 1945, foi instituída a Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de manter a paz e a segurança internacional, instituição que poderia intervir para restaurar a paz e para prevenir conflitos. A Liga das Nações dissolveu-se formalmente em 18 de abril de 1946, quando cedeu seus organismos à ONU.

Após a constituição e estruturação da ONU, surgiram também suas agências setoriais, como a Organização internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial de Saúde (OMS), a Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura (UNESCO), dentre outras, todas com os mesmos princípios da ONU, contribuir para a paz e para a efetivação dos direitos humanos, por meio da educação, ciência e cultura, objetivando uma atuação multilateral e exercendo uma regulação na esfera internacional.

## 1.2. Definição e características dos Organismos Internacionais intergovernamentais

### *Definição*

De acordo com Mazzuoli (2007:498) não existe no Direito Internacional positivo uma definição satisfatória e precisa de organização internacional. Mas, para fins de Direito Internacional Público ele as conceitua da seguinte forma:

[...] uma associação voluntária de Estados, criada por um convênio constitutivo e com finalidades pré-determinadas, regida pelas normas do Direito Internacional, dotada de personalidade jurídica distinta da dos seus membros, que se realiza em um organismo próprio, dotado de autonomia e especificidade, possuindo ordenamento jurídico interno e órgãos auxiliares, por meio dos quais realiza os propósitos comuns dos seus membros, mediante os poderes que lhes são atribuídos por estes.

Observa-se que, de acordo com a definição supra citada, as OII são dotadas de autonomia e não de soberania, atributo exclusivo dos Estados. Além disso, as OII se distinguem das outras organizações de âmbito internacional: as organizações privadas e as não-governamentais. No caso destas duas espécies de organizações, o ato constitutivo se dá por vontade de particulares, com ou sem a intervenção de órgãos públicos e, dessa forma, não gozam de personalidade jurídica de direito internacional público, não podendo assim celebrar tratados internacionais, nem manter relações diplomáticas com os Estados.

### *Características*

Os OII são tidos como sujeitos *derivados* porque são oriundos dos Estados, os sujeitos *originários*. Como características temos a ***interestatalidade***, por serem criadas por Estados, daí a sua natureza pública; a ***forma de constituição***, sempre por meio de tratados internacionais multilaterais que além de as instituírem, estabelecem suas regras e competências; a ***associação livre dos Estados***, que pelo menos em tese, não podem ser coagidos a ingressar no organismo; a ***personalidade independente*** dos membros que as instituíram; o ***gozo de privilégios e imunidades*** necessárias ao exercício de suas funções e a ***permanência***, característica que lhe confere independência e autonomia frente aos Estados-membros.

### **1.3. Sujeitos de direito internacional e personalidade jurídica**

Conforme foi observado, na contemporaneidade os arranjos e disputas entre os Estados propiciaram o surgimento de novas entidades no contexto internacional. Notadamente, estes novos sujeitos (entes) de direito internacional, não só participam, mas, muitas vezes, centralizam e conduzem ativamente expressiva parcela das políticas mundiais.

Na verdade são muito poucos os autores que, na atualidade, ainda defendem ser os Estados os únicos sujeitos de Direito Internacional, querendo parecer que só os juristas soviéticos manifestam-se fiéis a esta doutrina (Rolin, 1950 apud Mazzuoli, 2007:332).

A sociedade de pessoas (sujeitos) internacionais é formada tão somente pelos Estados, pelas Organizações Internacionais intergovernamentais e pelos indivíduos.

Conforme já mencionamos, uma organização internacional intergovernamental é uma associação voluntária de sujeitos de Direito Internacional (necessariamente Estados-nação), constituída mediante tratado internacional, dotada de regulamento e órgãos de direção próprios, cuja finalidade é atingir os objetivos comuns determinados por seus membros constituintes. O paradoxo é que ao mesmo tempo em que os Estados constituem estes organismos, também passam a reconhecer não só a personalidade jurídica de direito internacional destes organismos, mas a pactuar com as cláusulas dispostas por eles. De acordo com Mazzuoli (2007:504) [...] os Estado cedem parcela de sua soberania para a criação de uma organização com vontade própria, distinta da vontade dos seus criadores.

O surgimento das Organizações Internacionais se contrapõe à idéia de Estado soberano. Fica a indagação: É possível ceder parcela de soberania, ou ela é absoluta? O entendimento que vigora é o de que a existência destes organismos se justifica, porque eles são instituídos com a finalidade e a prerrogativa de promover a aproximação, a paz e a cooperação entre seus países membros. A questão fundamental, que nos interessa neste tema, é que, uma vez constituídos, estes organismos adquirem personalidade jurídica internacional, independente da pessoa

jurídica de seus membros constituintes, podendo, portanto, *adquirir direitos e contrair obrigações em seu nome e por sua conta*, inclusive por intermédio da celebração de tratados com outras organizações internacionais e com os Estados-nação, nos termos do seu ato constitutivo.

O termo organização internacional intergovernamental aplica-se apenas às organizações constituídas por Estados-nação. Outras organizações, como as formadas pela sociedade civil (associações de direito privado), embora possam ser reconhecidas pela atuação no contexto internacional, não podem firmar tratados com outros Estados, já que possuem um regime jurídico distinto, bem como a terminologia de organização não governamental, ONG. Algumas ONGs, apesar de conquistarem, cada vez mais, importância e respeito da opinião pública internacional, promovendo debates sobre temas de interesse mundial e fazendo pressão sobre Estados e organismos internacionais nas questões ambientais e de direitos humanos, não são reconhecidas, pelo menos por enquanto, como sujeitos de direito internacional.

Os OII são altamente institucionalizados, possuindo um estatuto rígido (ato constitutivo) com suas próprias diretrizes. A adesão dos países-membros se faz por ato voluntário e soberano, o que implica na aceitação das regras e procedimentos do respectivo organismo. Uma das classificações dos OII é quanto à finalidade. Eles podem ser subdivididos entre os fins gerais e específicos. As de fins gerais possuem objetivos bem amplos, como a paz, a segurança, a solução de conflitos e a cooperação internacional (ONU, OEA), já as de fins específicos destinam suas atuações para um determinado setor. Exemplificando: Quando se dedicam à cooperação econômica (Fundo Monetário Internacional, Bancos Multilaterais), à cooperação social, cultural, humanitária (UNESCO, UNICEF) ou à cooperação técnica (PNUD) e etc.

A contratação de financiamento externo, em especial o seu processo, objeto de investigação deste trabalho, acontece entre o Estado Brasileiro e Organismos Internacionais intergovernamentais, em especial, aqueles com fins de cooperação econômica, notadamente denominados Instituições Financeiras Multilaterais.

## **2. Instituições Financeiras Multilaterais**

### **2.1. Antecedentes históricos**

Preliminarmente, abordaremos o panorama político em que foram instituídos o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, uma vez que eles se destacaram como os mais expressivos organismos internacionais multilaterais<sup>29</sup> para controle das relações econômicas e principais articuladores da cooperação econômica e financeira internacional.

O período entre as duas guerras mundiais assistiu à decadência da hegemonia inglesa na liderança do sistema financeiro internacional. Em linhas gerais, era o fim do padrão ouro - libra esterlina, que após a Conferência de Bretton Woods, convencionou-se em ouro – dólar, com todas as implicações que esta medida acarretaria. A Inglaterra, em virtude de seu vasto poder econômico, industrial e bancário, administrava o padrão monetário internacional, porém, por diversos fatores, notadamente, pelo seu envolvimento na I Guerra Mundial, teve sua competitividade reduzida frente aos países centrais. Em contrapartida, o EUA, tomou esse espaço de liderança, vindo a tornar-se o centro dos capitais financeiros internacionais.

Ainda antes do término da II Guerra Mundial, frente à Europa arrasada, os países aliados (Estados Unidos e Inglaterra), formularam propostas que viabilizassem a sua reconstrução e a criação de um organismo central e internacional de financiamento e regulação do sistema econômico. Em agosto de 1942, liderados pelos EUA e Inglaterra, os países aliados articularam a Conferência do Atlântico. O encontro deu origem, já em suas negociações preliminares, ao primeiro acordo entre as "Nações Unidas e Associadas". Este acordo visava um desenvolvimento econômico mais equilibrado e multilateral, bem como a redução das barreiras para proporcionar igualdade de condições aos mercados e criar uma relação mais amistosa entre as nações. Em outras palavras, uma política cambial com a intenção de assegurar, na medida do possível, a continuação da exportação

---

<sup>29</sup> Quando a relação internacional ocorre entre dois Estados, denomina-se bilateral e quando ocorre entre três ou mais Estados, diz-se multilateral.

de parte da produção nacional como forma de amortecer a crise econômica dos países industrializados.

Esse evento serviu para deixar claro o propósito compartilhado de propugnar por um desenvolvimento econômico mais equilibrado e multilateral, mas também demonstrou as divergências que já separavam as concepções norte-americana e inglesa, [...] se situaram em uma mesma linha de princípios baseados na necessidade do equilíbrio e da multilateralidade das relações econômicas internacionais. Não obstante, diferiam no seu conteúdo e na sua instrumentação (Lichtensztein & Baer, 1987: 27).

Nesta tentativa de construção de uma nova ordem mundial, foi fundada, em 1944, a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas ou Conferência de Bretton Woods, marco da transferência do poder hegemônico inglês para o norte-americano. A conferência foi o cenário da queda de braço entre os dois impérios, Estado Unidos e Inglaterra. Dentre os confrontos estavam as propostas econômico-financeiras apresentadas pôr John Keynes, assessor do Ministério da Fazenda Britânico, que se confrontavam com as de Dexter White, técnico do Departamento do Tesouro Americano. Keynes proclamava por um “Estado Provedor” que proporcionasse o *Welfare State* (Estado de Bem-Estar), com a garantia do pleno emprego como instrumento para o crescimento da economia, pela distribuição da riqueza e pela necessidade de um poder estatal que restringisse os arroubos capitalistas. As propostas americanas defendiam o Estado mínimo, com ampla liberdade ao acúmulo de capital propagado pelo sistema capitalista-liberal democrático, batizado posteriormente de “neoliberalismo”.

[...], essa contenda acabou reforçando as proposições norte-americanas em detrimento das propostas inglesas, e conformando sobre diferentes relações a hegemonia americana fundada em bases econômicas, monetárias, militares, tecnológicas que foram explicadas como "não ideológicas", e legitimadas nesse momento da história, por mecanismos institucionais, expressos em Organismos Multilaterais, se proclamaram e até hoje se projetam como cooperação mundial (Lichtensztein & Baer, Apud Nogueira, 1999:29).

Outras disputas e divergências gravitavam em torno do padrão monetário e quanto às atribuições dos organismos multilaterais que estavam sendo instituídos nesta conferência. Conforme dito anteriormente, além de palco desta disputa pela liderança hegemônica e estruturação do reordenamento financeiro internacional,

em Bretton Woods foram criados o Banco Internacional de Reconstrução e Fomento (BIRF), que, posteriormente transformou-se em Banco Mundial e o FMI. No momento de criação destes organismos internacionais houve divergências quanto à função a eles atribuídas, principalmente ao FMI. Quanto ao BIRF, durante a conferência ficou definido que o Banco teria a função de financiar a reconstrução física e econômica da Europa. O Banco, naquele período, tinha pouca força de atuação, só posteriormente veio a ganhar maior projeção, justamente quando surgiu a proposta de se criar um banco internacional, também para o financiamento do desenvolvimento (BIRD), dentro de um espírito de aliança para o progresso.

Para Keynes, ao Fundo caberia a função de gerir o sistema internacional, como um Banco Central Mundial. Contrariamente, para os interesses norte-americanos, que saíram vitoriosos nesta disputa, o FMI deveria ter um papel resumido, não seria uma agência regulatória, mas, tão somente, financeira, atendendo aos problemas de liquidez internacional. Apesar das atribuições terem se modificado ao longo das décadas que se seguiram à instituição destes organismos, de acordo com Lichtensztein & Baer (1987:11), o FMI e o Banco sempre mantiveram funções distintas, porém convergentes e complementares na estrutura do poder econômico-financeiro internacional. No jogo de forças de Bretton Woods era patente a supremacia e liderança norte-americana, bem como não havia dúvidas quanto à influência do mercado financeiro na constituição e nas atribuições destes organismos multilaterais.

## **2.2. Fundo Monetário Internacional – FMI**

O FMI é um dos organismos especializados da ONU, integrando seu Conselho Econômico e Social. É um organismo internacional especializado em cooperação econômica. Conforme já referimos, este organismo foi criado para discutir o “futuro” da economia internacional no pós-guerra. Tinha a proposta de amparo financeiro-fiscal aos países em crise e também a finalidade de evitar a repetição das desastrosas medidas econômicas dos governos dos anos trinta. Durante a conferência que o instituiu, em razão de dois acordos econômicos firmados pelos países-membros: o primeiro, que fixou o dólar norte-americano como moeda básica de referência para as transações econômicas internacionais e que, em contrapartida, garantiu sua conversibilidade em ouro e o segundo, que

estipulou que nenhum país poderia desvalorizar sua moeda unilateralmente, senão que somente como resultado de acordos comuns; ao Fundo foi atribuída a função de regulador do sistema monetário internacional.

Mesmo antes de sua constituição e ao longo de sua existência, a definição das funções institucionais do Fundo sempre foi palco de instabilidade e dissensão. Entretanto, apesar das concepções e propostas divergentes, este organismo atravessou as décadas que se seguiram, sempre sustentando uma postura pragmática e tendente aos interesses econômicos internacionais.

Lichtensztein & Baer (1987:36) observam que frente às crises econômicas internacionais, as pressões recebidas pelo FMI, em especial, as decisões unilaterais do sócio majoritário, o governo dos Estados Unidos, fizeram com que o Fundo se afastasse da sua função de protagonista e regulador do sistema monetário internacional. Em decorrência, a instituição projetou, como missão fundamental, reduzir o desequilíbrio das balanças de pagamentos dos países-membros, mediante a concessão de créditos procedentes de seus próprios recursos, realizando a estabilização do câmbio.

De acordo com seu Estatuto (*Articles of Agreement of the International Monetary Fund*)<sup>30</sup> e pelas orientações do seu Conselho de Governadores, as principais funções investidas ao Fundo resultam do objetivo fundamental para o qual ele foi criado, no final da II Grande Guerra, que é a supervisão do sistema financeiro internacional, de modo a evitar crises graves na economia internacional e nas economias dos seus países membros. O Fundo desempenha essencialmente funções de supervisão e acompanhamento das economias nacionais e internacionais e de empréstimo de recursos financeiros aos países que necessitam equilibrar as suas economias, especialmente as contas com o exterior. No desempenho desta função, o Fundo passou a ter uma ação não só econômica, mas também política na órbita internacional. Observa-se que a adesão ao FMI implica na aceitação de uma carta monetária internacional que impõe aos países-membros obrigações relativas à estabilidade econômica e financeira e à conversibilidade monetária.

---

<sup>30</sup> Estatuto do FMI: <http://www.fund.org/ArticlesofAgreement/ArticlesofAgreement-EN.htm>.  
Em Português: [http://www.fund.org/ArticlesofAgreement/ArticlesofAgreement-PT-3\\_emenda.htm](http://www.fund.org/ArticlesofAgreement/ArticlesofAgreement-PT-3_emenda.htm)

A instituição realiza um monitoramento dos Estados-membros através da supervisão do equilíbrio das contas nacionais. Neste sentido, o faz, principalmente, através da aquisição sistemática de informações sobre essas economias e pelas visitas dos técnicos desta instituição aos países membros. Estas visitas efetuam-se em períodos de, aproximadamente, dois anos e dão origem a documentos oficiais sobre as conclusões da instituição sobre o país em questão. No caso de países que recebem apoio financeiro do Fundo, estas visitas são mais freqüentes, porque têm também o propósito de acompanhar a execução dos programas econômicos vinculados aos financiamentos.

O Fundo trabalha de uma forma muito particular, agregando aos seus empréstimos algumas exigências políticas e econômicas aos mutuários do crédito fundomonetarista. São as políticas de Ajuste Estrutural<sup>31</sup> que, condicionadas às operações de crédito, devem ser cumpridas, não só para que o Estado tomador do crédito possa continuar obtendo recursos, mas também para que mantenha um bom relacionamento com as instituições financeiras e com mercado o financeiro internacional, ou seja, para que continue tendo acesso ao crédito no âmbito internacional.

Esta política de ajuste estrutural surgiu em virtude da crise econômica dos países tomadores de empréstimo, sob a ameaça de não serem honradas as dívidas anteriormente contraídas. O receio de inadimplência rondava não só os empréstimos feitos com o FMI, mas, também aqueles empréstimos com os bancos privados internacionais estavam ameaçados. Assim, em 1989, o Fundo reuniu-se em Washington (Consenso de Washington) com outras instituições financeiras e representantes de governos, oportunidade em que celebraram um acordo e, a partir de um consenso entre eles, decidiram que as políticas de ajuste estrutural passariam a ser condicionalidades a todos os empréstimos concedidos aos países em desenvolvimento.

O programa de reformas estruturais das autoridades procura remover os impedimentos ao crescimento econômico e à estabilização que ainda permanecem apesar dos progressos alcançados na reforma e liberalização econômicas durante a última década. O programa foca a sua atenção no aumento do

---

<sup>31</sup> Conjunto de reformas econômicas, financeiras, políticas condicionadas aos acordos de operação de crédito entre os países em desenvolvimento e as Instituições Financeiras Multilaterais.

investimento privado através da privatização de empresas estatais e da eliminação de barreiras administrativas ao comércio internacional e ao investimento, do aumento da poupança do sector público através do fortalecimento da administração fiscal e do alargamento da base fiscal e do estímulo à poupança do sector privado através do desenvolvimento dos instrumentos e dos mercados financeiros e da manutenção de taxas fiscais baixas. O programa também contém acções destinadas a fortalecer a capacidade de gestão económica nacional através da reforma da administração pública, do assegurar de um sistema bancário competitivo e sólido através do fortalecimento da supervisão bancária e da revisão da legislação financeira bem como do aumento da eficácia do sector público através do aumento da coordenação da ajuda externa (Serra, 1988).

Importa registrar que, desde o Consenso de Washington, tanto os empréstimos do FMI, quanto os do Grupo Banco Mundial ou demais agências multilaterais a eles vinculadas passaram a ser vinculados e condicionados a alguma forma de incentivo aos programas de ajuste estrutural com a adoção de políticas públicas de modelo liberal.

### *Aspectos organizativos*

A estrutura orgânica do Fundo Monetário Internacional foi definida em 1945, em seu Convênio Constitutivo, e inclui uma Diretoria Executiva, uma Junta de Governadores e o Comitê para o Desenvolvimento. A diretoria executiva compõe-se de 24 diretores. Atualmente é formada por 8 (oito) permanentes nomeados pelos países com maiores quotas na instituição ou eleitos por grupos de países associados por proximidade geográfica ou lingüística. Os países que, pela dimensão da sua quota, têm direito a nomear um representante são os seguintes: Estados Unidos (17.09% da quota e dos votos; é o país com maior quota individual), Alemanha (5.99%), Japão (6.13%), França (4.94%), Reino Unido (4,98%), Arábia Saudita (3.21%), Rússia (2,9%) e China (2,28%) e os demais 16 diretores são membros eleitos bianalmente pelos outros países associados, em grupos de dimensão variável. Nos grupos, embora o principal critério de agregação seja a proximidade geográfica, há exceções à regra, principalmente por razões de proximidade lingüística ou histórica. Os membros da diretoria são eleitos entre grupos de países. O Brasil integra um grupo de países latino-americanos, no qual os

de maior dimensão são a Colômbia e o Equador. O Diretor deste grupo é brasileiro<sup>32</sup>.

Esta Diretoria Executiva é o órgão coletivo que realiza o acompanhamento das atividades diárias do Fundo. São funções fundamentais deste Diretório aquelas relacionadas à supervisão da política cambial dos países-membros, à prestação de assistência financeira (a aprovação dos acordos de financiamento aos países) e à análise da evolução da economia internacional. Este Diretório também é responsável pelas atividades operacionais do Fundo e deve reportar-se anualmente à Assembléia de Governadores. A diretoria executiva concentra suas atividades sobre a análise dos países, concernente ao exame de questões sócio-econômicas, sobre economia mundial, mercado internacional de capitais, balanço da situação econômica da instituição, monitoramento econômico, criação e manutenção dos seus programas de assistência financeira, dentre outros assuntos pertinentes a uma instituição financeira.

Cada país-membro detém no Fundo uma cota a ser determinada com base em seus indicadores econômicos, entre eles o produto interno bruto (PIB). Quanto maior a contribuição ao Fundo, maior é o peso do voto nas decisões. Há uma revisão geral das cotas a cada cinco anos. O Fundo pode propor um aumento nas cotas de determinado país, mas é necessária a aprovação por 85 % dos votos para qualquer modificação. Os membros que queiram aumentar sua cota devem pagar ao Fundo a mesma quantia em Direitos Especiais de Saque (DES) correspondente ao aumento. Os cinco maiores acionistas são: Estados Unidos, Alemanha, Japão, França e Reino Unido. O Brasil está, hodiernamente, com o DES de 3036,10 milhões e seu poder de voto é de 1.40%.<sup>33</sup>

Atualmente, o Fundo conta com 185 Estados-membros, que constituem a Junta de Governadores e se reúnem uma vez por ano (Reuniões Anuais do FMI e do Banco Mundial) para analisar as decisões tomadas pela Diretoria Executiva. A autoridade decisória máxima do FMI é a Assembléia de Governadores, formada por um representante titular e um alterno de cada país membro, geralmente o

---

<sup>32</sup>Fonte: Revista Eletrônica do Departamento de Estado dos EUA: <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0201/ijep/toc.htm>, Ministério das Relações Exteriores do Brasil: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br) e FMI: <http://www.imf.org/external/about.htm>.

<sup>33</sup>Ibid.

Ministro da Fazenda ou o Presidente do Banco Central de cada país afiliado. A Assembléia de Governadores do FMI é assessorada ainda pelo "Comitê Interino" e pelo "Comitê de Desenvolvimento", os quais se reúnem em conjunto com o Banco Mundial para decidir assuntos relativos ao sistema monetário internacional e à transferência de recursos para os países em desenvolvimento.

Importa aqui destacar que o poder de decisão (voto) de cada país-membro está associado ao número de cotas (contribuição) que ele detém, este sistema de cotas preserva os interesses dos maiores cotistas, concedendo a eles um maior poder político nas decisões do Fundo. Os EUA sempre detiverem a posição de destaque como maior acionista. Desde a sua fundação, os Estados Unidos (governo e mercado financeiro) exerceram grande influência na gestão do Fundo, embora a presidência sempre tenha sido ocupada por um cidadão europeu. Como o estatuto do FMI estabelece que o peso nas decisões (poder de voto) é proporcional à participação no aporte de capital na instituição, este país detém, com vantagem, a maior cota, o que lhe confere certa liderança nas decisões. É esse sistema de cotas que determina o montante de recursos financeiros do Fundo a que os países-membros têm acesso. Quanto maior o número de cotas, maior a linha de crédito. Entretanto, existe aqui um contra-senso, porque os maiores tomadores de crédito são justamente os países em desenvolvimento e eles representam os menores cotistas.

Há, também, dois outros órgãos que emanam da Junta de Governadores: o Comitê Provisório e o Comitê para o Desenvolvimento. O Comitê para o Desenvolvimento é constituído também por 24 governadores que atuam, ao mesmo tempo, para o Fundo e para o Banco Mundial e o Comitê Provisório integra apenas o Conselho de Governadores do Fundo. Estes dois órgãos têm a função de acompanhar a transferência de recursos para os países em desenvolvimento.

O Fundo possui algumas modalidades de operações financeiras, todas, obviamente, de alguma forma, relacionadas à função precípua do Fundo, que é de auxílio temporário de sustentação às dificuldades passageiras da balança de pagamentos. A principal e primeira modalidade foi a dos acordos de confirmação ou *stand-by arrangements*, cujo objetivo é a abertura de uma linha de crédito suplementar (a curto prazo). De acordo com Lichtenszteejn & Baer (1987:57), estas

operações implicam normalmente na formalização de programas específicos para a implantação de medidas corretivas e estipulam a obrigatoriedade de consultas contínuas entre o Fundo e os respectivos países tomadores do crédito. Esta modalidade é direcionada aos países com problemas de curto prazo na balança de pagamentos. Essa política envolve, também, um desembolso de financiamento por curto prazo e o prazo de pagamento varia de três a cinco anos. Em regra, os juros praticados são fixos de 2,22% mais uma taxa variável que pode chegar a 2%. Todo este processo dá origem a um período de consultas e visitas de uma missão técnica da instituição ao país tomador. Posteriormente, em 1974, o Fundo instituiu também um outro modelo de acordo, o “acordo ampliado” (*extended arrangement*). De acordo com Mazzuoli (2005:35), esta modalidade pode ser entendida como uma variante do *stand-by arrangement* (arranjos de crédito contingente) com a concessão de acordos ampliados para financiar programas para países-membros com problemas estruturais, que geravam dificuldades na balança de pagamentos.

Em 1986 e 1987 foram criados, respectivamente, os acordos (*arrangements*) chamados SAF - *Structural Adjustment Facility* (Facilidade de Ajuste Estrutural) e o ESAF - *Enhanced Structural Adjustment Facility* (Facilidade de Ajuste Estrutural Realçada), ambos com o intuito de auxiliar, também, nos problemas decorrentes do balanço de pagamentos de países em desenvolvimento.

Por fim, dentre as modalidades de linhas de crédito, o Fundo instituiu, em 1999, (em substituição ao ESAF), os programas *arrangement* PRGF - *Poverty Reduction and Growth Facility* (Facilitar o Crescimento e a Redução da Pobreza). Esta modalidade de crédito é visivelmente alienígena às funções do Fundo, uma vez que pertence aos Bancos de Desenvolvimento.

De acordo com Mazzuoli (2005:35), estas 3 últimas modalidades, que extrapolam a função do Fundo de apenas cobrir as balanças de pagamento, foram criadas por esta instituição, em virtude de um entendimento generalizado no cenário mundial de que os acordos *stand-by* e os *extended arrangements* não eram suficientemente capazes de suprir as dificuldades de pagamentos dos países, justamente pelas dificuldades estruturais destes. Esse entendimento levou o FMI a criar modalidades de operação de crédito nos moldes das operações oferecidas pelo Banco Mundial.

O FMI e Banco Mundial foram criados com a finalidade de estabelecer um arcabouço de regras econômico-financeiras para o pós-guerra, sendo atribuída ao FMI a função precípua de socorro financeiro, de ajuda no equilíbrio da balança de pagamentos dos Estados-membros e, ao contrário do que se supõe hodiernamente, jamais teria sido atribuição deste organismo a orientação para o desenvolvimento. Esta cooperação, se fosse instituída, caberia aos Bancos de Desenvolvimento. Contudo, nos desdobramentos da história do Fundo e na prática verificou-se esta ocorrência de sobreposição de funções entre o Fundo e os Bancos de Desenvolvimento.

O papel correto do FMI deverá ser evitar crises financeiras e a disseminação das crises que ocorrerem [...] A missão dos bancos de desenvolvimento [...]: promover o desenvolvimento sócio-econômico (o que inclui a reforma das instituições nacionais), melhorar a qualidade de vida, reduzir a pobreza [...] (Meltzer, 2001).

Além disso, embora as IFMs emprestem a governos, as instituições detêm muito pouca influência sobre a forma como os fundos são utilizados. Muitas vezes, os projetos não se completam, os fundos são desviados e as reformas prometidas não são implementadas. Em vez de aumentar seu próprio desempenho, os bancos de desenvolvimento expandiram seus programas e sobrepõem-se ao FMI. O reverso também acontece. O FMI, fundado para lidar com problemas financeiros a curto prazo, agora oferece empréstimos a longo prazo para reformas estruturais e redução da pobreza. Alguns países permanecem permanentemente endividados com o FMI. Os empréstimos a longo prazo devem ser mantidos com os bancos de desenvolvimento (Meltzer, 2001).

O Fundo não realiza empréstimos para o desenvolvimento da Educação, essa prática é apenas dos Bancos de Desenvolvimento, mas realiza empréstimos na categoria de “ajuste”, os quais vinculam mudanças de governança com influência nas políticas públicas, que mesmo sem estabelecer uma relação direta com a educação, podem influenciar e modificar este setor público. Ademais, qualquer financiamento concedido pelo Banco Mundial depende da autorização do FMI.

O Estado brasileiro, desde sua filiação ao Fundo, manteve relações cíclicas de crédito com este organismo. Em determinados momentos tomou-se maior volume de crédito, em outros menores e, em alguns períodos, por conjunturas históricas e políticas, não se recorreu ao Fundo na busca de crédito. Em 2005, o Estado Brasileiro realizou o pré-pagamento do empréstimo junto ao FMI,

encerrando assim os financiamentos com esse órgão e pelo menos até o presente momento não há previsão de retomada de crédito.

De acordo com o governo brasileiro, essa medida se deu em virtude da estável balança de pagamentos do país. Em nota oficial, o Ministério da Fazenda publicou, em 13 de dezembro de 2005, o pré-pagamento do empréstimo do Brasil junto ao Fundo Monetário Internacional.

O Governo Brasileiro decidiu antecipar para o final de 2005 o pagamento do total do saldo de 10,789 bilhões de Direitos Especiais de Saque—DES (aproximadamente US\$ 15 bilhões) referentes ao empréstimo tomado pelo país junto ao Fundo Monetário Internacional—FMI. Essa decisão resultou do fortalecimento do setor externo e de outros fundamentos macroeconômicos do Brasil<sup>34</sup>.

As exportações brasileiras aproximam-se dos US\$ 120 bilhões em 12 meses, proporcionando em 2005 um saldo comercial próximo a US\$ 40 bilhões e, pelo segundo ano consecutivo, um saldo da Conta Corrente do Balanço de Pagamentos próximo a 2% do PIB. O pagamento antecipado ao FMI não altera o bom relacionamento entre o Brasil e a instituição. Além das relações normais previstas no Artigo IV do Estatuto do Fundo, o Brasil continuará desenvolvendo projetos conjuntos que deverão ter impacto importante em muitos países membros, notadamente no que concerne ao Projeto Piloto de Investimento e à implementação do Manual de Contas Públicas. Além disso, o Brasil dará prosseguimento ao diálogo sobre a conveniência de desenvolver mecanismos que fortaleçam a arquitetura financeira mundial e amenizem os impactos de choques sobre a conta de capital das economias abertas<sup>35</sup>.

O Ministério da Fazenda publicou as etapas dos programas realizados com o FMI a partir de 1998, data em que assinaram este último acordo. Segue abaixo quadro discriminando o modelo de empréstimo (*stand-by arrangement*) realizado entre o Brasil e o Fundo desde esse período:

---

<sup>34</sup> Nota oficial disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2005/r131205.asp>

<sup>35</sup> Nota oficial disponível em: [http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/pre-pagamento\\_fmi\\_13052005.pdf](http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/pre-pagamento_fmi_13052005.pdf)

**Tabela 1 - Etapas dos Programas com o FMI desde 1998<sup>36</sup>**

<b>Ação</b>	<b>Datas</b>
Décima Revisão -- NÃO RENOVAÇÃO DO ACORDO – Conclusão com sucesso do processo de apoio do Fundo	01-mar-05
Nona Revisão	15-dez-04
Oitava Revisão	23-set-04
Sétima Revisão	03-jun-04
Sexta Revisão	26-mar-04
EXTENSÃO E AMPLIAÇÃO DO ACORDO	15-dez-03
Quarta Revisão	20-ago-03
Terceira Revisão	13-jun-03
Segunda Revisão	28-fev-03
Primeira Revisão NOVO ACORDO – Choques externos, notadamente em alguns mercados emergentes; Apoio durante o período eleitoral 2002	19-dez-02 04-set-02
Décima primeira avaliação	20-jun-02
Décima avaliação	26-mar-02
Nona avaliação	24-jan-02
Oitava avaliação REFORÇO DO ACORDO -- Choque Doméstico de Oferta e Queda das Bolsas Estrangeiras	12-set-01 03-ago-01
Sétima avaliação	29-mar-01
Sexta avaliação	28-nov-00
Quinta avaliação	01-jun-00

<sup>36</sup> Quadro das etapas disponível em: : [http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/pre-pagamento\\_fmi\\_13052005.pdf](http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/pre-pagamento_fmi_13052005.pdf)

Quarta avaliação	02-dez-99
Terceira avaliação	05-jul-99
Memorando Técnico de Entendimentos (13.05.1999) – Incorporação sistema meta de inflação	13-mai-99
Memorando de Política Econômica (08.03.1999) – Ajuste para flutuação do câmbio	08-mar-99
ASSINATURA DO ACORDO COM FMI – Turbulência nos mercados internacionais	13-nov-98

De acordo com quadro supra e com a nota oficial do governo brasileiro, este ciclo de empréstimos junto ao FMI iniciou-se em um período de instabilidade nos mercados financeiros internacionais e devido à suposta vulnerabilidade econômica do país. Como as reservas econômicas se mantiveram estáveis entre o final de 2003 até 2005, os contratantes, em comum acordo, entenderam por bem finalizar o programa de financiamento.

Socorrer o países-membros em momentos de turbulência econômica é a função precípua do Fundo e apesar de ter repetidas vezes financiado programas de ajuste, atualmente esta sobreposição de funções tem se dissipado, ficando definido entre estas agências que a atribuição do FMI não é financiar projetos setoriais ou ajustes estruturais para o desenvolvimento, mas tão somente oferecer linhas de crédito e assistência de ordem financeira para dar suporte aos seus países-membros.

Não se pode deixar de registrar aqui, que, neste período, o FMI passava por crises institucionais e que as pressões de alguns de seus membros, como o governo norte-americano, exigiam o resgate dos créditos desta instituição junto aos países mutuários, como é o caso do Brasil.

### ***Natureza jurídica das Operações Financeiras do Fundo***

A exata determinação da natureza jurídica dos contratos de operação de crédito entre os Estados-membros e as IFM é de importância decisiva para compreensão da força coercitiva que atuam sobre eles. A doutrina especializada em direito internacional trata bem pouco a natureza jurídica das operações de crédito das IFMs em geral. O assunto parece ser ainda nebuloso e incerto, assim como ainda o são vários temas desta ciência. Contudo, Mazzuoli (2005) faz uma breve e

lúcida análise quanto à natureza jurídica dos acordos disponibilizados pelo FMI, o que nos permite, por analogia, estendê-la aos demais acordos firmados em condições análogas por outras IFMs. Vejamos:

Mazzuoli (2005:35) observa que esta é uma operação que surgiu em 1952, quando a Diretoria Executiva do Fundo adotou, definitivamente, o princípio da “condicionalidade”. Dessa forma, por decisão da instituição, um Estado-membro poderia efetuar os saques da Conta de Recursos Gerais, por um prazo determinado e mediante certas “condições” de ordem política e econômica que o Fundo julgasse pertinente. E, nesse sentido, o autor aponta para o caráter de “compra” da relação jurídica (*purchase*) que, sendo uma decisão do Fundo, por meio do qual permite a um sócio fazer “compras” (direitos de saque) ou receber desembolsos em conformidade com as diretrizes e condições, a operação se perfaz. Não existe entre as partes o *animus contrahendi* (vontade de contratar).

Em relação ao seu caráter não-contratual, este jurista tece uma breve análise sobre a natureza dos *stand-by arrangements*, iniciando pela redação da sua normatização no Convênio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional (*Articles of Agreement of the International Monetary Fund*), em seu art. XXX, b, que formula a seguinte definição para os *stand-by arrangements*:

*Stand-by arrangement* significa uma decisão do Fundo mediante a qual se assegura a um membro poder efetuar saques da Conta de Recursos Gerais, de conformidade com os termos da decisão, durante um período determinado e até uma soma específica (grifo nosso).

E ainda complementa o tema informando que, em 1968 e 1979, bem como em 2002, por decisão unilateral, o Fundo anunciou o caráter não-contratual dos *Stand-by arrangement* e dos documentos que os compõem<sup>37</sup> e declarou que estes não poderiam ser reconhecidos como tratados internacionais<sup>38</sup>. Estas decisões do Fundo, segundo Mazzuoli, tiveram o intuito de esclarecer que, juridicamente, esta

---

<sup>37</sup> Para detalhes, MAZZUOLI. *Natureza jurídica. op. cit.*, p. 139-157. E também MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O Brasil e as novas regras do FMI sobre os acordos *stand-by*. *Revista de Derecho Internacional del Mercosur*, v. 7, n. 5, Buenos Aires: La Ley, out./2003, p. 164-166.

<sup>38</sup> Para um estudo detalhado da teoria geral dos tratados, MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Tratados internacionais: com comentários à Convenção de Viena de 1969*. 2 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004. 527p.

modalidade de *arrangement* (arranjo) é uma decisão da instituição relacionada com a administração dos seus recursos, e não um convênio de empréstimo entre o país-membro e o FMI. Dessa afirmativa resulta a seguinte conclusão: Se o arranjo não pode ser considerado como tratado (portanto não vincula o Estado às normas de direito internacional) e não chega a ter caráter jurídico, portanto não caracterizando *animus contrahendi* (vontade de contratar), então não podem as partes contrair obrigações de natureza jurídica; logo, o país-membro que infringe qualquer cláusula deste *arrangement*, por descumprimento das políticas e metas declaradas nas cartas de intenções não pode ser declarado ou penalizado por falta contratual, mas tão somente ter a suspensão dos recursos do Fundo.

O país-membro, no exercício de sua soberania, é livre para deixar de cumprir o programa de ajuste respaldado pelo *Stand-by arrangement*, sem que com isso incorra em descumprimento de uma obrigação contratual, à custa de não mais poder utilizar futuros recursos do ajuste, sem a expressa anuência do Fundo (Mazzuoli, 2005:36).

Por semelhança, este autor entende não serem os *extended arrangements* também caracterizáveis como tratados ou de natureza contratual que obrigue internacionalmente as partes.

Em seguida serão abordadas as três últimas modalidades, que, em virtude das discussões doutrinárias, ainda suscitam dúvidas quanto a sua natureza jurídica. Sobre a natureza jurídica das operações SAF, ESAF e dos arranjos PRGF, parte da doutrina entende que estas modalidades operam por acordos de empréstimos (*loan agreement*), logo, seriam contratos e não decisão administrativa do Fundo. Entretanto, Mazzuoli (2005) cita o entendimento de Erik Denters, de que mesmo considerando a natureza tipicamente contratual destas operações, elas devem ser regidas pelas regras do Direito interno, uma vez que não configuram um tratado internacional e, portanto, não são aplicáveis as regras do Direito dos Tratados aos acordos SAF, ESAF e aos programas PRGF. Mazzuoli conclui (2005:38) que os *Stand-by arrangement*, os *extended arrangements* e os SAF, ESAF e PRGF [...] têm a mesma natureza jurídica e o idêntico caráter não-contratual, não obstante as diferenças estruturais que os distinguem.

Independentemente do entendimento doutrinário quanto à natureza jurídica, ele ainda observa que, se são empréstimos, estes acordos se caracterizam pela

“tomada” (*undestanking*) e não pela “compra”, o que impede a aplicação a eles das diretrizes e condicionalidade praticadas nos *arrangements*.

### **2.3. Grupo Banco Mundial**

Assim como o FMI, o Banco Mundial também pertence ao sistema das Nações Unidas e é instituição especializada da ONU. Foi criado em julho de 1944, na conferência de Bretton Woods, embora tenha iniciado formalmente suas operações apenas em 1946. Por ocasião da conferência, as atribuições no direcionamento da nova ordem econômica mundial se concentravam na figura do Fundo, cabendo ao Banco um papel secundário de apoio financeiro na reconstrução dos países europeus devastados pela II Guerra Mundial. Só posteriormente, o Banco conquistou o espaço de promotor e financiador do desenvolvimento dos países periféricos. O Banco Mundial exerce hodiernamente grande influência sobre os seus 184 países-membros, figurando como o principal organismo internacional de financiamento do desenvolvimento social e econômico e, paralelamente, como o maior captador mundial não-soberano de recursos financeiros, exercendo profunda influência no mercado internacional (Soares, 2000).

No plano internacional, sempre atuou em parceria com o Fundo Monetário Internacional, cabendo ao Banco o papel de coordenador das agências de financiamento multilateral. O Banco, em parceria com as outras instituições financeiras de desenvolvimento, ordena as formas de financiamento para os países em desenvolvimento. Não obstante a parceria e íntima relação entre o Fundo e o Banco, há uma nítida diferença funcional entre eles. O Banco é uma instituição que financia projetos, promove o desenvolvimento econômico-social e prega a redução da pobreza no mundo periférico. Atualmente, de acordo com seu estatuto<sup>39</sup>, o Banco Mundial determina que apenas os países em desenvolvimento tenham acesso aos seus serviços.

O Fundo Monetário Internacional tem a função precípua de manter um sistema internacional equilibrado entre as nações, evitando grandes crises econômicas e oferecendo, assim, apoio financeiro para equilibrar as balanças de pagamentos de todos os seus Estados-membros. Deste modo, os países em

---

<sup>39</sup> Fonte: <http://www.fed.ue.pt/CI/CEE/OI/BIRD/BIRD-Estatutos.htm>

desenvolvimento que estão com suas contas saneadas podem não se valer dos empréstimos do Fundo, mas ainda assim poderão manter uma linha de crédito junto às instituições gêmeas, buscando financiamento de projetos para o desenvolvimento junto ao Banco Mundial.

O Grupo Banco Mundial compreende o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Corporação Financeira Internacional (IFC), o Organismo Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA), a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA) e o ICSID (Centro Internacional para Resolução de Disputas Internacionais). A criação dessas instituições no interior do grupo Banco Mundial é também um marco da mudança de sua atuação. Todas estas agências se subordinam ao mesmo presidente (o do Banco Mundial) e são entidades jurídica e financeiramente distintas, mas que se valem do BIRD para serviços administrativos. Em razão do nosso tema, dentre as instituições do Grupo Banco Mundial, o BIRD será a agência mais focalizada neste estudo.

De acordo com o *site* institucional do Grupo Banco Mundial<sup>40</sup>, o BIRD proporciona empréstimos e assistência para o desenvolvimento de países com rendas médias e com bons antecedentes de crédito (adimplência). Assim como o FMI, no Banco o poder de voto de cada país-membro está vinculado às suas subscrições do capital que, por sua vez, estão baseadas no poder econômico relativo de cada país. O BIRD levanta grande parte dos seus fundos através da venda de títulos nos mercados de capital internacional.

A AID desempenha um papel de agência do Grupo com a missão de reduzir a pobreza no mundo. A assistência da AID concentra-se nos países mais pobres, aos quais proporciona empréstimos sem juros e outros serviços. A AID depende das contribuições dos seus países membros mais ricos, inclusive alguns países em desenvolvimento, para levantar a maior parte dos seus recursos financeiros. A AID empresta para os países mais pobres em condições mais acessíveis. Contudo, países como o Brasil não podem recorrer aos seus empréstimos, em razão de possuírem renda *per capita* acima do limites estabelecidos pelo Banco Mundial.

A *IFC* é a agência encarregada de promover o desenvolvimento mediante o financiamento de investimentos do setor privado e a prestação de assistência técnica e de assessoramento aos governos e empresas. Em parceria com investidores privados, a IFC proporciona tanto empréstimos quanto participação acionária em negócios nos países em desenvolvimento. É o braço do Grupo Banco Mundial, que vem financiando diretamente empresas privadas e facilitando processos de privatização das estatais nos países em desenvolvimento.

A *AMGI* ajuda a estimular investimentos estrangeiros nos países em desenvolvimento por meio de garantias a investidores estrangeiros contra prejuízos causados por riscos não comerciais. A *AMGI* também proporciona assistência técnica para ajudar os países a divulgarem informações sobre oportunidades de investimento. Em parceria com a *IFC*, a *AMGI* oferece segurança aos investidores contra riscos não comerciais, na busca pelo aumento do fluxo de capital e de tecnologia para os países em desenvolvimento. Exerce a função de prestar assessoria e consultoria. De acordo com o próprio Banco<sup>41</sup>, o caráter multilateral da *AMGI* é a articulação do patrocínio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, reduzindo os custos e aumentando a confiança entre os investidores dos diversos países.

Por fim, o *CIADI* proporciona instalações para a resolução de disputas referentes a investimentos entre estrangeiros e os seus países anfitriões (mediante conciliação ou arbitragem). É um órgão instituído para promover a solução de litígios.

### ***Banco Internacional de reconstrução e Desenvolvimento - BIRD***

O *BIRD* é a instituição mais antiga do grupo, tendo sido criada em 1944. É propriedade dos 184 países, que têm feito subscrições a seu capital e que são igualmente membros do Fundo Monetário Internacional, condição pré-requisito à participação no *BIRD*. Ou seja, para ingressar no *BIRD*, os países devem primeiro ser membro do FMI. A política do *BIRD*, assim como a do FMI, é a de não conceder novos créditos a um país, sem que antes sejam realizados os pagamentos

---

<sup>40</sup> <http://www.bancomundial.org.br/>

<sup>41</sup> *Ibid.*

em atraso. Pela influência que têm, estes dois organismos podem, inclusive, dificultar o crédito aos países inadimplentes junto às demais instituições financeiras. Esta é uma das formas de sanção às quais as IFMs podem se valer.

A importância do Banco Mundial não reside apenas nos empréstimos pontuais que realiza. Na realidade, o Banco Mundial e o FMI encarregam-se da avaliação sobre o país como um todo. Por exemplo, no início dos anos 90, o Brasil estava em atraso com os pagamentos externos e não fez acordo com o FMI. Em consequência, ele teve todas as fontes de crédito fechadas, até as mais tradicionais, que são os empréstimos destinados a financiar as importações brasileiras. Então, mesmo que não utilize diretamente os recursos dessas instituições, se o país não tiver o seu aval, perde o acesso aos recursos internacionais como um todo (Soares, 2000:257).

### *Aspectos organizativos*

A estrutura orgânica do Banco é muito similar a do Fundo e está definida em seu estatuto<sup>42</sup>. Incluem uma Diretoria Executiva, a Junta de Governadores e o Comitê para o Desenvolvimento. A Diretoria é composta por 24 diretores executivos que acompanham os trabalhos do Banco. Os governos podem eleger diretores a cada dois anos. O estatuto constitutivo do Banco determina que cinco desses diretores representarão os países com maior número de ações no Banco. Da mesma forma que o Fundo, esses países são os Estados Unidos, França, Alemanha, Japão e Reino Unido. Os outros 19 diretores executivos representam grupos de países e cada qual é eleito por um país ou por um grupo de países para o biênio. Os diretores executivos e o presidente do Banco Mundial, que também é o presidente da Diretoria Executiva, são responsáveis pela condução das atividades gerais do Banco e por executar suas funções com os poderes delegados pela Junta de Governadores.

Atualmente, o poder de voto é distribuído da seguinte maneira: os 26 países da América Latina e Caribe, com 50,015% de votos; Estados Unidos, 30%; Canadá, 4%; os 16 países membros europeus, Israel e a República da Coreia, 10,98%; e Japão, 5%.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Fonte: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/BIRD/BIRD-Estatutos.htm>

<sup>43</sup> Fonte: <http://www.iadb.org/aboutus/I/ownership.cfm?language=Portuguese>. Acesso em: 15/set/2007.

A Junta de Governadores é o principal órgão do Banco e se reúne uma vez por ano (Reuniões Anuais do Banco Mundial) para elaborar as políticas gerais da instituição, tratar de questões dos membros e outros assuntos não delegados aos Diretores Executivos. São os países-membros do Banco Mundial que elegem o representante e um adjunto para a Junta de Governadores, normalmente ministro de estado para um mandato de cinco anos. O poder de decisão no Banco é também similar ao do Fundo. O Estatuto Constitutivo do Banco determina que cada país subscreva obrigações de capital reembolsável, que poderão ser requeridos de seus acionistas como reserva, caso seja necessário. O valor dessas subscrições está relacionado ao PIB do país. Esses recursos determinam aproximadamente o peso dos votos de cada país na Diretoria Executiva. O Estado brasileiro subscreveu US\$ 4,02 bilhões do capital do BIRD, 2,07% dos votos<sup>44</sup>, portanto, é acionário desta instituição. Sobre este aspecto, comenta Viana Jr. (1998:83): “Para o bem ou para o mal, com maior ou menor poder de voto e veto, as políticas de financiamento do BIRD [...] para o Brasil têm certo grau de anuência do governo brasileiro”.

Desde a sua instituição, da mesma forma que o FMI, os Estados Unidos (governo e mercado financeiro) sempre exerceram grande influência na gestão do Banco. A presidência sempre foi ocupada por um cidadão norte americano. Da mesma forma que o Fundo, os estatutos do Banco também estabelecem que o peso nas decisões (poder de voto) é proporcional à participação no aporte de capital e os EUA detém, com larga vantagem, a maior parcela de cotas e, conseqüentemente, liderança nas decisões.

Além do aporte financeiro dos países-membros, os recursos do Banco são oriundos dos seus empréstimos para países em desenvolvimento e para empresas privadas. O Banco emite títulos para financiar esses empréstimos. Os títulos do BIRD e da IFC são comprados por uma ampla gama de investidores privados e institucionais, principalmente nos países desenvolvidos (o risco é pequeno em razão do poder político das instituições de Bretton Woods). O BIRD levanta quase todos os seus fundos nos mercados de capitais do mundo, por meio da emissão de títulos (US\$ 19 bilhões no ano fiscal 2003)<sup>45</sup>. O Banco tem US\$ 178 bilhões em obrigações de capital reembolsável (subscritas, porém, sem integralização), que

---

<sup>44</sup> Fonte: <http://www.bancomundial.org.br/>

poderão ser requeridos de seus acionistas (países-membros) como reserva (uma vez que subscreveram), caso venha a ser necessário para honrar as obrigações de crédito (títulos) ou garantias. O BIRD nunca precisou requerer esses recursos. O Brasil subscreveu US\$ 4,02 bilhões do capital do BIRD<sup>46</sup>.

Da mesma forma que o Fundo, o Banco Mundial possui uma variedade de modalidades de empréstimo. De acordo com o Banco, as opções de financiamento do Banco Mundial permitem ao mutuário alguma margem de negociação referente a alguns termos financeiros do empréstimo, tanto antes da aprovação pela Diretoria Executiva do BIRD, quanto durante a vigência do empréstimo. O Banco Mundial oferece dois tipos básicos de instrumentos de financiamento: os empréstimos de investimento e os empréstimos de ajuste:

Os *empréstimos de investimento* são a longo prazo, de cinco a dez anos e financiam bens, obras e serviços relativos aos projetos de desenvolvimento social e econômico nos setores pré-definidos pelos governos locais e pelos documentos de país elaborados periodicamente pela equipe técnica do Banco, denominado - Estratégias de Assistência ao País - EAP (*Country Assistance Strategies* - CAS<sup>47</sup>).

Nas últimas décadas, esse tipo de empréstimo representou de 75% a 80% do total de financiamentos do Banco Mundial<sup>48</sup>. Os empréstimos de investimento estão disponíveis para mutuários do BIRD e da AID que não estejam em atraso com as obrigações financeiras junto ao Grupo Banco Mundial. A forma de transferência dos recursos (fundos) se dá através de desembolsos para cobrir as despesas locais ou externas especificamente relacionadas ao projeto. Em geral, essas despesas pré-identificadas incluem equipamentos, materiais, obras civis, serviços técnicos e de consultoria, pesquisas e, dentre outros, custos recorrentes. A

---

<sup>45</sup> Fonte: <http://www.bancomundial.org.br/>

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> *Estratégia de Assistência ao País (CAS)* é um documento elaborado periodicamente pela equipe do Banco Mundial sobre o desempenho econômico de um determinado país, indicando também quais são as prioridades setoriais. O documento define, também, como o Banco pretende proporcionar sua assistência com base na carteira de projetos. Sobre estes documentos, podem ser acessados em inglês na página virtual do Banco Mundial através do endereço: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACI NPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21355652~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:3817167,00.html> e, aqueles elaborados para o Brasil poderão ser acessados através da página virtual em português através do endereço: <http://www.bancomundial.org.br>

<sup>48</sup> Fonte: <http://www.bancomundial.org.br/>

aquisição e licitação desses bens, obras e serviços são um aspecto importante da implementação dos projetos. Muitas vezes são impostas condições para o desembolso dos fundos, essas tratativas são estipuladas nos contratos de operação de crédito firmados entre a instituição mutuante e o tomador do empréstimo.

*Os empréstimos de ajuste* são a curto prazo, de um a três anos e oferecem financiamento externo de desembolso rápido para as reformas estruturais de um determinado setor ou para reforma estrutural do Estado (governança). Esses empréstimos se destinam às reformas políticas, legais e institucionais de governança; visando um Estado mais competitivo, sob a concepção de desenvolvimento capitalista liberal. Nas últimas décadas, esse tipo de empréstimo representou 20% a 25% do total de financiamentos do Banco Mundial<sup>49</sup>. A coordenação com o FMI é uma parte essencial da preparação de um empréstimo de ajuste, ou seja, o Fundo sempre é consultado sobre a conformação e liberação do empréstimo.

Os fundos serão desembolsados em uma ou mais parcelas para uma conta especial. As parcelas são liberadas quando o mutuário se ajusta às condições estipuladas para a liberação dos recursos, tais como a aprovação de legislação de reforma, a obtenção de marcos de desenvolvimento e outros sinais de progresso em direção a um contexto macroeconômico de modelo de desenvolvimento capitalista liberal. Estas modalidades de empréstimos (estruturais e setoriais) são os instrumentos de ajuste mais usados. Contudo, os empréstimos de redução de dívidas, embora não sejam de ajuste, muitas vezes, também acompanham estas operações de ajuste, condicionando da mesma forma a liberação dos recursos às reformas.

Os empréstimos de ajuste foram inicialmente desenvolvidos para oferecer apoio a reformas de políticas macroeconômicas, incluindo reformas nas políticas comerciais e agrícolas. Posteriormente, ao longo dos anos, evoluíram para empréstimos direcionados às reformas estruturais do setor financeiro, das políticas setoriais e da administração pública. De acordo com o Banco, as operações de ajuste têm os seguintes propósitos gerais:

---

<sup>49</sup> Fonte: <http://www.bancomundial.org.br/>

Promover estruturas competitivas de mercado (por exemplo, reformas legais e de regulamentação); corrigir distorções em regimes de incentivos (reformas tributárias e comerciais); estabelecer monitoramento e salvaguardas adequadas (reforma de setor financeiro); criação de um ambiente que promova o investimento privado (reforma do judiciário, adoção de código de investimentos moderno); encorajar as atividades do setor privado (privatizações e parcerias público-privadas); promover a boa governança (reforma do serviço público); e mitigar efeitos adversos de curto prazo dos ajustes (estabelecimento de fundos de proteção social)<sup>50</sup>.

Os empréstimos de investimento estão disponíveis para mutuários do BIRD e da AID que não estejam em atraso com suas obrigações financeiras junto ao Grupo Banco Mundial. Quanto aos empréstimos especiais de ajuste estrutural, estes só estão disponíveis aos mutuários do BIRD. Importa observar que a elegibilidade para aquisição de um empréstimo de ajuste exige um acordo de sujeição do Estado tomador perante uma política de monitoramento do Banco sobre as ações de reforma institucional, de governança e da administração macroeconômica. Entendemos que estes acordos de sujeição têm a mesma natureza jurídica das cartas de intenções direcionadas ao FMI nos acordos *stand by*, ou seja, um acordo de cavalheiros, logo, as sanções só poderão ser de ordem política ou econômica, mas não jurídica.

Registre-se aqui que este procedimento de imposição dos ajustes, se tivesse natureza jurídica contratual, ou força de tratado, poderia caracterizar certa ingerência por parte destes organismos na esfera estatal, provocando um atentado à soberania nacional. A prática é reiterada e, portanto, parece ser institucionalizada e fazemos aqui a consideração, só é legitimada porque se tratam de natureza não contratual.

### ***Natureza jurídica das Operações Financeiras do Banco***

Conforme observamos no tópico anterior a respeito da natureza jurídica das operações financeiras do Fundo, entendemos que esta é idêntica à natureza jurídica dos contratos de operação de crédito entre os Estados-membros e os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento. Igualmente, essas considerações são de importância decisiva para compreensão da força e da política coercitiva que atuam

---

<sup>50</sup> Fonte: <http://www.bancomundial.org.br/>

sobre eles. A doutrina especializada trata muito pouco sobre este assunto, contudo, vamos nos remeter a Mazzuoli (2005), que faz uma análise sobre a natureza jurídica dos acordos disponibilizados pelo FMI, para depois, por analogia, estendê-la aos acordos de operação de crédito firmados em condições análogas pelo Banco.

Inicialmente, observou Mazzuoli (2005:35) que a Diretoria Executiva do Fundo decidiu que os acordos *stand-by arrangements* possuíam caráter não-contratual e que não configuravam tratados internacionais. Após analisar cada modalidade destas operações, por semelhança, este estudioso entendeu que os acordos de empréstimos (*loan agreement*) também possuíam caráter não-contratual, embora ressaltasse que há entendimento contrário e divergência doutrinária quanto a natureza jurídica contratual deste último.

Seguindo o entendimento de Mazzuoli, podemos concluir que os *arrangements* não podem ser reconhecidos como tratados e não possuem caráter jurídico (não caracterizando *animus contrahend*), contudo, os contratos de empréstimos (*loan agreement*) se assemelham quanto à matéria e quanto à forma das operações de crédito do Banco, dessa forma, podemos fazer as mesmas observações em relação à natureza jurídica das operações SAF, ESAF e programas PRGF do Fundo. Se é que são dotadas de natureza jurídica contratual, não configuram verdadeiros tratados, logo só poderão ser disciplinadas pelo Direito interno. Entretanto, se o entendimento for pela natureza não-contratual, tem-se que os Estados-membros, em relação ao cumprimento das políticas e metas impostas pelo Banco, poderão ter a liberdade do não cumprimento, uma vez que esta conduta não pode caracterizar quebra de contrato e, tão somente, suspender os recursos.

## **2.4. Bancos Regionais de Desenvolvimento**

Por volta da década de 1960, foram criados os Bancos Multilaterais Regionais de Desenvolvimento; o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAFD). Após a Guerra Fria, no início dos anos 1990, surgiu também o Banco Europeu (BERD). Essas novas instituições foram criadas para atuar com enfoque regional, para a promoção do desenvolvimento, complementando a ação do Banco Mundial ou atuando nos espaços em que ele não

atuava. Frequentemente o Banco Mundial co-financia projetos com os bancos regionais.

O BID colabora com o (FMI) caso a caso para fortalecer a estabilidade macroeconômica na América Latina e no Caribe. Com o BID frequentemente co-financia reformas de política, projetos e programas, além de cooperar numa variedade de áreas técnicas<sup>51</sup>.

Entretanto, como já ressaltamos, embora sejam instituições autônomas, tanto o Grupo Banco Mundial, o FMI, quanto os demais bancos multilaterais de desenvolvimento (BMD) estabelecem uma relação de parceria entre si, e acabam por sobrepor as funções de uns sobre os outros. Cada agência é instituída com um propósito específico, porém, o que se observa é que na interação entre eles, muitas vezes, acabam todos desempenhando um papel muito parecido, se sobrepondo uns aos outros.

O papel correto do FMI deverá ser evitar crises financeiras e a disseminação das crises que ocorrerem [...] A missão dos bancos de desenvolvimento [...]: promover o desenvolvimento sócio-econômico (o que inclui a reforma das instituições nacionais), melhorar a qualidade de vida, reduzir a pobreza [...] (Meltzer, 2001).

[...] necessitam ser tomadas medidas para atender ao problema da "sobreposição" entre o Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento. O Banco Mundial começou a criar escritórios locais em países beneficiários de empréstimos. Isso é perda de recursos devido a uma burocracia grande demais e ineficiente. Os bancos de desenvolvimento regional já possuem escritórios em todos os países importantes. Muitos governos e seus componentes possuem laços mais estreitos de idioma, cultura e entendimento com as agências regionais. Aumentar-se-ia a eficiência, com redução dos custos da sobreposição, se os bancos regionais assumissem a responsabilidade exclusiva por muitos dos programas nas suas regiões (Meltzer, 2001).

De acordo com Meltzer, a sobreposição entre o Fundo e os BMD é relativa às atribuições. O Fundo não deveria fornecer financiamento para o desenvolvimento, função que deveria ser adstrita aos Bancos voltados para o Desenvolvimento. Quanto à sobreposição entre o Banco Mundial e seus irmãos, os bancos regionais, esta seria espacial, uma vez que é comum que atuem em um mesmo espaço geográfico. O empréstimo dos bancos regionais, assim como os do

---

<sup>51</sup> Fonte: <http://www.iadb.org/aboutus/VI/international.cfm?language=Portuguese>

Banco Mundial, direcionam-se ao financiamento do desenvolvimento. Para tanto, igualmente, vinculam os empréstimos à elaboração e manutenção de políticas estruturais e setoriais de caráter liberal, que tornem o Estado mais competitivo e proporcione os investimentos privados.

Em razão do foco do nosso estudo dar preferência aos organismos multilaterais que disponibilizam recursos para o setor educação no Brasil, além do BIRD, elegemos, também, o BID por esta instituição ter significativos acordos de projetos neste setor, seja por operação de crédito, seja por cooperação técnica não reembolsável.

### ***Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID***

O BID foi criado em dezembro de 1959, com a finalidade de fornecer empréstimos para o desenvolvimento na América Latina e no Caribe. Atualmente é maior banco regional de desenvolvimento e a principal fonte de financiamento multilateral para projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional na América Latina e no Caribe.

No ato de sua fundação contava com 19 países da América Latina e os Estados Unidos. Posteriormente, o BID ampliou o número de membros, acrescentando países membros não regionais, ou seja, que não pertencem a esse espaço geográfico. Atualmente, o BID é de propriedade de seus 47 países-membros, sendo 26 membros mutuários da América Latina e do Caribe e os restantes membros não mutuários (têm cotas, porém, não fazem empréstimos - são apenas acionistas).

Assim como no FMI e no Banco Mundial, no BID o poder de voto de cada país-membro é determinado pela subscrição do capital social da instituição. Para tornar-se membro do BID, o país primeiro tem que ser membro da Organização dos Estados Americanos (OEA). Para ser membro de qualquer Banco Regional, o país deve ser antes membro do Fundo Monetário Internacional<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Fonte: <http://www.iadb.org/aboutus/1/members.cfm?language=Portuguese>

O Grupo BID é composto por três instituições: O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Interamericana de Investimentos (CII) e o Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN).

O Banco Interamericano de Desenvolvimento ( BID) tem a atribuição de apoiar o desenvolvimento socioeconômico e a integração regional da América Latina e do Caribe, principalmente mediante empréstimos às instituições públicas. Financia também alguns projetos do setor privado, especialmente em infraestrutura e desenvolvimento de mercados de capitais. As grandes áreas prioritárias apoiadas pelo BID incluem as que promovem equidade social e redução da pobreza, reforma econômica e modernização do Estado e a integração regional.

A Corporação Interamericana de Investimentos (CII) é uma organização multilateral de financiamento que promove o desenvolvimento econômico da América Latina e do Caribe mediante o financiamento para o setor privado (pequenas e médias empresas).

O Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN), é um fundo autônomo administrado pelo BID e concentra seu apoio ao setor privado brasileiro em quatro áreas: investimentos em transporte, energia, infra-estrutura e água potável; consolidação de pequenas e médias empresas através do acesso a fundos de capital de risco; estabelecimento de mecanismos de resolução de conflitos e melhora da competitividade da mão-de-obra.

O Banco mantém diversos acordos multilaterais de financiamento e co-financiamento para os projetos que apóia. Também colabora com outras organizações de diversas formas, a fim de preparar, co-financiar e implantar projetos e programas de cooperação técnica, além de proporcionar assistência

técnica. Entre os parceiros do BID que podem receber financiamentos estão os governos federais, as províncias estaduais e municipais, instituições públicas autônomas, algumas entidades do setor privado e organizações da sociedade civil.

### *Aspectos organizativos*

A estrutura orgânica do BID é também similar a do Fundo e a do BIRD e está definida em seu estatuto<sup>53</sup>. O Banco é dirigido pela Assembléia de Governadores que delega a supervisão das operações do Banco à Diretoria Executiva. Esta assembléia é composta pelos países-membros. Cada membro nomeará um governador e um suplente, que servirão por períodos de cinco anos. Da mesma forma, o poder de decisão (voto) está associado ao valor do capital subscrito. Os governadores são os ministros da fazenda e/ou os presidentes dos bancos centrais dos países. A diretoria, ou conselho de administração será responsável pela condução das operações do Banco, para tanto, poderá exercer todas as atribuições que lhe tenham sido delegadas pela assembléia.

### *Natureza Jurídica das Operações Financeiras do BID*

Fazemos aqui as mesmas considerações sobre natureza jurídica das operações de crédito do Banco Mundial.

## **3. Agenda de Reforma das IFMs para a Política de Governança Estatal, de Desenvolvimento e de Educação dos Países-membros**

### **3.1. Estratégias e diretrizes das IFMs para os países em desenvolvimento**

É fato que as IFMs (em especial os BMDs) estão cada vez mais embutidas no sistema de governabilidade global. Desde sua instituição, estas agências sofreram diversas mudanças nas suas diretrizes e atuação. Conforme observado no capítulo anterior, a busca e o conceito de desenvolvimento se modificaram ao longo das décadas e, as diretrizes das IFMs, não só acompanharam, como, muitas vezes, foram as propulsoras destas transformações.

---

<sup>53</sup> [http://www.fiduc.pt/CI/CEE/OI/BID/Banco\\_Inter\\_americano\\_Desenv-Convenio.htm](http://www.fiduc.pt/CI/CEE/OI/BID/Banco_Inter_americano_Desenv-Convenio.htm)

Conquanto seja função precípua do FMI manter a estabilidade econômica internacional através do amparo financeiro-fiscal aos países em crise, esta agência, também atuou, juntamente com os BMDs, no financiamento do desenvolvimento dos países periféricos e na promoção de diretrizes e políticas de governança e de desenvolvimento.

Nenhum país pode se associar aos BMDs, sem que antes seja membro do FMI. Também, esta instituição sempre será consultada sobre qualquer empréstimo tomado junto aos BMDs. Por conseqüência, as diretrizes do Fundo para o desenvolvimento e para a educação são de grande relevância, juntamente com as dos BMDs. Como o BIRD e o BID são, atualmente, os maiores parceiros na cooperação técnica e financeira para o setor educação, faremos um recorte nestas duas instituições, apontando suas estratégias e diretrizes para as políticas de governança, de desenvolvimento e de educação.

Verifica-se que há um alinhamento das políticas educacionais às políticas de desenvolvimento, e estas estão intimamente ligadas a um modelo de governança neoliberal. Nesse sentido, Haddad (1998: 44) comenta que as propostas educacionais do BIRD e do BID devem ser vistas num contexto mais geral da reforma do Estado brasileiro e do modelo de desenvolvimento que está sendo implantado. Ou seja, as políticas setoriais serão ajustadas aos objetivos gerais, às políticas gerais de desenvolvimento e de governança. Não obstante a esse alinhamento, o que justifica ser a educação um setor de relevância para essas agências é que, para esses organismos, a falta de educação escolar ou os baixos níveis de educação são uma das causas responsáveis pelos elevados índices de pobreza, e, conseqüentemente, um dos fatores de baixo desenvolvimento. Dessa forma, estando a educação intimamente relacionada ao desenvolvimento, e como o modelo de desenvolvimento atual adotado possui diretrizes que lhe são próprias, pode-se concluir que as políticas educacionais tenderão a seguir esse mesmo modelo.

Observa-se, também, que embora os financiamentos provenientes das operações de créditos dos BMDs sejam interessantes do ponto de vista econômico (entrada de recursos e bom relacionamento internacional para o país), o maior impacto no ambiente doméstico ocorre pela influência destes organismos no

direcionamento das políticas públicas nacionais e, parece-nos ser justamente essa possibilidade de direcionamento das políticas públicas nacionais, um dos principais atrativos para as IFMs.

Conforme o documento do BIRD: “... o reconhecimento dado pelo Grupo Banco Mundial ao esforço de desenvolvimento do Brasil é resultante muito mais de contribuições como que canalizadoras para reformas, e para investimentos prioritários em áreas em que o Banco pode transmitir sua experiência global assim como inovações, do que por contribuições financeiras diretas” (BIRD, item 29). Sua estratégia seria um aumento de demandas pelos serviços que não incluam empréstimos (NLS) (Haddad, 1998:47).

O poder dos organismos multilaterais sobre os governos dos países em desenvolvimento é exercido menos por seu aporte financeiro (salvo possíveis lucros espúrios dos intermediários); o fator decisivo é a sua capacidade de intervir nas relações econômicas internacionais (por exemplo, vinculando o acesso ao mercado de capitais com a assinatura de acordos prévios com o FMI ou o Banco Mundial, que impõem sua política econômica e os parâmetros de relação Estado/sociedade: equilíbrio fiscal, desregulamentação, privatização, descentralização (Corragio, 1994 apud Coraggio, 2000:82).

Na década de 80, como medida de providência à crise econômica gerada pelo endividamento dos países em desenvolvimento, FMI e Banco Mundial submeteram às economias destes Estados, as diretrizes de reformas macroeconômicas, através de programas de ajuste estrutural dentro de um modelo de desenvolvimento capitalista neoliberal<sup>54</sup>. Os financiamentos para os ajustes setoriais (via cooperação técnica internacional), de acordo com Cruz (2005:30) [...] foram introduzidos em 1983, como uma modalidade focalizada em setores específicos da economia, não direcionados aos ajustes estruturais, entretanto, servindo de suporte a eles.

Foi só a partir da década de 90 que as agendas políticas destas agências começaram a prever além das reformas de conteúdo macroeconômico; também as reformas institucionais de governança do Estado. Estas IFMs entenderam que para se alcançar o desenvolvimento sustentável com a redução da pobreza, era necessário uma mudança de ordem econômica, política e social. Foi identificado uma crise de governança, crise esta que gerava obstáculos ao desenvolvimento.

---

<sup>54</sup> Em linhas gerais, tem-se neste conceito de modelo econômico de Estado os princípios liberais de Estado formulados por Adam Smith e Sturt Mill, somados à inovação de se transferir para a iniciativa privada os serviços sociais de saúde, educação, previdência e etc.

Com a instabilidade econômica causada pela crise de endividamento dos países mutuários, os bancos privados suspenderam os empréstimos e as IFMs passaram a ser as únicas fontes de recurso externos para os países endividados ou seus únicos avalistas.

Assim, esse novo papel do Banco reforçou a sua capacidade de impor políticas, dado que, sem o seu aval e o do FMI, todas as fontes de crédito internacional são fechadas, o que torna muito difícil a resistência de governos eventualmente insatisfeitos com a nova ordem (Soares, 2000:21).

Estas instituições, pelo interesse que representam, ficaram incumbidas de gerenciar e sanear a crise econômica internacional e reestruturar uma nova economia mundial com maior abertura para o capital globalizado.

[...] fato de os grandes capitais internacionais e o Grupo dos Setes terem transformado o Banco Mundial e o FMI nos organismos responsáveis não só pela gestão da crise de endividamento como também pela reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento (Soares, 2000:21).

Diante deste quadro, inaugurou-se uma nova modalidade de empréstimos, não vinculada a projetos, mas destinados a programas de ajuste estrutural (SAPs). Logo em seguida, até mesmo nos empréstimos para projetos setoriais passaram a ser inseridas as condições de ajuste estrutural, eram as imposições de SAPs atreladas à concessão dos empréstimos (condicionalidades). Este tema é altamente questionado pela literatura crítica, não só porque, através deste procedimento, se iniciaram as implantações das reformas estruturais de caráter neoliberal, mas, também, porque podem evidenciar ingerência externa em assuntos de soberania nacional, caracterizando atentado à soberania nacional. Conforme observamos no capítulo I, de acordo com o ponto de vista jurídico e político que se têm das relações internacionais, bem como da extensão do conceito de soberania nacional, estas “condicionalidades” podem ser tidas como inconstitucionais ou não, esse entendimento vai variar de acordo com diversos fatores, como já mencionado.

De acordo com estas agências de financiamento multilateral, suas diretrizes e reformas de ajuste estrutural proporcionariam aos países tomadores de empréstimo condicionado a tão esperada estabilidade financeira e o desenvolvimento econômico e sustentável.

[...], no decorrer das décadas de 1980 e 1990, a educação pública esteve sujeita à macroeconomia de intervenção das instituições financeiras. Inicialmente, em decorrência da incapacidade de os Estados da América Latina pagarem aos credores externos, coube aos Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional a tarefa política de intervenção por meio dos planos de estabilização, ajustes estruturais e reformas institucionais, a fim de redirecionar as economias desses Estados. Essa Macropolítica, voltada para o ajustamento do modelo de desenvolvimento econômico, estendeu-se às políticas sociais e educacionais, de modo que o ajuste econômico foi acompanhado pelo ajuste social (Silva, 2002:5).

Para tanto, os países tomadores de empréstimo para o desenvolvimento deveriam adotar um outro modelo de governança para a administração do setor público. Este modelo não estava ligado à forma de governo, mas a um modelo de sistema econômico de Estado, o modelo neoliberal.

“Não será fácil criar um Estado mais efetivo para apoiar o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza. Em qualquer situação, muitas pessoas terão interesse em manter o Estado tal como é, mesmo que isso traga maus resultados para o bem-estar de todo o país. Para superar essa oposição, será preciso tempo e esforço político. Mas o Relatório mostra que é possível abrir oportunidades para a reforma, com a ajuda de uma seqüência cuidadosamente ordenada de reformas e mecanismos para compensar aqueles que saem perdendo. Mesmo nas piores situações, passos ainda que muito pequenos rumo a um Estado mais efetivo podem ter um grande impacto no bem-estar econômico e social”. (Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997, prefácio do presidente Jaimes D. Wolfensohn)<sup>55</sup>.

Destaca-se que as diretrizes e as políticas de assistência dos BMDs para os países tomadores de empréstimo são estabelecidas não só no acordo entre eles, mas previamente acordadas no contexto resultante do acordo de filiação ao FMI. Independentemente de se renovar acordos de financiamento, a adesão dos acionistas ao Fundo já pressupõe a concordância às diretrizes.

[...], que a eficácia nas ações do Banco no processo de implementação das políticas neoliberais não decorre apenas de seus empréstimos de ajuste estrutural, mas também de sua atuação enquanto catalisador de empréstimos externos, na medida em que fornece o aval àqueles países comprometidos com as reformas para que executem a negociação com o capital privado internacional,

---

<sup>55</sup> Disponível em:  
[http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/35e8fc911ba6cc6b852569610066bb2c/\\$FILE/Vers%C3%A3o%20portguesa.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/35e8fc911ba6cc6b852569610066bb2c/$FILE/Vers%C3%A3o%20portguesa.pdf).

tornando-os, assim, dependentes dessas instituições (Leher, 1998:137, apud Cruz, 2005:33).

O Banco Mundial opera a implementação de seus programas no Brasil não só pelos financiamentos, mas pelo prestígio e poder político que detém ao capital privado internacional. Em nota oficial, o Banco deixa claro suas estratégias de atuação de investimentos para o Estado brasileiro.

A estratégia para 2004-2007 estabelece um programa que prevê até US\$7,5 bilhões em novos financiamentos do BIRD para o Brasil nos próximos quatro anos. O forte apoio da Corporação Financeira Internacional (IFC) ao setor privado acompanhará a assistência do BIRD em seu objetivo de melhorar as perspectivas de aumento da competitividade, do crescimento e da igualdade social. A Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) apoiará a estratégia facilitando os investimentos estrangeiros (Banco Mundial<sup>56</sup>).

Essencialmente, o *modus operandi* do Banco Mundial na implementação de programas é muito semelhante ao do BID. Os dois principais objetivos anunciados pelos Bancos de Desenvolvimento são: a redução da pobreza, buscando a equidade social e o crescimento sustentável do ponto de vista ambiental. Em síntese, e de acordo com os documentos oficiais que elaboram sobre os países em desenvolvimento, similarmente, estas duas instituições financeiras atuam em quatro áreas prioritárias: incentivam a competitividade, mediante o apoio às políticas e programas que aumentem o potencial de desenvolvimento dos países-membros (sempre num contexto neoliberal e de uma economia aberta à globalização do capital); privilegiam como modelo de governança a modernização do Estado pelo fortalecimento da eficiência e transparência das instituições públicas; pregam por investimentos em programas sociais que expandam as oportunidades para os pobres: favorecem a promoção da integração regional com o estabelecimento de laços entre países que desenvolvem mercados para bens e serviços, ou seja, abertos a um mercado globalizado.

O diálogo sobre as políticas e diretrizes com os governos dos países-membros mutuários é constante. Eles ocorrem através das viagens de trabalho do

---

<sup>56</sup> Disponível em:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACI NPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21355652~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:3817167,00.html>

BID e do BIRD aos países e dos trabalhos de pesquisa preparados pelos especialistas do Banco. Este processo de consulta e análise abrange uma ampla gama de assuntos e, segundo estas instituições, suas análises se ajustam às políticas de desenvolvimento dos países-membros e colaboram na produção das estratégias que estes Bancos têm para cada país.

#### ***4. Críticas à Agenda de Reforma das IFMs para as Políticas de Governança, de Desenvolvimento e de Educação***

De acordo com Soares (2000), as críticas sobre a implementação dessas reformas partiram não só da sociedade civil organizada, ONGs e movimentos sociais, como de representantes de alguns governos, tanto dos países periféricos e tomadores dos empréstimos condicionados, como dos países centrais, até mesmo pelo Congresso norte-americano. Neste sentido, uma das críticas às políticas e reformas de segunda geração, (pós-ajuste) lideradas e financiadas pelo BIRD:

Mais preocupante ainda é a constatação de que as reformas recentes não mudaram o eixo central das políticas macroeconômicas do Banco. Apesar da ênfase dada, sobretudo a partir de 1992, ao combate à pobreza, o Banco não questiona o caráter excludente das políticas de ajuste, e suas propostas se restringem ao financiamento de programas sociais compensatórios voltados para as camadas mais pobres da população, destinados a atenuar as tensões sociais geradas pelo ajuste (Soares, 2000:27).

Tommasi (2000:197) observa que os empréstimos multilaterais para o setor social aumentaram nas últimas décadas, em particular, para o setor educacional, dando prioridade à prestação de serviço aos mais pobres e à educação primária. Tanto o BIRD, como o BID têm disponibilizado uma maior parcela de recursos para o financiamento da educação, apoiando, neste sentido, projetos que visem à redução da pobreza. Uma das bandeiras do Banco Mundial passou a ser a educação. Conforme se depreende dos relatórios periódicos publicados pelo BIRD, portanto, entendimento “oficial” desta instituição, a educação está intimamente ligada ao desenvolvimento econômico.

Considerando que níveis de baixa renda estão associados a baixos níveis de educação, os esforços de redução da pobreza continuarão a ser limitados no Brasil, a não ser que paralelamente a esses esforços sejam feitos significativos investimentos em educação (Banco Mundial, 1994:10).

Os críticos das propostas dos organismo multilaterais para a educação ressaltam a falácia da concepção de educação como desenvolvimento econômico. De acordo com a Teoria do Capital Humano, há uma transferência da lógica de mercado para a educação. Muitos acadêmicos criticam a concepção de educação sugerida pelas Instituições Financeiras Multilaterais. Nos pronunciamentos oficiais do Banco Mundial, embora ele ressalte o retorno social, observando-se mais apuradamente estas publicações oficiais, é possível verificar o destaque para o interesse econômico em detrimento do social e certo pragmatismo.

Como em outras partes do mundo, a pesquisa no Brasil mostra que o retorno social do investimento em educação primária (36%) é considerável maior que o investimento quer na educação secundária (5%) quer na superior (21%) (Banco Mundial, 1995:11).

Coraggio (2000:78) critica as diretrizes para reforma do sistema educativo focadas no combate à pobreza e sustenta a necessidade de outro enfoque de desenvolvimento, menos economicista. Este autor ainda aponta críticas para o sentido que estas instituições dão à política e ao exercício dos direitos sociais. De acordo ele, são três os sentidos destas políticas para o setor social:

O primeiro sentido para a elaboração e aplicação das novas políticas sociais é para que estas possam dar *continuidade* ao processo de desenvolvimento humano, contudo, sobre o entendimento de que todos tenham o acesso mínimo aos direitos sociais.

Outro sentido importante é o de que “As políticas sociais – seja por razões de equidade ou de cálculo político – estão direcionadas para *compensar* conjuntamente os efeitos da revolução tecnológica e econômica que caracteriza a globalização”, ou seja, elas dão suporte à continuidade da implementação das medidas de ajuste estrutural e implementação de abertura das divisas nacionais para o mercado.

Como terceiro sentido para a elaboração e aplicação das políticas sociais, tem-se que elas abrem a possibilidade de introjeção de valores e preceitos do mercado nas funções públicas. Assim, na elaboração dessas políticas sociais, estas instrumentalizam a política econômica na reestruturação dos governos, descentralizando-os e reduzindo seu papel de provedor, transferindo para a sociedade civil a execução dos serviços sociais. “São como o “Cavalo de Tróia” do mercado e do ajuste econômico no mundo da política e da solidariedade social”.

Quanto à coerência das políticas educacionais, às políticas gerais de governança e de desenvolvimento observa Haddad (1998: 46):

O que vem sendo feito na educação caminha absolutamente alinhado com o que vem sendo feito no contexto mais geral das políticas de Estado. As políticas educacionais estão sendo conduzidas em um contexto da hegemonia do pensamento econômico, que orienta os ajustes macroeconômicos e de reforma do Estado, em uma conjuntura de crise de financiamento e de contenção do gasto público.

Após inúmeros estudos sobre a parceria de BIRD com o Brasil, alguns autores concluíram que a cooperação técnica e financeira do Banco Mundial não é uma interação neutra, mas constitui um mecanismo de difusão de concepções oriundas de instâncias internacionais, especialmente aquelas que emanam do próprio órgão financiador (Fonseca: 2001).

Certamente, a lógica da confrontação direta não é a que preside o atual modelo de interação entre organismos internacionais e os países-membros. Isto não quer dizer, no entanto, que tais organizações não utilizem meios indiretos de pressão, como a fixação de cláusulas ou “condicionalidades” para concessão de créditos e a aplicação de sanções pelo seu descumprimento<sup>57</sup> (Fonseca, 1998:6).

[...], o Banco Mundial é uma instituição paradoxal. Seus recursos, a natureza dos seus objetivos e o alcance da sua ação são de caráter essencialmente público, mas sua prática é predominantemente a de um grande banco comercial privado. Sua lealdade nominal é ao conjunto dos países-membros, mas em termos reais o Banco é sempre presidido por um norte-americano e suas políticas coincidem principalmente com os interesses dos governos e das elites do mundo industrializado, sobretudo dos EUA (Arruda, 2000:70).

---

<sup>57</sup> O Banco Mundial já aplicou algumas sanções ao Brasil, que variam entre a diminuição até a interrupção dos créditos, em virtude da resistência do País às exigências de abertura comercial e de investimentos públicos e também pela resistência às medidas de estabilização propostas por organismos internacionais.

Vemos aqui as posturas das IFMs, contudo, não se pode negar que no âmbito nacional haja reciprocidade quanto a essas medidas reformistas de cunho neoliberal. Seria ingênuo afirmar que o Estado Brasileiro é vítima destas estratégias neoliberalizantes. Há entendimentos em vários sentidos, tanto no primeiro setor (público), como no terceiro. É evidente que existem divergências quanto à adoção destas diretrizes multilaterais, contudo não se pode negar que também há consensos nas elaborações das políticas públicas pelas agências financiadoras e pelos organismos internos governamentais. Não só quanto às políticas estruturais de governança, como nas setoriais.

De fato, parece existir uma fundamental consonância de orientações entre os atuais dirigentes do MEC, das secretarias estaduais de educação de São Paulo e de Minas Gerais e os funcionários do Banco, já que vários formuladores de políticas educacionais passaram de um campo para o outro (nos dois sentidos) (Tommasi, 2000: 220).

## **5. Participação da Sociedade Civil Organizada no Processo de Contratação de Financiamento Multilateral**

### **5.1. Sociedade civil**

Conceitualmente, a cidadania é o exercício pleno de vários tipos de direitos civis, políticos e sociais. Também no mesmo sentido amplo, são os deveres que regem e definem a situação dos habitantes de um determinado Estado. Nas palavras de Dallari (1987: 84):

No Estado Moderno todo indivíduo submetido a ele é, por isso mesmo, reconhecido como pessoa. E aqueles que, estando submetidos ao Estado, participam ao mesmo tempo de sua constituição, exercem funções como sujeitos, sendo, pois, titulares de direitos públicos subjetivos. Segundo o próprio JELLINEK, a raiz dessa teoria, que leva ao reconhecimento da existência de direitos públicos subjetivos. Encontra-se em ROUSSEAU, quando este diz que os associados, que compõem a sociedade e o Estado, recebem coletivamente o nome de *povo*, cabendo-lhes a designação particular de *cidadãos* quando participam da autoridade soberana e *sujeitos* quando submetidos às leis do Estado<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Jean-Jaques Rousseau, *O Contrato Social*, Livro I, Cap. 6. Dallari (1987: 84).

## **5.2. Formação da sociedade civil organizada**

A definição do termo sociedade civil surgiu na América Latina nas últimas décadas. O significado do termo varia de acordo com quem o utiliza, seja ele um burocrata do governo, um agente oficial das IFMs ou um técnico representante de uma ONG. No Brasil, o termo sociedade civil tem definição mais política e está relacionado ao terceiro setor, o não-governamental e não mercado. No Brasil a sociedade civil era formada por associações comunitárias, movimentos sociais, ONGs, entidades beneficentes, associações profissionais, igrejas, fundações de empresas etc. Hoje, com o advento do novo Código Civil, mudou o regime jurídico.

## **5.3. Novo contexto jurídico do “setor sem fins lucrativos”**

Atualmente, a legislação que regulamenta a sociedade civil ainda é pouco objetiva e considerada por muitos juristas como inadequada, o que contribui para manter o aspecto equivocado e pantanoso do terceiro setor, e sua condição de “sem fins lucrativos” no ordenamento jurídico brasileiro. Este setor é definido e regulamentado pelas instituições governamentais, sendo adotados critérios e definições distintas para cada seguimento de atuação.

As definições legais para o setor sem fins lucrativos encontravam-se no Código Civil Brasileiro, promulgado em 1916, em seu art. 16 e que definia estas organizações como “sociedades civis sem fim lucrativo”. Com o advento do novo diploma legal civil, o Novo Código Civil, *não existe mais a figura da Sociedade Civil sem fins lucrativos*, estas deixam de existir juridicamente, passando o novo Código a disciplinar apenas dois tipos de entidades com fins não econômicos: a associação e a fundação, sendo elencados, para cada uma destas figuras, as exigências estatutárias para sua constituição, funcionamento e extinção.

## **5.4. Organização não-governamental – ONGs**

As ONGs, como um dos segmentos das sociedades sem fins lucrativos, são de grande interesse para o nosso estudo, uma vez que muitas delas desempenham um papel de parceria e de fiscalização das relações entre os governos nacionais e os organismos internacionais de cooperação. O termo ONG tem recebido diversas

definições. Tanto pela natureza, quanto pela finalidade pode-se definir o segmento de uma determinada ONG.

As ONGs figuram como um dos segmentos de maior projeção e visibilidade da sociedade civil. Em regra, assumem uma postura crítica em relação aos governos e ao mercado (primeiro e segundo setor). Contudo, observa-se que têm atuado, em menor ou maior escala, em parcerias com os governos e com as agências internacionais multilaterais.

Apesar da grande relevância das ONGs no cenário internacional mundial, elas são destituídas de personalidade jurídica internacional. Mesmo aquelas com grande projeção internacional, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, o *Greenpeace* e o Fundo Mundial da Vida Selvagem (WWF). Diferentemente dos organismos internacionais intergovernamentais, as ONGs são constituídas por um ato de vontade de particulares e não por vontade dos Estados, condição *sine qua non* para caracterização da personalidade jurídica internacional. Em virtude desta condição, as ONGs não podem celebrar tratados, nem manter relações diplomáticas com os Estados e os OII.

Estima-se que existam mais de 5.000 ONGs no Brasil. Nas últimas décadas elas têm se proliferado no ambiente nacional e internacional. A grande maioria das ONGs brasileiras foram criadas a partir de doações de agências de cooperação internacional de caráter não-governamental, até por isso, grande parte delas dependem substancialmente destes financiamentos para sua manutenção e sobrevivência. Boa parcela delas é mantida com recursos governamentais ou com financiamento de projetos através de agências internacionais de fomento, como as especializadas da ONU, os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento ou pela iniciativa privada.

Existem ONGs para inúmeros fins e até pela conformação jurídico-social, as ONGs possuem a capacidade de articulação em torno de agendas comuns, dessa forma, muitas se associam formando redes de ONGs. Atualmente, existem diversas redes de âmbito nacional, como a Associação Brasileira de ONGs (ABONG) e a Rede Brasil. Esta última tem por finalidade a fiscalização das relações entre as IFMs e o governo brasileiro e por esta razão, nos interessa.

## 5.5. Relação tripartite entre Estado, IFMs e Sociedade Civil Organizada

É urgente saber quais os limites e as possibilidades ainda inexploradas dessa relação entre o Banco Mundial, os governos e as sociedades da América Latina, porque dela continuarão decorrendo as políticas educativas capazes de promover ou bloquear o desenvolvimento sustentável de nossas sociedades (Coraggio, 2000:77).

Nas últimas décadas, até pela expressividade como as IFMs têm mantido sua parceria com os governos nacionais, a sociedade civil tem se articulado no sentido de fiscalizar as atuações destes organismos internacionais. Como resultado destas fiscalizações, foram dirigidas severas críticas às IFMs. Ante esta postura negativa, o Banco Mundial resolveu modificar algumas de suas estratégias de relacionamento com a sociedade promovendo, assim, uma maior aproximação. Para tanto, de acordo com o Banco, com o objetivo de averiguar qual a visão que as OSCs tinham a respeito das IFMs em geral, o mesmo realizou uma série de reuniões de consulta. Os encontros contavam com representantes de movimentos sociais, ONGs e agências de cooperação internacionais que atuam em diversas áreas, desde educação e meio ambiente até mesmo questões indígenas foram tratadas nas reuniões de consulta.

É preciso lembrar que o espaço que hoje existe para uma interação das ONGs com o Banco, ou mesmo uma colaboração entre ambos, foi mais uma conquista de que uma concessão ou o resultado se uma abertura unilateral do Banco (Arruda, 2000:54).

O resultado dessa pesquisa no Brasil foi sumariamente publicado pelo Banco Mundial em sua página virtual, contendo as opiniões que recolheu a seu respeito junto à OSC brasileira <sup>59</sup>: O documento relata que, em geral, a imagem do Banco era negativa e associada a grandes projetos de infra-estrutura que não pareciam beneficiar as populações locais e, muitas vezes, tinham impacto social e ambiental imprevistos. O Banco ainda era visto como lento e demasiadamente burocrático e era considerado, em geral, como inacessível e distante da realidade local. Contudo, finalizava o documento, a sociedade entendia que, recentemente, o

---

<sup>59</sup> <http://www.worldbank.org.br>

Banco vinha adotando políticas positivas de desenvolvimento social e proteção ambiental.

Após a pesquisa local, o Banco informou que entendia ser necessário “afinar” sua relação com as OSCs e, iniciou, assim, sua nova estratégia de aproximação, financiando vários segmentos da sociedade civil, com especial destaque às ONGs. De acordo com o documento do Banco, ele destinou às OSCs, e em particular às associações comunitárias, aproximadamente US\$ 806 milhões, através de fundos de pequenos projetos operados pelo governo. Como estratégia, o Banco admitiu, também, neste documento, que vem procurando aproximar-se delas ao nível micro, através de uma política de participação e fundos de pequenos projetos. Entretanto, as OSCs empreendem esforços para atuar a nível macro, através da ampliação da escala de serviços prestados e de uma colaboração mais estreita com os governos. As OSCs reivindicam maior abrangência de atuação.

É certo que as ONGs necessitam de recursos para sua sobrevivência, contudo há um contra-senso aqui, uma vez que sua atuação é de crítica e de fiscalização de governos ou da iniciativa privada. O tripé fica comprometido. Como bem observa Arruda (2000:42):

Cabe, portanto, perguntarmos-nos se é possível que as ONGs colaborem com o Banco Mundial mantendo sua postura crítica, e se é possível ao Banco tolerar críticas das ONGs com as quais colabora. Esta questão é tanto mais importante quanto é o maior número de ONGs que tem obtido recursos do Banco Mundial (ou do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento) para financiar projetos de interesse comum.

O esforço das organizações sociais em exercer seu papel de articulador e fiscalizador dos interesses da sociedade civil é meritório. Apesar dos conflitos institucionais, políticos e ideológicos, verificou-se que a articulação dos movimentos sociais têm sido benéficas para o equilíbrio de forças entre os três setores.

## **5.6. Rede Brasil e a fiscalização das IFMs no Brasil**

Passado o primeiro período de “ajustes” realizados pela parceria entre governos e IFMs, verificados os expressivos e negativos impactos resultantes destas políticas, a partir da década de 90 alguns segmentos da sociedade civil

brasileira, como o setor acadêmico, ONGs, representantes de partidos políticos etc., movimentaram-se para uma articulação mais incisivamente no sentido de fiscalizar a atuação do Bancos Multilaterais no Brasil. Verificou-se a necessidade de maior acompanhamento das ações destas instituições financeiras, dos relatórios que realizam sobre o país (*CAS*), com suas estratégias e diretrizes; bem como dos impactos que suas políticas causavam no cenário nacional. Dentre os segmentos sociais, as ONGs vêm desempenhando um papel de projeção. Conforme referimos anteriormente, a ONG Rede Brasil é um exemplo dessa articulação social.

A Rede Brasil é especializada em fiscalizar a atuação das Instituições Financeiras Multilaterais no Brasil, principalmente, o FMI, o Banco Mundial e o BID. Em linhas gerais, de acordo com Rede, dentre suas funções está o monitoramento das políticas e ações destes organismos e a promoção de articulação da sociedade civil brasileira. Sua constituição se deu em 1995, após dois anos de debates entre diversas organizações e movimentos sociais sobre a atuação das IFMs no Brasil. Atualmente, é uma rede que conta com mais de 50 membros institucionais, que vão de ONGs individuais como (FASE, IBASE) até mesmo outras redes de ONGs (ABONG, GTA), confederações nacionais de sindicatos (CONTAG, CNB)<sup>60</sup> etc.

Em entrevista à Rede Brasil, verificou-se que ela não possui personalidade jurídica própria, estando diretamente ligada ao Instituto Estudos Sócio Econômico, ente jurídico que a supre de personalidade jurídica. Contudo, a Rede tem independência financeira, seus recursos vêm de diversas fontes, como entidades e fundações (Cristian Aid, Fundação Ford e OXFAM Brasil) ou por atividades pontuais (eventos que realiza). Na mesma entrevista, consultada sobre as conquistas da ONG, a representante da Rede respondeu que esta ONG entende por seus trunfos a publicidade de alguns documentos, acordos e parcerias entre os organismos internacionais e o governo brasileiro.

O acesso aos documentos e informações sobre estas parcerias sempre gerou conflitos e demandou processos desgastantes, muitas vezes improficuos; assim, após adquirir maior experiência, a Rede admitiu que modificou sua estratégia de ação no sentido de voltar sua atenção para o Poder Legislativo, visando aumentar

seu poder de pressão sobre os empréstimos multilaterais no Brasil. Sem dúvida, este é o caminho menos tortuoso para se obter alguma informação sobre os acordos de financiamento entre governo e IFMs, uma vez que a SEAIN ou os organismos contratantes em questão são hermeticamente fechados e refratários à divulgação de informações sobre os contratos. Uma das suas conquistas foi tornar público os documentos oficiais de estratégia destes organismos para o Estado Brasileiro, o Documento de País (do BID) e a Estratégia de Assistência ao País – CAS (do BIRD), bem como advogar por um acesso e maior participação da sociedade civil no processo de formulação das estratégias de assistência para o País.

O outra bandeira da Rede, que nos interessa em particular, é a pressão que exerceu sobre o governo brasileiro, divulgando e movimentando a sociedade civil no sentido de instituir uma participação, uma representatividade da sociedade civil na Comissão de Financiamento Externo – COFIEIX, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, organismos responsáveis pela tramitação do processo de contratação de crédito multilateral. De acordo com esta ONG, a ausência de representação da sociedade civil na COFIEIX contrasta com o que ocorre em outras áreas como, por exemplo, a de políticas de saúde, ambiente etc.

De fato, não há uma efetiva representação da Sociedade Civil na Comissão de Financiamento Externo nem previsão legal para isso, apesar das manifestações neste sentido, como os manifestos da Rede Brasil. Os argumentos da Rede não tiveram o condão de suscitar a mudança no corpo representativo da COFIEIX. Contudo, em entrevista com agentes da Rede e da SEAIN (secretaria administrativa da COFIEIX), não se pode deixar de observar que o relacionamento entre o Ministério do Planejamento e sua Secretária com as ONGs que fiscalizam o processo não é muito amistoso.

---

<sup>60</sup>Disponível em: <http://www.rbrasil.org.br/>

## Capítulo III

# CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO ENTRE O ESTADO BRASILEIRO E AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS MULTILATERAIS

Antes de adentrarmos no tema central deste trabalho, algumas considerações devem ser feitas. A abordagem exaustiva da questão das políticas públicas que envolvem os projetos de parceria entre o Estado Brasileiro e as IFMs, compreende não só o contexto em que estas relações ocorrem e o processo de contratação de operação de crédito multilateral, mas também a implementação desses projetos e sua avaliação *ex post*. Devido à extensão do tema e seu caráter multidisciplinar, o presente trabalho limita-se especificamente à análise das configurações para a contratação do crédito, sem uma abordagem dos aspectos relacionados aos processos de execução e avaliação dos projetos.

### **1. Considerações prévias**

#### **1.1. Sujeitos de direito internacional público e personalidade jurídica para contratar no âmbito internacional**

[...] são sujeitos de Direito Internacional, aquelas entidades ou pessoas a quem as normas internacionais são destinadas, quer na atribuição de direitos ou na imposição de obrigações. Dessa primeira noção de *sujeito* nasce – em segundo lugar – uma outra noção: a noção de personalidade jurídica no plano internacional, entendendo-se como tal a capacidade para agir internacionalmente (Mazzuoli, 2007:331).

#### ***Dos Organismos Multilaterais***

Conforme observado, as Organizações Internacionais (inter-governamentais), assim como os Estados são sujeitos de Direito Internacional,

podendo, portanto, adquirir direitos e contrair obrigações em seu nome e por sua conta, inclusive por intermédio da celebração de tratados com outras organizações internacionais e outros Estados. Os acordos celebrados entre os organismos inter-governamentais e os Estados são denominados acordos multilaterais e entre Estados acordos bilaterais. Aqueles entre os blocos regionais são denominados acordos regionais.

Nos termos de seu ato constitutivo, as organizações internacionais, assim como os Estados soberanos possuem o direito de legação<sup>61</sup>, o que significa que podem manter relações diplomáticas com outros sujeitos de direito internacional. Em geral, tanto o direito de legação ativo (enviar representante) como o passivo (recebê-lo) são exercidos por meio de observadores. No caso do direito de legação passivo, as organizações internacionais podem celebrar tratados ("Acordos de Sede"<sup>62</sup>) com o Estado em cujo território estão localizadas, de maneira a estender aos seus legados os privilégios e imunidades das embaixadas. O BIRD e o BID têm escritórios no território brasileiro.

### ***Do Estado***

Os Estados soberanos, como já apontamos são entes de direito público externo e podem, como tal, contratar no âmbito internacional. Eles são os sujeitos clássicos (originários). Apenas a federação, a República Federativa do Brasil – RFB, pode contratar neste ambiente. Ao contrário, os Estados e Municípios não possuem personalidade jurídica internacional e dessa forma, para contratar financiamento com organismos internacionais necessitam do respaldo do Estado Brasileiro.

Os Estados soberanos definem sua organização político-administrativa em duas hipóteses; a federativa ou a unitária. Se há uma unidade de poder sobre o território, tem-se um Estado Unitário. Se, ao contrário, o poder se reparte, se divide

---

<sup>61</sup> Legação é compreendida como missão ou a incumbência diplomática, pelo que é tida com significado, equivalente a *embaixada* ou *enviatura diplomática*. Procuram distinguir a legação da embaixada, dizendo-se que a primeira é a representação diplomática mantida por um Estado em outro, onde não possui embaixada, isto é, onde o agente ou ministro diplomático não tem o nome de embaixador. Retirado do Dicionário Jurídico Plácido e Silva, 17ª Ed., p.477.

<sup>62</sup> Acordo de sede é celebrado entre os Estados ou Estados e Organismos Internacionais para oferecer um espaço territorial de imunidade diplomática.

no espaço territorial, gerando uma multiplicidade de organismos governamentais distribuídos regionalmente, tem-se uma Federação.

No Estado Unitário só o governo central detém a soberania e a autonomia para contratar externamente, os governos locais não possuem autonomia política, constitucional, fiscal ou militar. Todavia, podem ser descentralizados, mas apenas como autarquias que, por delegação do governo central, administram as regiões e locais. O governo central ostenta autonomia e soberania. A soberania como caráter supremo do poder não admite qualquer outro, nem acima nem em concorrência com ele. Tem autonomia como poder de autodeterminação, exercitável de modo independente, porém, dentro dos limites traçados pela lei estatal superior.

O Estado Federativo é o todo, pessoa jurídica de direito público internacional formado por um poder central, no caso do Brasil, a União, que representa a reunião das entidades federativas, os Estados-membros, que detêm o poder regional. Nas Federações, a entidade central possui autonomia e soberania, mas as suas entidades federativas (Estados-membros) possuem tão somente a autonomia política, prerrogativa que os governos regionais no Estado Unitário não têm.

O Brasil é um Estado formado por uma federação (união) de Estados-membros; por isso o Estado federal brasileiro recebeu o nome de República Federativa do Brasil. A Constituição Federal, em seu art. 18, informa que a República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Consagrou-se Estado Federal, em 1889, com a proclamação da República e desde então manteve-se como tal nas Constituições que se seguiram.

No caso Brasileiro temos a inserção dos Municípios como componentes da Federação, os quais, todavia, embora possuam alguma autonomia (política, fiscal etc), não são entidades federativas, não gozam deste *status* e de certas prerrogativas inerentes como, por exemplo, a representação no Congresso Nacional. Entretanto, assim como os Estados, eles podem solicitar financiamentos junto às IFMs, mediante aval da República Federativa. Os Municípios são tão somente entidades político-administrativa, apesar de serem errônea e comumente denominados de

entes federativos. Os municípios nunca foram elevados à condição de ente federativo.

Foi um equívoco do constituinte incluir os Municípios como componente da federação. Município é divisão política do Estado-membro. [...] o Município é um componente da federação, mas não entidade federativa (Silva, 2001:105).

A União é a entidade federal formada pela adesão dos Estados-membros, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação às unidades federadas. Frisamos aqui que é a unidade federada, mas não a federação. De acordo com o art. 21, da Constituição Federal de 1988, cabe a ela exercer as prerrogativas da soberania do Estado Brasileiro.

Art.21. Compete à União:

I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

Muitas vezes, é afirmado erroneamente que a União é quem contrata internacionalmente, quem pratica os atos nas relações internacionais. Trata-se de um equívoco. A União tão somente tem a atribuição e a prerrogativa de representar o Estado Brasileiro. A República Federativa é o único ente dotado de personalidade jurídica externa.

De acordo com o contrato de empréstimo do FUNDESCOLA-III<sup>63</sup>, pode-se observar como figuram as partes. Como credor está o Banco e como devedor a República Federativa do Brasil. O tomador e executor do projeto é o Ministério da Educação - MEC. A União não aparece no corpo do contrato, mas ela é a mutuária e seu ministério, o executor. A República Federativa é a avalista do crédito. A Resolução do Senado de nº 51, de 2002, que autorizou esta operação de crédito em seu art. 2º discrimina os sujeitos contratuais desta forma.

Via de regra, a República Federativa do Brasil atua como fiadora, avalista ou garantidora nos contratos internacionais, porém, muitas vezes, isso é feito pela própria União, inadequadamente se diz que ela acumula o papel de fiadora e devedora. É inadequado porque a República Federativa não se confunde com a União. Somente a República é pessoa jurídica de direito público internacional,

---

<sup>63</sup> Disponível no CD que acompanha esta peça.

passível, então, de manter relações e contratar no âmbito internacional. Os entes, União, Estados e Municípios e as demais instituições nacionais somente possuem a condição de pessoa jurídica de Direito interno e, portanto, dependem do aval do Estado Brasileiro para firmar seus acordos.

São os órgãos da União que representam o Estado Federal nos atos de Direito Internacional, porque o Presidente da República (Federativa do Brasil) é, a um tempo, Chefe do Estado Brasileiro e Chefe do governo Federal (Governo da União) – Chefe do Poder Executivo da União (art. 2º). Não é, realmente, a União que aparece nos atos internacionais, mas a República Federativa do Brasil, de que ela é apenas uma das entidades componentes (art.18). (Silva, 2001:496)<sup>64</sup>

Não resta dúvida, desta forma, que as nações que não possuem o *status* de Estado Soberano por não terem sido reconhecidas pela comunidade internacional, ou as Províncias, Estados-membros, Municípios ou organizações internacionais não formada por Estados não possuem personalidade jurídica de direito internacional e, portanto, não podem contratar no âmbito internacional.

## **1.2. Entidades Administrativas que podem figurar como mutuárias**

Primeiramente, torna-se necessário fazer aqui, novamente, considerações sobre o uso indevido da nomenclatura “ente federativo” para os Municípios. Eles não são entes federados, são entes estatais, entidades político-administrativas, embora diversos textos e documentos públicos e oficiais usem essa nomenclatura equivocada.

Poderão ter acesso ao crédito externo multilateral (ser mutuário), com fiança, aval ou garantia da Federação: a União, suas entidades dependentes ou administração federal indireta; bem como os Estados e Municípios ou entidades por eles controladas direta ou indiretamente. No caso dos Municípios, de acordo com a Resolução nº 294, de 2006, da COFIEIX<sup>65</sup> somente serão considerados pela comissão os pleitos de operação de crédito externo de interesse de municípios, com garantia da União, que atendam determinados critérios, entre os quais, população

---

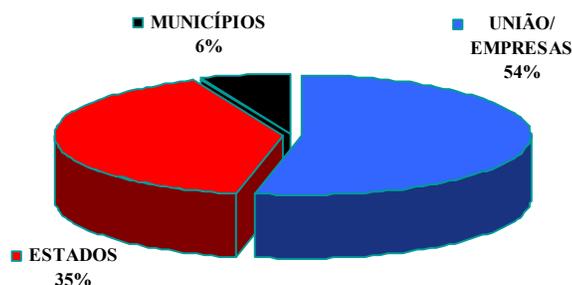
<sup>64</sup> Os artigos referidos são da Constituição Federal de 1988.

<sup>65</sup> Comissão de Financiamentos Externos – Órgão do Ministério do Planejamento responsável pela contratação de crédito externo.

superior a cem mil habitantes, com margem de tolerância de 10% sobre a população divulgada. Contudo, há um Projeto de Resolução do Senado Federal nº 32, 2007 (de autoria do Senador Pedro Simon) visando possibilitar consórcios públicos municipais à contratação de operação de crédito externo.

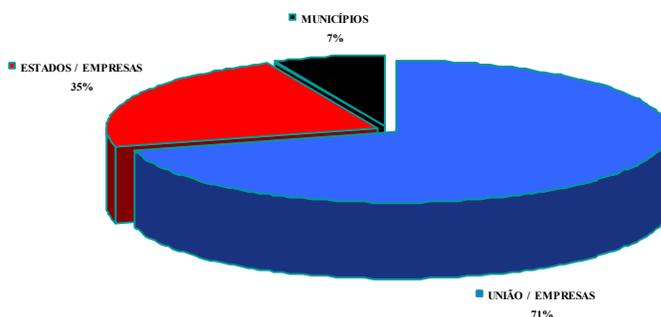
Os gráficos a seguir demonstram a proporcionalidade de projetos em execução realizados entre organismos internacionais e as entidades estatais. De acordo com a SEAIN, em 2005 a União detinha a maior parcela dos projetos em preparação, 54%, contra 46% divididos entre Estados e Municípios e detinha 71% dos projetos em execução.

**Gráfico 1 - PROJETOS EM PREPARAÇÃO POR ENTE** <sup>66</sup>



Fonte: Ministério do Planejamento – SEAIN

**Gráfico 2 - PROJETO EM EXECUÇÃO POR ENTE** <sup>67</sup>



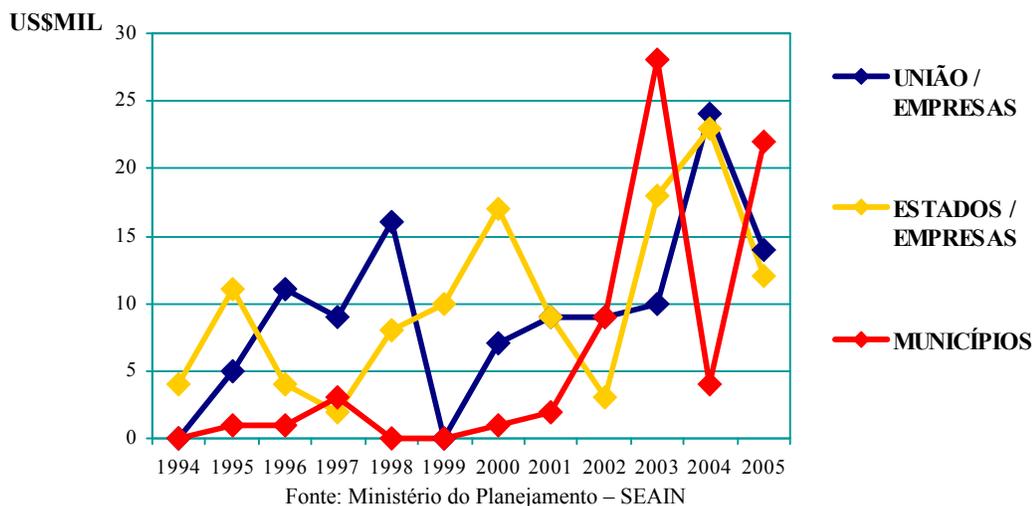
Fonte: Ministério do Planejamento – SEAIN

<sup>66</sup> Fonte: [http://www.mp.gov.br/arquivos\\_down/UCP/SEAIN\\_Carlos\\_Lampert.pps#469,2,Slide.2](http://www.mp.gov.br/arquivos_down/UCP/SEAIN_Carlos_Lampert.pps#469,2,Slide.2). Acesso em: 04/set/2007.

<sup>67</sup> Ibid.

Entre os anos de 1994 a 2005, a carteira de projetos recebidos pela SEAIN somava 301 projetos, totalizando US\$ 28.900.291 (Vinte e oito milhões, novecentos mil, duzentos e noventa e um dólares). O gráfico abaixo aponta para a distribuição entre os entes em relação aos valores dos projetos financiados neste período.

**Gráfico 3 - Nº DE PROJETOS RECEBIDOS PELA SEAIN ENTRE 1994 E 2005 POR ENTE <sup>68</sup>**



### 1.3. Assinatura dos tratados e a observância ao ordenamento jurídico interno.

A dicotomia interna e externa no contexto de aplicação da soberania do Estado tem impactos também na natureza da norma jurídica, conforme seja de direito doméstico ou de direito internacional. No direito interno, a norma emana do Estado ou é por este aprovada. O Estado impõe a ordem jurídica interna e sua sanção em caso de violação à norma nacional. Neste caso há uma relação de subordinação entre o Estado e aqueles cujas normas são dirigidas; os sujeitos de direito.

<sup>68</sup> Fonte: [http://www.mp.gov.br/arquivos\\_down/UCP/SEAIN\\_Carlos\\_Lampert.pps#469,2](http://www.mp.gov.br/arquivos_down/UCP/SEAIN_Carlos_Lampert.pps#469,2), Slide 2. Acesso em: 04/set/2007.

De forma distinta acontece no direito internacional. Neste contexto, os Estados são juridicamente iguais, não há relação de subordinação entre os Estados e os organismos formados por eles, dos quais emanam as normas jurídicas internacionais. Vigora aqui o princípio da igualdade jurídica entre os Estados e, desta forma, não havendo uma entidade central e superior ao conjunto de Estados, torna-se difícil impor o cumprimento de uma ordem jurídica supranacional ou aplicar uma sanção em caso de sua violação.

[...] a inexistência de um poder centralizador no Direito Internacional faz nascer a idéia de que a ordem jurídica da sociedade internacional é descentralizada, uma vez que em tal âmbito jurídico (bem ao contrário do sistema jurídico interno) não existe centralização de poder, bem como uma autoridade com poder de impor aos Estados suas decisões. Em outras palavras, não existe na órbita internacional nenhum órgão com jurisdição geral de obrigar os Estados a decidirem ali as suas contendas (lembre-se que a participação de Estados em tribunais internacionais requer consentimento expresso do Estado em causa, sem o que o tribunal respectivo não poderá ter jurisdição sobre ele) Mazzuoli (2007:33).

Os Estados, aqui sujeitos de direito, ao contrário do direito interno produzem diretamente a norma jurídica que lhes será aplicada, como quando um Estado celebra um tratado bilateral ou multilateral. Quando se tornam signatários de tratados ou convenções, o fazem como iguais, assim como as partes que celebram um contrato na esfera civil, por autonomia da vontade.

Cumprir compreender, então, a hierarquia entre as normas de direito interno e internacional, ou seja, qual destas normas prevaleceria uma contra a outra. Parte da doutrina jurídica reconhece, por exemplo, a superioridade dos princípios de direito internacional, contudo, outra parte defende os princípios da igualdade jurídica dos Estados e da não-intervenção (neste caso inexistiria hierarquia). Uma terceira vertente sustenta a soberania absoluta dos Estados, reconhecendo o direito interno acima de qualquer convenção externa a ele.

Conforme mencionamos, existem três entendimentos quanto à hierarquia das normas de direito internacional e as de direito interno. A doutrina se dividiu da seguinte forma:

Os Dualistas reconhecem a existência das duas ordens jurídicas, portanto, não há hierarquia. Defendem que a norma internacional seja aplicada na ordem

interna de um Estado. Para tanto, este Estado deve primeiramente transformá-la em norma de direito interno, incorporando-a ao seu ordenamento jurídico doméstico. Esta doutrina costuma ser chamada de teoria da incorporação. De acordo com esta concepção, os tratados internacionais representam apenas compromissos exteriores do Estado, sem que isso possa interferir no ordenamento doméstico. Quando um Estado assume um compromisso internacional, está aceitando-o apenas como fonte de Direito Internacional, sem que o pactuado possa repercutir no direito interno. Para que o pactuado externamente tenha valor jurídico no âmbito doméstico, será necessário que seja devidamente recepcionado pelo sistema normativo interno.

[...], os compromissos internacionalmente assumidos pelo Estado não têm a potencialidade de gerar efeitos automáticos na ordem jurídica interna estatal.[...] a norma internacional só vale quando recebida pelo Direito interno, não operando a simples ratificação essa transformação (Mazzuoli, 2007:55).

Já a doutrina monista se divide em duas correntes. Uma é adepta à supremacia do direito internacional sobre o interno. Esta corrente não acata a existência de duas ordens jurídicas independentes, afirmando haver apenas uma única ordem jurídica, na qual o DI é considerado superior ao direito interno e portanto, há hierarquia. Neste sentido, o *pacta sunt servanda*<sup>69</sup> seria a norma fundamental, da qual deriva a validade das demais. A outra corrente monista defende a supremacia do direito interno. Esta teoria entende que o Estado é dotado de soberania absoluta e, por isso, somente se sujeita a um sistema jurídico emanado por ele. As normas de direito internacional apenas teriam obrigatoriedade se estivessem recepcionadas pelo direito interno. Para esta corrente só existe uma única ordem jurídica, que é a interna.

O art.26 da Convenção de Viena, documento cujo Estado Brasileiro é signatário, convencionou entre os Estados que o aderiram, o reconhecimento à subordinação da vontade estatal ao convencionado nos tratados. O fundamento jurídico desta subordinação seria o princípio do *pacta sunt servanda* e preceitua: “Todo tratado em vigor obriga às partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé. Como consequência, o Estado deve cumprir as obrigações decorrentes do acordo, sob pena de responder na esfera internacional pela quebra do firmado”. Em seu

---

<sup>69</sup> Expressão em latim, significa que os contratos devem fazer lei entre as partes, devem ser cumpridos.

artigo 27, esta Convenção ainda estabelece que [...] uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado.

Ainda sobre o conflito hierárquico entre um tratado e a norma de Direito interno, temos o posicionamento do Supremo Tribunal Federal – STF de que não há prevalência hierárquica entre o tratado e a lei interna. Assim, um compromisso internacional pode ser revogado por legislação ordinária posterior. Desse posicionamento podemos concluir que para o STF os tratados não estão acima das normas constitucionais, prevalecendo o regramento interno sobre o internacional (Mazzuoli, 2007).

#### **1.4. Poderes e órgãos políticos governamentais que atuam no processo de contratação de operação de crédito**

Como já ressaltado nos tópicos anteriores, os acordos internacionais só podem ser firmados entre pessoas jurídicas de direito internacional. Desta forma, todo e qualquer contrato de financiamento público internacional sempre será efetuado através do governo federal, figurando a Federação como avalista (garantidora) do financiamento.

A parceria na contratação de crédito multilateral entre as instituições financeiras internacionais e o Estado brasileiro não é monolítica, ao contrário, requer um longo processo de negociações que não se perfaz na assinatura do contrato, segue na implementação dos projetos e nos desdobramentos políticos entre mutuante e mutuário. Contudo, nos fixaremos no objeto de nosso estudo, que é tão somente o processo de contratação do crédito multilateral.

Para que os organismos multilaterais e as agências governamentais estrangeiras financiem os programas (seja de âmbito nacional, estadual ou municipal), faz-se necessário a atuação e intervenção de diversos organismos nacionais como o Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, Tesouro Nacional, Banco Central, o Ministério relacionado ao setor de que se tratar o empréstimo setorial e o Congresso Nacional, Tribunal de Contas entre outros.

Legalmente, no trâmite da contratação do financiamento externo está prevista a intervenção direta e indireta de agentes e dos poderes executivo e legislativo.

Entretanto, de acordo com o ordenamento jurídico interno, o poder judiciário poderá intervir de ofício ou ser acionado para verificação da legitimidade e da licitude da contratação nos termos da legislação vigente. Há correntes que entendem que as cláusulas pactuadas neste acordo são regidas por normas internacionais e, portanto, o direito doméstico não poderia se contrapor a elas.

Os direcionamentos da política externa, em regra, são conduzidos pelo poder executivo, seja na figura dos chefes de Estado ou de governo, seja pela ação diplomática. Sem dúvida, há razões que recomendam a concessão desta responsabilidade ao executivo (tradição, continuidade, celeridade, aptidão e sigilo), características que são inerentes a esse poder. É notório, também, que existem inconvenientes e atropelos, caso o poder legislativo tome parte na condução destas negociações. Porém em um Estado com perfil democrático, o parlamento não deve se abster do exercício de suas funções de controle sobre a atividade governamental.

Juridicamente, uma das principais formas de se materializar a política externa é através dos tratados e estes têm como propagador o poder executivo, uma vez que a declaração da vontade estatal no âmbito internacional é sempre competência do executivo. Porém, em regra, nos países em que se adota o regime democrático, constitucionalmente é previsto que, para a celebração dos tratados (manifestação da vontade do Estado soberano), haja a participação de ambos os poderes nestes atos. Neste sentido, observa Medeiros:

O processo de celebração de tratados se caracteriza, portanto, pela acentuada predominância do Executivo. Investido no poder de entabular as negociações e de engajar definitivamente a fê nacional, compete ao Executivo comunicar a vontade do Estado aos demais sujeitos do Direito Internacional. A condução da política externa é atributo natural do Poder Executivo. Não obstante a força e a expansão dos princípios democráticos, que influenciam, desde o final do século XVIII, a organização dos regimes políticos representativos, os Estados mantêm, no domínio das relações exteriores, um comportamento quase monárquico<sup>70</sup>.

Este autor ainda ressalta que apesar de todas as circunstâncias que favorecem o poder executivo e desfavorecem o poder legislativo na formulação das

---

<sup>70</sup> MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz. **Atualização do Direito dos Tratados**. Disponível em: <http://eca.oab.org.br/anexos/1154543213202701520251.pdf> Acesso em: 12 dez.2007.

políticas externas e em especial na celebração de tratados e demais atos internacionais, existem razões contundentes para uma maior participação do legislativo nos assuntos externos, através de um papel “passivo” (pela fiscalização). E defende a exigência de que a representação nacional tenha controle sobre a ação do Estado para que sejam, dessa forma, mantidos os princípios democráticos.

### ***Participação do Poder Executivo***

O processo de contratação de crédito externo caracteriza-se pela acentuada predominância do poder executivo, tanto pela administração e condução das tratativas do processo de contratação, como pela atuação burocrática e regulamentada em lei dos órgãos públicos envolvidos.

Para todos os mutuários haverá atuação dos órgãos federais; Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, Ministério das Relações Exteriores e do Banco Central. Quando o mutuário for a União, entidade controlada por ela, direta ou indiretamente, poderá haver também a participação dos ministérios setoriais; no caso de financiamentos para projetos educacionais é o Ministério da Educação que deverá ser ouvido. Quando o mutuário for de âmbito Estadual ou Municipal, além da atuação dos órgãos federais acima citados, serão acionados órgãos e secretarias estaduais e/ou municipais para prestar informações sobre a possibilidade de endividamento do mutuário proponente do financiamento.

### ***Participação do Poder Legislativo***

Para todos os mutuários sempre haverá a intervenção direta do Senado Federal. A participação do Senado Federal é diretamente envolvida no processo de contratação, pois lhe é delegada a autorização do financiamento através de Resolução. Ao Senado foi conferido constitucionalmente a apreciação e a autorização ou não de operações de crédito externo de interesse da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O legislador constituinte de um Estado democrático assim o faz para impedir que o poder executivo atue discricionariamente nas operações externas de natureza financeira, procurando, assim, evitar um comprometimento da capacidade de pagamento das garantias oferecidas pela federação.

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Poder Legislativo e privativamente ao Senado Federal em seu artigo 52 prevê:

Art. 52. Compete privativamente ao senado Federal:

V – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

A Resolução nº. 50, de 1993 do Senado Federal dispõe sobre as operações de financiamento externo com recursos orçamentários da União e vai regulamentar em que termos os financiamentos podem ser autorizados<sup>71</sup>.

Quanto ao Congresso nacional, há, indiretamente, a participação do Congresso Nacional na aprovação dos financiamentos internacionais para a União (aqueles que exigem contrapartida nacional). As duas casas legislativas federais votam o orçamento da União, sendo o Congresso responsável pela aprovação do orçamento anual da União, cuja matéria também compreende as contrapartidas dos financiamentos externos. Em regra, financiamentos setoriais exigem a contrapartida e a entidade mutuária deverá comprovar no processo de contratação que possui não só capacidade de endividamento, mas que em seu orçamento<sup>72</sup> há previsão para os investimentos de contrapartida. Neste sentido, a Constituição Federal dispõem em seu artigo 48, inciso II:

### **Das atribuições do Congresso Nacional**

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República [...], dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

II - Plano Plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissão de cursos forçado;

---

<sup>71</sup>Resolução Nº 50, de 1993 do Senado Federal, disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVolIII.pdf>

<sup>72</sup> Os orçamentos públicos são representações dos diversos gastos de um governo; gastos que envolvem investimento no setor social, serviços públicos à população como a saúde, educação, transportes, segurança e defesa e etc. Uma das principais funções do poder político é definir o orçamento a partir das receitas geradas pelos impostos e outras formas de arrecadação. Essa atribuição recai tanto sobre o poder executivo quanto sobre o poder legislativo que têm a atribuição de fiscalização.

Quanto a uma tentativa de participação ativa do Congresso Nacional, Medeiros<sup>73</sup> cita a proposta a Emenda à Constituição nº 28/2001, oferecida pelo Senador Ademir Andrade, pretendendo que fosse introduzido no corpo constitucional um parágrafo único ao art. 49, com a seguinte redação:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional”:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

Parágrafo único. Na competência prevista no inciso I, inclui-se a apreciação de todos os acordos, entendimentos, contratos ou atos internacionais firmados por entes da administração pública direta e indireta com organismos financeiros internacionais, quando a República Federativa do Brasil figurar na qualidade de parte, avalista, fiadora ou garantidora.

A iniciativa do senador se deu em virtude das discussões entre os defensores e opositores à apreciação do Congresso Nacional aos acordos externos com os organismos internacionais. Contudo, a proposta foi arquivada e as discussões permaneceram.

Quando o mutuário for do âmbito Estadual ou Municipal as casas legislativas do respectivo mutuário deverão autorizar por lei orçamentária a previsão da contrapartida e do reembolso do financiamento.

## **1.5. Carteira de projetos provenientes das operações de crédito com os principais Organismos Internacionais**

### ***Projetos por Organismos***

Este tópico tem por objetivo apresentar os organismos multilaterais e as agências governamentais de crédito, com os quais o Brasil realiza operações de crédito externo. Conforme já referimos, estes organismos de cooperação financeira internacional podem ser de caráter multilateral ou bilateral, contudo, a linha desta pesquisa terá como foco as principais IFMs que financiam projetos do setor educacional. Cada uma destas agências de fomento são governadas por políticas próprias e procedimentos de contratação e implementação dos projetos bem

---

<sup>73</sup> MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz. **Atualização do Direito dos Tratados**. Disponível em: <http://eca.oab.org.br/anexos/1154543213202701520251.pdf> Acesso em: 12 dez.2007.

particulares. Em regra, distribuem sua atuação por políticas setoriais, disponibilizando recursos e assessoria em campos de atividades específicas.

Atualmente, os organismos multilaterais e as agências governamentais de crédito que financiam projetos no Brasil são<sup>74</sup>:

- O Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com sede em Washington D.C., atualmente é uma das principais fontes de financiamento multilateral para o desenvolvimento econômico, social e institucional da América Latina e do Caribe. Desempenha um papel de destaque no financiamento de projetos para o setor educacional no Brasil.

- O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) é outra instituição financeira de caráter multilateral, com sede em Washington D.C., assim como o BID, que possui uma expressiva carteira de projetos para a educação nacional.

- O Banco Europeu de Investimento (BEI), que é uma instituição multilateral de crédito autônoma da União Européia (UE), com sede em Luxemburgo. Tem por objetivo financiar projetos de investimento que promovam o desenvolvimento da União Européia. Hoje, entretanto, o BEI vem atuando em cerca de 150 países, incluindo os da América Latina. Não financia projetos do setor educação no Brasil.

- A Corporação Andina de Fomento (CAF), com sede na Venezuela, é uma instituição financeira multilateral formada atualmente por 16 (dezesseis) países da América Latina e Caribe. A CAF apóia o desenvolvimento sustentável de seus países acionistas e a integração regional entre eles. Atua junto aos setores público e privado. Financia alguns projetos do setor educacional, porém, não tem uma participação tão expressiva quanto o BID e o BIRD.

---

<sup>74</sup> O detalhamento sobre os financiamentos, as políticas institucionais, as diretrizes e estratégias e os setores de atuação de cada um destes dos organismos internacionais poderá ser obtido através da rede mundial de computadores, nos *sites* dos respectivos organismos ou no site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na Secretaria de Assuntos Internacionais.

- O Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA), está ligado à Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO), das Nações Unidas. Seu objetivo é a mobilização de recursos financeiros para o implemento da produção agrícola dos países em desenvolvimento. Direciona seus recursos para pequenos produtores rurais, trabalhadores sem-terra e outros segmentos da população da zona rural (pobre). Não tem projetos na área da educação.

- O Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONTLATA), que tem sede em Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia. Tem por objetivo apoiar técnica e financeiramente as iniciativas de desenvolvimento dos países membros da Bacia do Prata. Concede empréstimos e outorga fianças e avais, gerencia recursos por demanda de seus membros e exerce todas as atividades necessárias para cumprir com seus objetivos fundamentais. Apóia financiamento de estudos de pré-investimento, identificando oportunidades de interesse para a região. Possui poucos projetos na área da educação.

- O *Global Environment Facility* (GEF) - (Fundo Global para o Meio Ambiente) é uma organização financeira independente, que tem por finalidade financiar alocações de doações. Possui ações em seis áreas focais: diversidade biológica, mudança climática, águas internacionais, destruição da camada de ozônio, degradação de terras e poluentes orgânicos persistentes. Não possui projetos na área de educação.

- O *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC) – (Banco Japonês para a Cooperação Internacional) é um organismo constituído de 100% de capital do governo japonês. Possui projetos bilaterais com o Brasil para o setor educação, porém não da magnitude do BIRD e do BID.

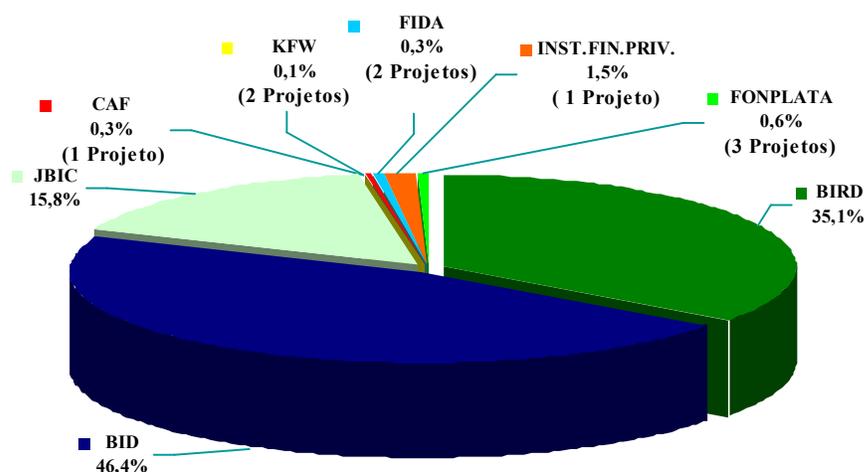
- O *BANKENGROUPE* (KfW) é uma agência oficial do governo alemão, com sede em Frankfurt. É um banco de fomento para a economia doméstica alemã e um banco de desenvolvimento oficial para países em desenvolvimento. A cooperação entre ele e o Brasil é bilateral. Não há projetos para o setor educacional.

- O Banco Nórdico de Investimentos (NIB) é uma instituição financeira internacional conjunta formada pela Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e

Suécia. Tem sede em Helsinque, Finlândia. Oferece empréstimos para projetos voltados aos setores público e privado. Não possui projetos junto ao Brasil na área da educação.

No ano de 2005, a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento - SEAIN divulgou dados (por meio de gráficos) sobre a carteira de projetos financiados parcialmente pelas Agências Internacionais de financiamento e processados através desta secretaria. De acordo com os dados disponibilizados pela SEAIN, em 2005 os projetos em execução totalizavam 114 e perfaziam um total de US\$ 13.264.115. Pelo gráfico abaixo denota-se a expressividade da parceria entre o Brasil e o BIRD e BID na execução de projetos.

**Gráfico 4 - PROJETOS EM EXECUÇÃO POR AGÊNCIAS<sup>75</sup>**



Fonte: Ministério do Planejamento – SEAIN

Conforme os gráficos abaixo, o BID mantinha a maior parcela na carteira de financiamentos de projetos, com 46,4% em execução e visava aumentar a parceria nos projetos brasileiros para 59,7%. Observa-se a tendência em reduzir a sobreposição, com a mitigação da ação do BIRD no Brasil e os avanços do BID.

<sup>75</sup> [http://www.mp.gov.br/arquivos\\_down/UCP/SEAIN\\_Carlos\\_Lampert.pps#469,2](http://www.mp.gov.br/arquivos_down/UCP/SEAIN_Carlos_Lampert.pps#469,2), Slide 2. Acesso em: 04/set/2007.



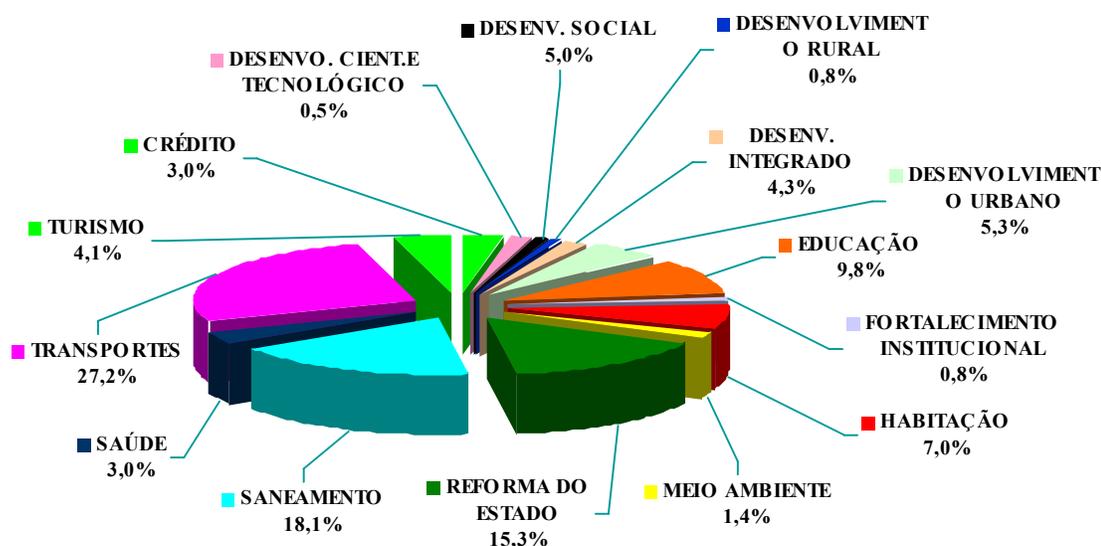
## 1.6. Principais Organismos Multilaterais de crédito com atuação na área setorial da Educação e suas categorias de financiamento

Cada instituição multilateral é governada por políticas próprias, tanto nos aspectos administrativos e de pessoal, como nos operacionais. Estes organismos também possuem uma política própria de aquisições e de divulgação de informações, com distintos procedimentos de contratação e implementação de projetos. Quando o aspirante de crédito externo se remete à SEAIN, recebe a relação destes organismos. Neste capítulo nos restringiremos a fornecer informações gerais sobre os dois maiores organismos multilaterais que financiam projetos no Brasil para o setor educacional, que são o BID e o BIRD ( anexo I).

### *Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID*

Esta instituição financeira oferece empréstimos e assistência técnica, utilizando capital fornecido por seus países membros e recursos obtidos nos mercados de capitais mundial mediante emissão de obrigações. O BID também participa de acordos de co-financiamento com outras organizações multilaterais, bilaterais e privadas.

Gráfico 7 -PROJETOS EM EXECUÇÃO DO BID POR SETOR<sup>78</sup>



<sup>78</sup> Fonte: [http://www.mp.gov.br/arquivos\\_down/UCP/SEAIN\\_Carlos\\_Lampert.pps#469,2](http://www.mp.gov.br/arquivos_down/UCP/SEAIN_Carlos_Lampert.pps#469,2), Slide 2. Acesso em: 04/set/2007.

Esta agência somente financia projetos dos países-membro da América Latina e do Caribe. Dentre as entidades nacionais que podem receber financiamento direto do BID estão os governos federais, estaduais e municipais, as instituições públicas autônomas e as organizações da sociedade civil que contam com aval governamental, uma vez que realizam serviços de interesse público. Até 5% da carteira de empréstimos do Banco pode ser diretamente canalizada para empresas privadas sem garantia de governos. Basicamente, o BID efetua as seguintes categorias de financiamento para o governo brasileiro:

### **Tabela 2 - Empréstimos de Investimento**<sup>79</sup>

(Estas categorias geralmente envolvem contrapartidas de até 50%.)

<i>Loan for Specific Projects</i>	<b>Empréstimos para Projetos Específicos:</b> destinam-se ao financiamento de projetos de investimento definido previamente à aprovação do empréstimo do Banco. Esses projetos geralmente concentram-se em determinado setor ou sub-setor do desenvolvimento como, por exemplo, um programa de reforma do ensino, um programa de distribuição e transmissão de eletricidade ou um programa de segurança pública.
<i>Loan for Multiple Works Programs</i>	<b>Empréstimos para Programas de Obras Múltiplas:</b> destinam-se ao financiamento de grupos de obras do mesmo tipo, porém fisicamente independentes, cuja viabilidade independe da implementação de outros projetos.
<i>Global Credit Loans</i>	<b>Empréstimos de Crédito Global:</b> (também conhecidos como "empréstimos multissetoriais") são concedidos a instituições financeiras intermediárias (IFIs) ou entidades similares dos países mutuários para repasse aos mutuários finais (ou sub-mutuários) para financiamento de projetos multissetoriais.
<i>Time-Slice Operations</i>	<b>Operações com Reajuste Periódico:</b> financiam o programa de

<sup>79</sup> Informações Extraídas do Manual de Financiamentos da Secretária de Assuntos Internacionais da Comissão de Financiamentos Externos - COFIEEX - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Informações mais detalhadas sobre as formas de financiamento do BID podem ser obtidas no site <http://www.iadb.org/exr/por> (página em português).

	investimento de determinado setor ou subsetor é reajustado periodicamente segundo critérios gerais e objetivos globais previamente definidos de comum acordo entre o Banco e o mutuário.
CCLIP- <i>Conditional Credit Lines</i>	<b>Linhas de Crédito Condicionais:</b> são instrumentos baseados em desempenho disponíveis somente a mutuários que já tenham implementado com êxito projetos similares financiados pelo BID. Para obtê-lo, o mutuário deve comprovar resultados satisfatórios em projetos anteriores, bem como mostrar que a entidade executora não sofreu qualquer mudança e possui um histórico consolidado de bom desempenho.

**Tabela 3 - Empréstimos em apoio a reformas de políticas – (Ajustes)<sup>80</sup>**

(Esta categoria geralmente não envolve contrapartidas )

PBL - <i>Policy-Based Loans</i>  <b>empréstimos de ajuste.</b>	<b>Empréstimos em Apoio a Reformas de Política:</b> também denominados "empréstimos de ajuste setorial" oferecem apoio flexível para reformas institucionais e de políticas em nível setorial ou sub-setorial, mediante o desembolso rápido de recursos. A pedido do mutuário, esse empréstimo para ajuste setorial poderá incluir um componente de investimento, nesse caso passando a ser um <b>empréstimo híbrido</b> .
--	--

O BID também financia atividades de cooperação técnica para transferência de *know-how* e conhecimentos técnicos a fim de suplementar e fortalecer a capacidade técnica de entidades dos países membros em desenvolvimento. Em geral, o financiamento é definido com base no setor de atividade ao qual se destina o projeto e no grau de desenvolvimento relativo da região, país ou países envolvidos. Apresentamos na Tabela 4 os tipos existentes de Cooperação Técnica:

<sup>80</sup> Informações Extraídas do Manual de Financiamentos da Secretária de Assuntos Internacionais da Comissão de Financiamentos Externos – COFIEEX - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Informações mais detalhadas sobre as formas de financiamento do BID podem ser obtidas no site <http://www.iadb.org/exr/por> (página em português).

**Tabela 4 - Programas de Cooperação Técnica<sup>81</sup>**

(Estas categorias podem ser por doação ou empréstimo)

<i>Non-Reimbursable Funding</i>	<b>Cooperação Técnica com Financiamento não Reembolsável:</b> subsídio <i>doado</i> pelo Banco para que o país-membro em desenvolvimento financie atividades de cooperação técnica. Esse tipo de cooperação destina-se especificamente aos países menos desenvolvidos da região e àqueles cujos mercados financeiros não atendem a suas necessidades.
<i>Contingent-Recovery Resources</i>	<b>Cooperação Técnica com Recursos de Recuperação Contingente:</b> operação na qual o Banco financia atividades de cooperação técnica com razoáveis possibilidades de receber empréstimos do Banco ou de outra instituição de crédito. Caso o beneficiário receba empréstimo de outra fonte para o projeto ao qual foi concedida a cooperação técnica, o mutuário será obrigado a reembolsar o financiamento recebido do Banco.
<i>Reimbursable Resources</i>	<b>Cooperação Técnica com Recursos Reembolsáveis:</b> é o <i>empréstimo</i> financiado pelo BID para atividades de cooperação técnica.

### ***Banco Mundial - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento***

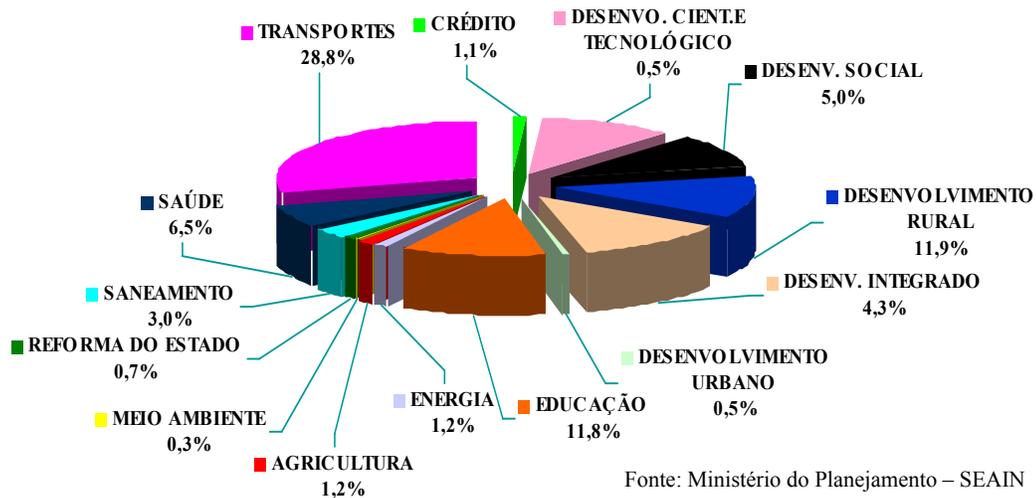
Conforme já mencionado, o BIRD é outra instituição de caráter multilateral, voltada para a atividade creditícia e que financia o desenvolvimento de seus países-membros. Sua carteira de projetos no Brasil é a segunda em volume. De acordo com a SEAIN, no ano de 2005, 11,8% dos projetos do BIRD eram para o Setor da Educação<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Informações Extraídas do Manual de Financiamentos da Secretária de Assuntos Internacionais da Comissão de Financiamentos Externos - COFIEX\_- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Informações mais detalhadas sobre as formas de financiamento do BID podem ser obtidas no site <http://www.iadb.org/exr/por> (página em português).

<sup>82</sup> Informações mais detalhadas sobre o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento podem ser obtidas no site <http://www.bancomundial.org/> (página em espanhol) e informações sobre os procedimentos de contratação podem ser obtidas na Secretaria de Assuntos Internacionais.

**Gráfico 8 - PROJETOS EM EXECUÇÃO DO BIRD POR SETOR<sup>83</sup>**



O BIRD disponibiliza os seguintes tipos de financiamento para o governo brasileiro:

**Tabela 5 - Empréstimos de Investimento<sup>84</sup>**

(Estas categorias de financiamento geralmente envolvem contrapartidas de até 50% )

<i>SIL - Specific Investment Loan</i>	<b>Empréstimos de investimento específico</b> - criação e manutenção de ativos produtivos e infra-estrutura econômica, social e institucional.
<i>TAL - Technical Assistance Loan</i>	<b>Empréstimos de assistência técnica</b> - fortalecimento de instituições; construção de capacidade em agências ligadas a políticas, estratégias e reformas.
<i>LIL - Learning and Innovation Loan</i>	<b>Empréstimos de aprendizagem e inovação</b> - projetos piloto para preparar intervenções maiores. Até US\$ 5 milhões.

<sup>83</sup> Fonte: [http://www.mp.gov.br/arquivos\\_down/UCP/SEAIN\\_Carlos\\_Lampert.pps#469,2,Slide\\_2](http://www.mp.gov.br/arquivos_down/UCP/SEAIN_Carlos_Lampert.pps#469,2,Slide_2). Acesso em: 04/set/2007.

<sup>84</sup> Informações Extraídas do Manual de Financiamentos da Secretária de Assuntos Internacionais da Comissão de Financiamentos Externos – COFIEEX - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<i>FIL - Financial Intermediary Loan</i>	<b>Empréstimos de intermediação financeira</b> - reformas do setor financeiro, fundos usados por intermediários financeiros para empréstimos dirigidos ao mercado
<i>ERL - Emergency Recovery Loan</i>	<b>Empréstimos de recuperação de emergência</b> - restauração de bens e níveis de atividade imediatamente após catástrofes; implementação rápida (2-3 anos).
<i>SIM - Sector Investment and Maintenance Loan</i>	<b>Empréstimos de investimento e manutenção setorial</b> - apóia um ou mais setores; buscam a eficiência dos gastos do setor público, através de ajustes de políticas e despesas.

Nos empréstimos de investimento (setoriais), a forma de transferência dos recursos (fundos) ocorre através de desembolsos contra despesas locais ou externas específicas, relacionadas ao projeto. Despesas pré-identificadas incluem equipamentos, materiais, obras civis, serviços técnicos e de consultoria, estudos, e custos recorrentes incrementais. A aquisição e licitação desses bens, obras e serviços é um aspecto importante da implementação dos projetos. De acordo com o Banco, para assegurar um desempenho satisfatório, o acordo de empréstimo poderá incluir condições para o desembolso em componentes específicos dos projetos e os recursos podem ser suspensos ou cancelados pelo não cumprimento destas condições.

**Tabela 6 - Empréstimos de Ajuste**<sup>85</sup>  
(Esta categoria geralmente não envolve contrapartidas )

<i>PSECAL - Programmatic Sector Adjustment Loan</i>	<b>Empréstimos de ajuste setorial programável</b> - como o PSAL, mas visa reformas setoriais
<i>RIL - Rehabilitation Loan</i>	<b>Empréstimos de reabilitação</b> - apóia programas de reformas e necessidades cambiais urgentes, direcionadas a reabilitação de infraestrutura necessária ao setor privado
<i>SAL - Structural Adjustment Loan</i>	<b>Empréstimos de ajuste estrutural</b> - para reformas que visam crescimento, uso eficiente de recursos, e uma balança de pagamentos

<sup>85</sup> Informações Extraídas do Manual de Financiamentos da Secretária de Assuntos Internacionais da Comissão de Financiamentos Externos - COFIEX - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

	sustentável a médio e longo prazo; normalmente trata de questões macroeconômicas multissetoriais; desembolso rápido
<i>SECAL - Sector Adjustment Loan</i>	<b>Empréstimos de ajuste setorial</b> - mudanças de políticas e reformas institucionais em setores específicos; desembolso rápido baseado em condições predeterminadas.
<i>SSAL – Special Structural Adjustment Loan</i>	<b>Empréstimos de ajustes estruturais especiais</b> - apoio excepcional para reformas estruturais e sociais de mutuários sob ameaça de crise ou já em crise.
<i>PSAL - Programmatic Structural Adjustment Loan</i>	<b>Empréstimos de ajuste estrutural programável</b> – programa nacional de três a cinco anos em apoio a reformas de políticas ou capacidade institucional a médio prazo; cada empréstimo de um PSAL normalmente prevê projetos anuais, com uma ou mais parcelas.

Em regra, os empréstimos de ajuste não exigem contrapartidas por parte dos mutuários, essa política adotada é uma forma de incentivo às reformas.

### ***Condições de empréstimos***

As modalidades de financiamentos mais comuns para o setor da educação são de investimento setorial e de ajuste estrutural. Além das categorias de empréstimo, cada instituição financeira possui condições básicas de financiamento de crédito, que são: o valor da contrapartida, o tipo de moeda eleita na transação, as taxas de juros, as cláusulas penais de compromisso e outras comissões, bem como os prazos de desembolso, carências e amortização da dívida.

Nos contratos de financiamentos que envolvem as contrapartidas, ou seja, investimento financeiro do mutuário no projeto (desembolso), o procedimento comum é que os Bancos não emprestem diretamente, e sim, através de ressarcimento dos gastos já efetuados pelo mutuário. Em geral, as contrapartidas equivalem a 30% a 50% do custo total do projeto. Além do principal da dívida contraída, incidem os juros sobre ele. Os juros variam de acordo com a categoria de empréstimo da instituição, contudo, de acordo com Fonseca, os juros praticados pelas instituições multilaterais são mais onerosos que os dos bancos privados.

Até 1980, os juros dos empréstimos eram cobrados a uma taxa fixa média de 8% a.a. A Partir de 1980, o Banco instituiu a taxa variável, de acordo com o custo do dinheiro no mercado

internacional, acrescida de mais 0,5% sobre o total dos empréstimos tomados pelo Banco nesse mercado e que constituirão as reservas para o empréstimo aos países receptores. Esta sobretaxa cobrada pelo BIRD vai, naturalmente, encarecer os seus empréstimos em relação aos custos do mercado internacional (Fonseca, 2000: 234).

Dentre os encargos financeiros dos contratos estão as comissões de compromisso que oscilam entre 0,25% a.a. e 0,85% a.a. sobre o recurso disponível por parte do mutuante, mas não retirado pelo mutuário no prazo estipulado. É uma forma de penalidade por não terem sido executadas as respectivas implementações do projeto no período inicialmente contratado. É comum a incidência dessa comissão nos contratos que exijam contrapartida, porque após transcorrer o prazo fixado para o implemento de uma determinada fase, e a mesma não tiver se realizado, o executor do projeto não poderá se valer do respectivo desembolso. Dessa forma será duplamente penalizado, pois além de não poder usar o recurso terá que pagar uma taxa de comissão pelo atraso na retirada. Qualquer atraso na execução dos projetos resulta na oneração dos encargos e conseqüentemente no montante da dívida contraída. Contudo, o que se têm observado, na prática, é que os Bancos, hodiernamente, têm atenuando a cobrança desta comissão já nas negociações dos contratos de operação de crédito.

Para que os recursos aprovados para um determinado projeto ou programa sejam postos à disposição de um país, o Banco Mundial exige que se cumpram certas condições que a instituição considera indispensáveis para a adequada utilização dos fundos (Lichtensztejn & Baer, 1986:206).

É fato e absolutamente previsível que circunstâncias afetas ou não aos projetos possam incidir sobre ele, provocando o retardamento de sua implementação. O âmbito público ainda conta com a mudança de governos durante a execução do projeto o que, com freqüência, causa atrasos e, conseqüentemente, a incidência de comissão de compromisso e pagamento de juros. Diz-se desembolso quando a IFMs desembolsa o recurso, torna disponível o financiamento e reembolso quando o mutuário quita o financiamento.

Quanto aos prazos, nos contratos são fixados os termos para o desembolso, ou seja, liberação efetiva do crédito, a captação das divisas externas. Os prazos variam muito de um financiamento para outro, estando inclusive relacionado aos prazos do projeto. Porém, o BIRD e o BID têm fixado, em média, 5 anos para o

desembolso. A amortização da dívida pode variar entre 10 a 25 anos, com períodos de carência em torno de 5 anos.

**Tabela 7 - Comparativo das condições básicas de empréstimo das principais agências que financiam o Setor Educação no Brasil:<sup>86</sup>**

	<b>BIRD</b>	<b>BID</b>
FINANCIAMENTO	Até 50% do custo total do projeto. Admite percentual mais elevado, dependendo da natureza do projeto.	Até 60% do custo total do projeto. Pode chegar a 70% em projetos sociais e de redução da pobreza.
MOEDA	<i>USD, EUR, JPY, SFr ou um mix dessas moedas</i>	<i>USD, EUR, JPY, SFr ou um mix dessas moedas</i>
TAXA DE JUROS	A - <i>Empréstimo com Margem Fixa</i> B - <i>Empréstimo com Margem Variável (EMV)</i> A - <i>LIBOR de seis meses + spread que permanece fixo durante a vigência do empréstimo.</i> B - <i>LIBOR de seis meses + spread variável semestralmente.</i>	A - <i>Mecanismo Unimonetário</i> B - <i>Mecanismo Unimonetário Baseado na LIBOR</i> A - <i>Custo médio ponderado das captações do Banco + "spread".</i> B - <i>Taxa Libor de 3 meses + "spread"</i>
COMISSÃO DE COMPROMISSO (sobre o saldo não desembolsado do empréstimo)	A - 0,85% a.a. nos primeiros 4 anos e 0,75% a.a. nos demais. Vigora a partir de 60 dias da assinatura do contrato B - 0,75% a.a.. Vigora a partir de 60 dias da assinatura do contrato.	Contratualmente prevê-se uma taxa de 0,75%a.a. A partir do 2º semestre de 2003, a taxa foi reduzida, por tempo indeterminado, para 0,25% a.a. Vigora a partir de 60 dias da assinatura do contrato.
OUTRAS COMISSÕES ( Inspeção e Vigilância )	Comissão de abertura de crédito: 1,0% do valor do financiamento, pago na data de efetividade do empréstimo, podendo ser reduzido do valor do financiamento.	Contratualmente prevê-se uma taxa de 1% do valor do financiamento. A partir do 2º semestre de 2003, a taxa foi reduzida a 0 (zero), por tempo indeterminado.

<sup>86</sup> Os dados foram retirados do Manual de Financiamento da SEAIN, disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/seain/manual\\_financiamento.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seain/manual_financiamento.pdf)

	<b>BIRD</b>	<b>BID</b>
DESEMBOLSOS	Até 5 anos	3 a 6 anos
AMORTIZAÇÃO	12 a 15 anos	20 a 25 anos
CARÊNCIA	3 a 5 anos	Até 6 anos

De acordo com o quadro acima, denota-se que as condições contratuais do BID são mais vantajosas para o organismo nacional (mutuário) que as condições oferecidas pelo BIRD.

## ***2. Trâmites para Contratação de Crédito entre Estado Brasileiro e as Instituições Financeiras Multilaterais***

### **2.1. Órgão responsável pela tramitação**

A avaliação e condução das tratativas dos projetos e programas passíveis de financiamento externo, bem como doações de organismos financeiros internacionais bilaterais e multilaterais, são atribuições do Governo Federal, especificamente, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através Comissão de Financiamentos Externos – COFIEX e sua secretaria.

A COFIEX foi instituída pelo Decreto n. 99.241, de 7 de maio de 1990, em decorrência da reforma administrativa ocorrida naquele ano, originada da reunião de duas comissões instituídas em 1989 para identificar projetos ou programas a serem financiados por agências governamentais estrangeiras e por organismos multilaterais de crédito. De acordo com entrevista realizada com funcionários do Ministério do Planejamento<sup>87</sup>, antes da criação desta comissão, durante o período de governo militar, as contratações se deram de forma distinta, sem tantos trâmites regulamentares ou transparência.

De acordo com o decreto que a instituiu, à comissão foi atribuída a função de coordenar o processo de captação de recursos externos para o financiamento de projetos, pautando-se pela definição das prioridades nacionais e setoriais, pela disponibilidade de recursos de contrapartida e pela capacidade de execução e

endividamento dos mutuários desses recursos. Em 1992, pelo Decreto n. 688<sup>88</sup> de 26 de novembro, a COFIEIX foi reorganizada, mantendo a mesma função, porém assumindo outra configuração na composição de seus membros que passou a ser a seguinte:

Art. 2º A COFIEIX terá a seguinte composição:

I - Secretário-Executivo da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, que será o seu Presidente;

II - Secretário de Assuntos Internacionais da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, que será o seu Secretário-Executivo;

III - Secretário de Planejamento e Avaliação da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República;

IV - Secretário de Orçamento Federal da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República;

V - Subsecretário-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Ministério das Relações Exteriores;

VI - Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;

VII - Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda;

VIII- Diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil.(grifos nossos).

Oito anos depois, o Decreto n. 3.502 de 12 de junho de 2000 instituiu nova reorganização da COFIEIX, incluindo também novos parâmetros para aprovação dos financiamentos externos para projetos federais, estaduais ou municipais. Este decreto instituiu o Grupo Técnico da COFIEIX – GTEC e delegou à Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a função de Secretaria Executiva da COFIEIX. De acordo com Decreto n. 3502/00:

Art. 2º A COFIEIX tem por finalidade:

I - identificar, examinar e avaliar pleitos de apoio externo de natureza financeira (reembolsável ou não reembolsável), com vistas à preparação de projetos ou programas de entidades públicas; e

---

<sup>87</sup> Entrevista disponível em CD que acompanha a presente peça.

<sup>88</sup> Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=137093>

II - examinar e avaliar pleitos relativos a alterações de aspectos técnicos de projetos ou programas em execução com apoio externo de natureza financeira, nos casos em que requeiram modificações nos respectivos instrumentos contratuais, especialmente prorrogações de prazo de desembolso, cancelamentos de saldos, expansões de metas e reformulações dos projetos ou programas.

A SEAIN, em 2004, publicou um documento que discrimina o roteiro e os procedimentos legais e burocráticos para que os aspirantes a mutuário, em regra agentes públicos nacionais (ministros, governadores, prefeitos e presidentes de empresas públicas), possam obter o crédito externo. O documento é denominado “Manual de Financiamento Externo” e está disponível no *site* do Ministério do Planejamento<sup>89</sup>.

A Rede Brasil, ONG que fiscaliza a atuação das instituições financeiras multilaterais no país fez, em seu Informe RB nº 1-2005, uma análise do manual da SEAIN e reiterou sua crítica a respeito da falta de transparência no processo de contratação e na participação da sociedade civil no processo de aprovação do financiamento.

O manual é dividido em 2 (duas) partes. A primeira descreve as funções dos organismos que integram a COFIEEX. De acordo com este manual são atribuições da SEAIN:

(a) coordenar operacionalmente todo o processo de negociação para a obtenção de financiamentos externos relativos a Projetos pleiteados pelos órgãos ou entidades do setor público com organismos multilaterais e agências bilaterais de crédito;

(b) acompanhar a execução dos Projetos, observando o cumprimento das cláusulas contratuais;

(c) avaliar a performance da carteira de projetos e, se necessário, recomendar medidas que conduzam a um melhor desempenho da carteira; e

(d) na qualidade de Secretaria-Executiva da COFIEEX, entre outras incumbências, adotar todas as providências administrativas relativas às atividades da COFIEEX.

Cabendo ao Grupo Técnico da COFIEEX a função de:

---

<sup>89</sup> [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/seain/manual\\_financiamento.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seain/manual_financiamento.pdf)

a) subsidiar com análises técnicas os pareceres dos membros titulares da COFIEX, com relação aos pleitos de órgãos e entidades do setor público, interessados em obter, dos organismos internacionais, apoio financeiro – reembolsável ou não – para implementação de Projetos; e

b) examinar e avaliar pleitos relativos a alterações de aspectos técnicos e financeiros de projetos ou programas em execução, com apoio externo de natureza financeira, nos casos em que requeiram modificações nos respectivos instrumentos contratuais que resultem em assinatura de aditivo, especialmente prorrogações de prazo de desembolso, cancelamentos de saldos, expansões e reduções de metas, inclusão de novos componentes e reformulações dos Projetos.

A segunda parte do manual fornece o roteiro com as etapas e procedimentos básicos (de acordo com a legislação brasileira em vigor<sup>90</sup>) para que os pleitos de financiamento externo sejam apreciados pelas instâncias decisórias nacionais e pelo organismo mutuante, a fim de se obter a efetiva contratação do crédito. O roteiro inicia com a apresentação da carta-consulta pelo proponente mutuário e termina com o ato de assinatura do contrato.

## **2.2. Carta-consulta**

O passo inicial é dado pela instituição nacional proponente, que encaminha a “carta-consulta” (esboço do projeto) à Secretaria-Executiva da COFIEX (SEAIN), manifestando o interesse em desenvolver um projeto para o setor educação. Este documento deve ser instruído com ofício de encaminhamento assinado pela autoridade superior hierárquica da instituição nacional que pretende o financiamento. Assim, se o proponente for órgão executivo da União deverá ser rubricado pelo Ministro de Estado. Se for legislativo ou judiciário, pelo titular máximo destes poderes, se for da esfera dos Estados pelo governador, se municipal pelo prefeito. Nos casos de o proponente ser administração indireta, deverá ser assinado pelo presidente da empresa estatal ou da sociedade de economia mista.

Este documento deverá descrever em linhas gerais o programa a ser implantado com auxílio de empréstimo externo. De acordo com o manual de

---

<sup>90</sup> Compreende um compendio de instrumentos legais: Normas Constitucionais, Leis, Medidas Provisórias, Decretos, Resoluções do Senado Federal, Portarias dos Ministérios envolvidos na aprovação do crédito, dentre outros.

financiamento elaborado pela SEAIN (anexo I), o modelo da carta-consulta é compartimentado em seis (6) itens:

### ***Informações gerais da proposta***

A proposta deve iniciar com o nome do projeto. Neste tópico a SEAIN recomenda que o título informe de forma sintética o tema central do projeto em pleito. Em seguida, o proponente deve apresentar o custo total do projeto e discriminar as fontes internas e externas dos recursos, bem como o percentual da contrapartida. A estimativa de prazo para execução do projeto deve ser indicada, com explicitação das fases, se houver. Por fim, deve ser indicada a moeda do empréstimo e a paridade cambial desta moeda em relação ao dólar.

### ***Justificativa e apresentação da proposta***

As justificativas deverão identificar clara e sucintamente a situação-problema relativa ao setor, no caso da educação, a problemática educacional que se pretende solucionar ou minorar. A relevância deste problema face às prioridades dos programas de governo deve ser demonstrada, bem como a forma como se pretende solucionar a situação. É de conhecimento público e a COFIEX deixa bem claro nas suas diretrizes básicas, que se o projeto não apresentar afinidade com as prioridades definidas nos planos anuais ou plurianuais de governo e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ou se não estiver relacionado ao desenvolvimento socioeconômico nacional, ou se estiver em desacordo com as diretrizes do ministério do setor financiado (como o MEC - no caso de financiamento de projetos para a educação) ou dos organismos mutuantes, a proposta possivelmente será recusada de plano.

Na apresentação da proposta devem ser indicados os objetivos que se pretende alcançar, a localização geográfica e os beneficiários do programa. O proponente deverá também demonstrar como pretende implantar o projeto, informando as medidas prévias à execução e detalhando as ações e as etapas que serão realizadas. Em seguida, deverá ser justificado o porquê da necessidade de recurso externo e da escolha da fonte externa.

### ***Informações específicas relativas à proposta***

No caso de haver um arranjo institucional, ou seja, diversas instituições envolvidas na execução do projeto, deverão ser informadas as formas de participação de cada uma delas, seja de coordenação, apoio ou simplesmente como beneficiária. Se estiver previsto o repasse de recursos a outras esferas de governo, como por exemplo, o FUNDESCOLA, em que a União repassa os recursos para os Estados e Municípios, deverão ser indicadas as formas de repasse (fundo perdido, sub-empréstimos e outros), bem como o instrumento jurídico que será utilizado para este fim. A proposta deverá indicar também se o projeto contará com a participação do setor privado ou com apoio de sociedade civil (ONGs e/ou OCIPs). Em seguida, deverá informar sobre a operacionalização dos investimentos, indicando qual entidade, será responsável pela sua operacionalização após a conclusão do projeto, bem como informar qual será a donatária das obras executadas e dos equipamentos eventualmente adquiridos. Por fim, deverá indicar as peculiaridades relativas ao projeto em si, como gastos com consultoria, assistência técnica; se há possibilidade de ônus ou benefícios decorrentes do projeto que possam afetar a saúde, a segurança, o bem estar da população alvo, ou ocorrer impacto ao meio ambiente.

### ***Informações sobre o mutuário, executor e co-executor***

#### *i. Mutuário*

Cabe ao proponente identificar o mutuário, a pessoa jurídica de direito público interno que será responsável pelo pagamento do principal e dos demais encargos decorrentes da contratação de crédito externo. Embora só a Federação possa contratar no âmbito externo e seja a avalista, fiadora ou garantidora, o ente de direito interno proponente do projeto deverá figurar como mutuário no contrato e nesta fase apresentar as garantias. Os possíveis mutuários são: Na administração direta; a União, os Governos Estaduais ou Municipais e, na administração indireta; as Empresas Públicas e as de Economia Mista. Quando o mutuário for Estado, Distrito Federal (DF), Município ou entidades estaduais ou municipais, deverão informar as contragarantias ao aval da Federação, nos termos da Resolução nº 96 do Senado Federal<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Resolução nº 96 do Senado Federal, de 15.12.1989, publicada no Diário Oficial de 29.12.89.

Para cada garantia oferecida pelo Tesouro Nacional, há sua respectiva contragarantia vinculada à operação. De acordo com os dados fornecidos pela Controladoria-Geral da União, (tabela abaixo), no terceiro quadrimestre de 2005, registrou-se o seguinte saldo de contragarantias em operações de crédito externo multilateral com os seguintes entes:

**Tabela 8 - DEMONSTRATIVO DAS CONTRAGARANTIAS DE VALORES  
SALDO (R\$) ATÉ O 3º QUADRIMESTRE/2005<sup>92</sup>**

<b>FIANÇA OU AVAL EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO - ORGANISMOS MULTILATERAIS</b>	<b>16.025.398.223,88</b>
. Garantias a Estados e Municípios e Entidades Controladas	13.792.665.053,32
. Garantias a Empresas Estatais Federais	2.165.556.235,20
. Garantias a empresas Privadas	67.176.935,36

A Controladoria-Geral da União também informou sobre os valores das garantias que tiveram que ser honradas pela União nas operações de crédito, uma vez que os mutuários não adimpliram o financiamento. Contudo, a tabela abaixo não discrimina as operações de crédito externo e interno, multilateral, bilateral ou privado, tão somente informa sobre as garantias que tiveram que ser honradas pelo Tesouro Nacional, ou seja, em caso de inadimplência por parte do ente mutuário, a União (em nome da Federação) honrou a dívida pela qual era garantidora.

**Tabela 9 - GARANTIAS HONRADAS PELA UNIÃO - 2001 A 2005<sup>93</sup>**

<b>Mutuários</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Administração Estadual	-	6,48	44,32	34,71	-
Administração Direta	-	6,48	4,49	7,01	-
Administração Indireta	-	-	39,83	27,70	-
Administração Municipal	-	-	-	-	-
Administração Federal Indireta	-	-	-	-	-

<sup>92</sup> <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BGU/2005/Volume%201/Cap%C3%ADtulo%204/IV.09.pdf>. Acesso em: 03/set/2007.

<sup>93</sup> Ibid.

Neste relatório, a Controladoria-Geral observa que houve uma redução no inadimplemento das obrigações por parte dos mutuários e aponta a maior eficiência da Administração Pública como causa destes resultados.

Em 2005, não houve necessidade de a União honrar compromissos em razão de garantias prestadas a outros entes e entidades da administração indireta. Tal situação reflete o comportamento dos últimos anos, de uma inadimplência extremamente reduzida frente aos compromissos garantidos, que decorre da atual disciplina fiscal vigente no país, da análise prévia de capacidade de pagamento, da vinculação de contragarantias e do fato de que as operações garantidas são, em sua maioria, junto a organismos internacionais (grifos nossos)<sup>94</sup>.

A experiência do mutuário em projetos anteriores com organismos financeiros multilaterais será requisitada. Neste sentido, os mutuários deverão informar as experiências nos últimos 10 (dez) anos, informando quais os projetos executados, os respectivos organismos que o financiaram, os prazos de execução e se foram realizados nos termos previsto na contratação do financiamento, o valor do empréstimo e o valor desembolsado até a data de presente carta-consulta. Todas essas informações serão avaliadas e balizarão a decisão sobre a recomendação (aprovação) ou resolução (rejeição) da COFIEIX sobre o pleito.

Esta sabatina é realizada em virtude de forte crítica aos projetos anteriores que naufragaram antes da conclusão ou que não obtiveram uma boa avaliação *ex post*, tanto pela sociedade civil organizada, quanto pelos organismos internacionais ou governos.

Quando o mutuário for o Estado, o DF ou o Município deverão ser informados os demonstrativos contábeis referentes ao último exercício, os balanços patrimoniais, financeiros e orçamentários, os demonstrativos das variações patrimoniais e da receita/despesas e o cronograma do compromisso do Estado ou Município proponente, contendo o perfil da dívida total (interna e externa), inclusive, indicando e separado a dívida da administração indireta, porém de responsabilidade da administração direta. Quando se tratar de administração indireta (Empresa Pública) Federal, Estadual ou Municipal; deverão ser apresentados anexos à proposta, as cópias das demonstrações contábeis relativas

---

<sup>94</sup> <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BGU/2005/Volume%201/Cap%C3%ADtulo%204/IV.09.pdf>. Acesso em: 03/set/2007.

aos dois últimos exercícios, balanços patrimoniais, financeiros e orçamentários, demonstrativo das variações patrimoniais e das receitas e despesas desagregadas.

Esta é uma fase bem burocrática e exige inúmeros documentos e muita dedicação por parte dos mutuários.

*ii. Executor e co-executor*

Cabe ao proponente identificar o órgão ou entidade pública que executará em conjunto a implantação do projeto, que função desempenhará e a infra-estrutura física e os recursos humanos que dispõem. Deverão ser informadas, também, as participações anteriores na execução de projetos em parceria com os organismos multilaterais, com os prazos de execução e valor de empréstimo e os desembolsos realizados e se será necessária previamente à execução do projeto, a dotação de recursos para o fortalecimento institucional do executor e dos co-executores, com capacitação de pessoal, reformas administrativas, contratação de pessoal (via concurso público) e outras providências correlatas.

***Detalhamento físico-financeiro da proposta***

O proponente deverá informar, através de um cronograma anual, as fontes dos recursos (interna e externa), em adequação aos prazos de execução do projeto. Este cronograma é exigido justamente face às comissões de compromisso, que impõem taxa para o não desembolso do crédito no prazo avençado.

***Responsáveis pelo contato com a SEAIN***

Por último, o proponente deve preencher uma ficha informando os dados do coordenador do projeto, que deverá ser o titular e de um substituto, se houver. Preenchido todos os requisitos, a carta-consulta deverá ser encaminhada a Secretaria-Executiva da COFIEEX, sediada no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ao receber a carta-consulta, a SEAIN distribuirá este documento entre os membros da COFIEEX e incluirá o respectivo pleito na pauta de reuniões da Comissão.

Antes da apreciação da carta-consulta pela COFIEEX, o proponente mutuário será convidado a fazer a exposição técnica do projeto ao GTEC, que dará seu parecer. Quando a proposta partir do Estado, DF, Município ou administração

indireta, a SEAIN poderá solicitar parecer do Ministério setorial afeto ao projeto. No caso de projetos para o setor educação, o Ministério da Educação – MEC é convidado para apreciar o pleito juntamente com o GTEC.

Após parecer do GTEC, o pleito seguirá para apreciação e deliberação da COFIEIX. A apreciação desta Comissão tem como finalidade identificar projetos de prioridade do Governo Federal e passíveis de financiamento externo. O sistema de votação é por consenso e por maioria simples. No caso da Comissão conceder parecer favorável, ou seja, autorizar a preparação de projeto público com apoio financeiro externo, ela emitirá ato administrativo denominado “Recomendação”. Este ato deverá ser submetido à decisão do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão para ratificação e posterior publicação no DOU e deverá ser comunicado ao proponente mutuário e organismo mutuante. No caso da COFIEIX não obter uma análise conclusiva do projeto ou rejeitá-lo, emitirá ato denominado “Resolução”, que será encaminhado ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão para ratificação e comunicação apenas ao proponente mutuário.

Com a aprovação da carta-consulta pela COFIEIX, a SEAIN encaminhará a proposta ao organismo multilateral eleito pelo proponente para que aquele delibere sobre o interesse em financiar o projeto. Com a deliberação favorável do organismo, se procederá a inclusão da operação de crédito na programação de financiamentos nacionais futuros e inicia-se o ciclo de “preparação de projeto” com a apresentação da minuta contratual da agência mutuante ao mutuário e proponente. Em regra, as formas de contratação do financiamento não objeto de negociação são pré-estabelecidas pelo mutuante. As negociações normalmente gravitam em torno da preparação do projeto.

### **2.3. Preparação do projeto - Fase elaboração da minuta contratual**

Cada organismo multilateral tem um trâmite específico para aprovação de financiamento. Antes de aprovar, estas agências realizam através de sua equipe de técnicos uma série de missões junto ao órgão executor, a fim de conhecer o projeto e adequá-lo a suas diretrizes e mandatos internos.

Nesta etapa são acrescentadas à contratação de financiamento do projeto, as exigências e diretrizes das IFMs. Independente do financiamento se originar de investimento setorial, de ajuste estrutural ou de qualquer outra modalidade, via de regra, são incluídas as diretrizes das IFMs que condicionam o financiamento. Além das questões relativas ao projeto em si e as questões de ordem financeira, são inseridas no acordo as políticas de estratégia de ajuste. Esse item é objeto de crítica daqueles que identificam tal procedimento como ingerência e defendem a soberania nacional absoluta nesses casos. Esta prática reiterada de vinculação de políticas de ajustes à aprovação dos financiamentos, denominada “condicionalidades”, pode ser verificada tanto nos empréstimos de ajuste, quanto nas demais modalidades.

Não só a literatura crítica ou as ONGs que fiscalizam as IFMs, mas alguns representantes do poder legislativo nacional têm se manifestado contra a forma como as estratégias multilaterais se incorporam aos contratos, condicionando-os aos empréstimos. Nesse sentido, o Deputado Ivan Valente, em discurso aos seus pares, em julho de 2003, manifestou seu repúdio da seguinte forma:

Quero, desta tribuna, repudiar esse tipo de insinuação. Nós não precisamos de empréstimos que violem nossa soberania, que nos imponham mais ajustes fiscais e que são uma violência contra o próprio caráter de um banco como o Banco Mundial, formado por mutuários de vários países contribuintes, mas o único que determina as políticas que devem ser seguidas é o país-chave, o centro do império, os Estados Unidos da América. Quero dizer que o documento de estratégia para o país, que está sendo elaborado pelo governo brasileiro, precisa ser discutido pelo Congresso Nacional com transparência e visibilidade.

Por isso, os representantes do Banco Mundial, do BIRD e do FMI precisam começar a vir a esta Casa e não apenas transitar pelos palácios. E digo isso como forma de alerta ao nosso governo. No jornal O Globo de hoje, há que nosso governo deve reagir ao documento do BIRD que propõe aumento de impostos. Como podem vir nos impor regras sobre assunto que nós, brasileiros, queremos tratar individualmente? Empréstimos são bem-vindos para financiamentos, investimentos, mas não como imposições de políticas públicas. Isso é inaceitável, Sr. Presidente (Valente: 2003)<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Discurso disponível  
[http://www.ivanvalente.com.br/CANAIS/especiais/FMI/07\\_PRON\\_21\\_Banco\\_Mundial.htm](http://www.ivanvalente.com.br/CANAIS/especiais/FMI/07_PRON_21_Banco_Mundial.htm).

Este Deputado Federal foi procurado diversas vezes para realização de entrevista sobre seu manifesto, porém, não se disponibilizou a concedê-la. Mas denota-se, pelo seu discurso, que seu posicionamento está com aqueles que entendem que as condicionalidades impostas pelas IFMs nas operações de crédito violam a soberania nacional.

Dando seguimento ao trâmite da contratação, concluída a preparação do projeto, o organismo mutuante elaborará as minutas contratuais e as enviará à SEAIN, que as distribui à Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN/MF, ao proponente mutuário e ao órgão executor do projeto.

#### **2.4. Providências prévias ao processo de negociação entre mutuante e mutuário**

Previamente à reunião de pré-negociação, algumas providências deverão ser tomadas por todos os postulantes, outras especificamente por determinados proponentes. Dentre aquelas solicitadas a todos, estão a solicitação de credenciamento<sup>96</sup> junto ao Banco Central do Brasil – BACEN/FIRCE – Departamento de Capitais Estrangeiros. De acordo com a norma, o registro de cada operação de financiamento à importação de bens e serviços e empréstimo em moeda, deve ser providenciado pelo tomador ou pelo seu representante legal no Registro Declaratório Eletrônico<sup>97</sup>. O manual da SEAIN fornece todas as orientações necessárias aos proponentes. Realizado o cadastramento prévio do interessado (conforme orientações contidas no endereço eletrônico do Banco Central do Brasil<sup>98</sup>), deverá ser encaminhada, ao Departamento de Capitais Estrangeiros e Câmbio – DECEC, do BACEN, a minuta do contrato ou, se for o caso, a proposta firme do credor e a cópia da manifestação preliminar da Secretaria do Tesouro Nacional dirigida ao BACEN, posicionando-se favoravelmente ao

---

<sup>96</sup> Lei n.º 4.131, de 03.09.62 e Circulares BACEN 2.731/96 e 3.027/01.

<sup>97</sup> Esclarecimentos sobre o RDE-ROF podem ser obtidos nas seguintes representações do DECEC / Link “Dúvidas e Sugestões”, de acordo com o zoneamento geográfico em vigor ou no site <http://www.bcb.gov.br/>, Distrito Federal: CONAR, Minas Gerais, Goiás e Tocantins: GTBHI, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina: GTCUR, Rio Grande do Sul: GTPAL, Pernambuco, Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Sergipe: GTREC, Rio de Janeiro e Espírito Santo: GTRJA (Empréstimo em Moeda e Pagamento Antecipado de Exportação e Financiamento a Importação, Arrendamento Mercantil e demais modalidades), São Paulo: GTSP1

credenciamento. O BACEN, após manifestação favorável da STN/MF, credencia o proponente mutuário a iniciar negociações formais com o agente financiador sob as condições financeiras aceitas pelo país para operações de crédito externo. Embora o manual oriente desta forma, quando o organismo financiador é o BIRD ou o BID, o credenciamento do Banco Central tem sido expedido após as negociações formais.

***Quando o mutuário for a União ou entidades controladas (direta/indiretamente)***

De acordo com o manual de financiamento, após o recebimento das minutas contratuais, o proponente mutuário deverá solicitar formalmente ao Ministro da Fazenda, por meio de ato administrativo denominado *Aviso Ministerial*, a autorização para contratar a operação de crédito externo com a respectiva agência mutuante, devendo indicar os objetivos do projeto, bem como as condições financeiras do pretendido empréstimo externo; em seguida, protocolar esta solicitação na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ao Ministro de Estado da Fazenda para a contratação da operação de crédito externo e, por fim, encaminhar, também à PGFN/MF, a documentação exigida (i) pela Lei Complementar n.º 01, de 04.05.00; (ii) pela Resolução do Senado Federal n.º 96, de 15.12.89; e (iii) pela Portaria MEFP n.º 497, de 27.08.90, destacando-se o parecer dos órgãos técnicos e jurídicos que avaliaram o projeto, principalmente quanto à relação custo-benefício do projeto, demonstrando, dessa forma, o interesse econômico e social da operação de crédito externo, indicando também as fontes alternativas de financiamento, a Recomendação da COFIEEX que autorizou a preparação do projeto, o cronograma anual estimativo de utilização dos desembolsos anuais por fonte (externa e contrapartida) e a minuta do contrato de empréstimo enviada pelo credor. Para este último item, o manual da SEAIN ressalta que as minutas dos contratos não podem conter qualquer cláusula de natureza política atentatória à soberania nacional e à ordem pública, que seja contrária à Constituição e às leis brasileiras ou que implique em compensação automática de débitos e créditos.

Após o envio dos documentos citados, inicia-se o trâmite do processo na PGFN/MF, a qual os remete à STN/MF que verificará as possibilidades e limites de endividamento da União ou da empresa controlada dependente, estabelecidos na

---

<sup>98</sup> <http://www.bcb.gov.br>

Resolução 96/89 do Senado Federal. Serão observados, também, a inclusão do projeto no Plano Plurianual da União – PPA, mediante consulta à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI/MP. Verifica-se o setor em que está inserido o projeto, assim como o montante de recursos previsto no período quadrienal e sua adequação com o cronograma do projeto. Outra verificação é quanto à suficiência da previsão orçamentária<sup>99</sup> destinada ao projeto, mediante consulta à Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP. Serão observadas as dotações destinadas ao ingresso de recursos externos, à contrapartida nacional ou pagamento do sinal, bem como ao pagamento do dispêndio da operação (amortização e encargos). A fim de viabilizar o pleno cumprimento do cronograma de execução do projeto, será solicitado o compromisso de priorização financeira e orçamentária das futuras dotações, priorizando os créditos orçamentários dentro dos limites eventualmente estabelecidos por meio de decretos de programação financeira, mediante consulta à respectiva Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA ou órgão equivalente e, por fim, será verificado o credenciamento da operação no Banco Central do Brasil – BACEN, por meio do Sistema de Registro de Operação Financeira (ROF). Quando o BACEN disponibilizar à STN os dados referentes à operação, a STN verificará as condições financeiras previstas no sistema e se manifestará quanto ao seu credenciamento.

Quando a administração federal indireta for a mutuária, há uma distinção nos tramites do processo junto à STN/MF. Ao abrir o processo, a PGFN/MF o remete à STN/MF, que verifica se a documentação apresentada está completa e de acordo com a legislação pertinente, depois consulta, no caso de entidades dependentes, a Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP ou, no caso de entidades independentes, o Departamento de Coordenação e Controle de Empresas Estatais – DEST/MP e, em ambos os casos, consulta-se a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI/MP. Por fim, com base nas informações fornecidas pelas Secretarias, analisa-se a situação do proponente mutuário para que se inicie o processo de contratação do empréstimo externo,

---

<sup>99</sup> Caso a análise seja efetuada no final de um exercício fiscal, também será verificada a suficiência das dotações alocadas na proposta orçamentária para o exercício seguinte.

verificando a capacidade de pagamento, a adimplência junto ao Poder Público Federal, se as contragarantias oferecidas são suficientes e aceitáveis ao Tesouro Nacional.

***Quando o mutuário for Estado, Município ou entidades controladas (direta/indiretamente)***

A abertura do Processo se faz no Ministério da Fazenda (Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF. O manual, em seu anexo IV, informa os endereços para abertura de processo e a área de abrangência. Para os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe o protocolo deve ser no Edifício do Banco Central, na Gerência Técnica de Operações de Crédito – STN de Recife. Para os Estados do Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Tocantins, no Edifício do Banco Central, na Gerência Técnica de Operações de Crédito – STN de Belo Horizonte. Nos Estados de Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, Edifício do Banco Central, na Gerência Técnica de Operações de Crédito – STN de Curitiba e para os demais Estados e DF, o protocolo pode ser feito diretamente na Secretaria do Tesouro Nacional - Protocolo Geral, no Ministério da Fazenda em Brasília.

De acordo com o manual, preferencialmente, após o recebimento das minutas contratuais, o proponente mutuário deverá solicitar formalmente ao Ministro da Fazenda, autorização para concessão de garantia do Tesouro Nacional para contratação de operação de crédito externo, devendo indicar os objetivos do projeto, bem como as condições financeiras do pretendido empréstimo externo; em seguida, encaminhar à Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF a documentação exigida (i) pela Lei Complementar n.º 101, de 04.05.00; (ii) pela Resolução do Senado Federal n.º 96, de 15.12.89; e (iii) pela Portaria MEFP n.º 497, de 27.08.90, destacando-se a Recomendação COFIEX que autorizou a preparação do projeto.

A Controladoria-Geral da União publicou o saldo das garantias concedidas pelo Tesouro Nacional em fiança ou aval nas operações de crédito externo com organismos internacionais aos respectivos entes, no terceiro quadrimestre de 2005.

**Tabela 10 - SALDO DAS GARANTIAS CONCEDIDAS – (SALDO (R\$) ATÉ O 3ºQUADRIMESTRE/2005)<sup>100</sup>**

<b>FIANÇA OU AVAL EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO - ORGANISMOS MULTILATERAIS</b>	<b>20.741.877.530,72</b>
. Garantias a Estados e Municípios e Entidades Controladas	13.802.482.350,59
. Garantias a Empresas Estatais Federais	6.872.218.244,77
. Garantias a empresas Privadas	67.176.935,36

O cronograma anual estimativo de utilização dos desembolsos anuais por fonte (externa e contrapartida) deverá acompanhar comprovação do cumprimento de todos os atos e de eventuais ressalvas. Deverá, também, ser informada a moeda do financiamento externo, indicando a data prevista para seu início e a minuta do contrato de empréstimo enviada pelo credor.

Após o envio das documentações acima, inicia-se o trâmite do processo na STN/MF, que examinará preliminarmente se a documentação exigida está completa e, adicionalmente, verificará os limites de endividamento, a capacidade de pagamento, a inserção da operação no Contrato ou Programa de Ajuste Fiscal, quando aplicável, a adimplência do proponente mutuário com a União e suas entidades controladas, os limites para concessão de garantia, a lei autorizativa Estadual/Municipal para concessão das contragarantias, as contragarantias oferecidas e o Plano Plurianual - PPA estadual. Em alguns casos, poderá solicitar também a manifestação de outros órgãos da esfera federal ou da própria esfera do proponente mutuário relacionados à operação.

## **2.5. Negociação das minutas contratuais**

Após o pronunciamento favorável do Ministério da Fazenda /MF, a SEAIN/MP, na qualidade de órgão coordenador operacional do processo de negociação agendará reunião para análise e discussão e pré-negociação das minutas contratuais, com a participação de representantes da STN/MF, da PGFN/MF, do proponente mutuário (incluindo representante de sua área jurídica), do órgão

<sup>100</sup>

<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BGU/2005/Volume%201/Cap%C3%ADtulo%204/IV.09.pdf>. Acesso em: 03/set/2007.

executor e, se for o caso, de representantes de outros órgãos envolvidos no processo.

Concluído o processo de pré-negociação das minutas, que importa, inclusive, a verificação do atendimento, pelo mutuário, das exigências mencionadas no item 2.3, a SEAIN/MP agendará com o organismo mutuante as reuniões para negociação das minutas contratuais. As cláusulas contratuais serão negociadas entre o organismo financeiro mutuante e a delegação brasileira, que compreende a SEAIN, a STN, a PGFN.

Concluída a negociação, a equipe de agentes do organismo financiador deverá apresentar a minuta à Diretoria Executiva da instituição e o proponente deverá providenciar os pareceres jurídicos sobre a minuta contratual negociada, a exemplo de todo ato compromisso, deverá ser observada a forma jurídica prescrita nas normas de Direito interno e de Direito internacional. Ainda que estas operações não sejam reconhecidas pelo DI, não deverão ser contrárias a ele e, ainda que não possuam natureza contratual, não poderão ser contrárias a ambos os ordenamentos jurídicos.

Como estes contratos são negociados em língua estrangeira, deverão ser feitas as respectivas traduções juramentadas. Em seguida, encaminhadas à PGFN/MF.

## **2.6. Providências prévias à contratação do empréstimo externo**

A PGFN/MF (com fundamento no parecer da STN/MF, no parecer jurídico do proponente mutuário sobre a minuta contratual negociada, e de posse do credenciamento da operação junto ao BACEN), emitirá parecer sobre a referida minuta e elaborará Exposição de Motivos do Ministro da Fazenda ao Presidente da República, solicitando o envio de mensagem ao Senado Federal, com vistas à autorização da contratação e/ou à concessão de garantia da União.

Por deliberação denominada Resolução<sup>101</sup>, o Senado Federal autorizará ou não a contratação da operação de crédito externo e/ou a concessão da garantia da União, mediante publicação da Resolução específica no D.O.U.<sup>102</sup> A autorização para contratação irá tramitar na Comissão de Assuntos Econômicos<sup>103</sup> - CAE do Senado Federal. Atualmente, esta Comissão tem como presidente o Senador Aloízio Mercadante. A Comissão analisa, avalia, dá seu parecer e a matéria vai à votação em plenário.

Em entrevista com o Senador Eduardo Suplicy<sup>104</sup> e de acordo com seu depoimento, há casos em que a tramitação e a aprovação dos financiamentos, tanto na Comissão, como na votação em plenário para a aprovação por Resolução do Senado, é sobrestada por questões políticas partidárias e não por discussões de ordem econômica ou jurídica. Nesta mesma entrevista, verificou-se que, embora haja, em regra, aprovação unanimidade parlamentar; alguns parlamentares sequer têm acesso às minutas contratuais dos financiamentos ou ciência do CAS ou do Documento de País (documentos que informam as diretrizes dos organismos financiadores para a condução das políticas públicas do país).

Também, sobre este aspecto é preciso ressaltar que as Instituições Financeiras (BM e BID) acrescentam ao contrato de operação de crédito uma série de exigências, “as condicionalidades”, compromissos a serem cumpridos pelos mutuários e governos. Essas condicionalidades visam, em regra, modificar as políticas públicas nacionais e, muitas vezes, provocam impactos criticáveis sobre elas. A literatura crítica observa que a aprovação da Mensagem Presidencial pelo Senado Federal não tem cumprido satisfatoriamente os requisitos da verdadeira representação democrática dos interesses públicos. Deve-se destacar aqui que, se não ocorre, efetivamente, uma discussão aprofundada no ambiente parlamentar sobre o mérito político das condicionalidades atreladas aos contratos financeiros, os

---

<sup>101</sup> Compete privativamente ao Senado Federal autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios. (Constituição Federal de 1988, artigo 52, inciso V).

<sup>102</sup> A Resolução do Senado Federal tem prazo de validade de, normalmente, 540 dias corridos (18 meses).

<sup>103</sup> No site do Senado Federal, nas páginas de Atividade Legislativa, em Comissões, podem ser localizadas as Resoluções autorizativas de Operação de Crédito Externo dos anos de 1995 a 2002. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/CAE/ResCredExt.asp>, acesso em: 10/ set/ 2007.

<sup>104</sup> Entrevista em CD que acompanha a presente peça.

princípios democráticos, no que tange a representação da vontade nacional ficam relegados ao poder executivo.

Na prática, a matéria é vista na Comissão de Assuntos Econômicos e depois segue para a votação em plenário. É comum que esta votação chegue a plenário como matéria de urgência e se votada em poucos minutos por unanimidade. Dessa forma, há quem defenda que a simples aprovação da Mensagem Presidencial no Senado tem se mostrado procedimento insuficiente para assegurar o amplo debate das decisões sobre a aprovação de empréstimos externos, sobretudo considerando que esse mecanismo, tal como existe hoje, focaliza quase exclusivamente a dimensão financeira das operações de empréstimos, deixando fora das discussões políticas senatoriais a apreciação das condicionalidades trazidas pelos agentes financiadores externos.

O que se coloca como crítica para este oportuno momento de fiscalização de um Poder sobre o outro, característica de modelos de Estado Democrático, é a observação da ONG *Auditoria Cidadã da Dívida* (que desempenha papel de fiscalização da contratação de empréstimos externos e desdobramentos da dívida) de que não há registro de financiamentos não autorizados pelo Senado Federal. Esta mesma ONG, em 2001, solicitou à Consultoria do Senado um levantamento dos arquivos das Resoluções para autorização de financiamento externo. Foram verificadas 815 Resoluções dentre os períodos de 1964 a 2001. Do montante destas Resoluções, apenas 238 tiveram seus respectivos contratos de operação de crédito localizados, ou seja, apenas 19,46%<sup>105</sup>.

## **2.7. Assinatura do contrato de operação de crédito**

A PGFN/MF, após o parecer final da STN/MF, com manifestação preliminar do organismo financiador quanto ao cumprimento das condições de efetividade dos recursos do empréstimo externo, com a publicação da Resolução do Senado Federal no D.O.U. e com a aprovação da operação pela Diretoria do organismo financiador, irá preparar o despacho do Ministro da Fazenda,

---

<sup>105</sup> Os Passos da Auditoria Cidadã da Dívida: Uma experiência Brasileira. Unafisco e Auditoria Cidadã da Dívida. 2ª Ed. Brasília/DF: Kako, 2005, p.50.

autorizando a contratação da operação de crédito externo e/ou autorizando a concessão de garantia da Federação.

Assinado o despacho pelo Ministro da Fazenda, o contrato pode ser firmado pelas partes diretamente envolvidas. Na assinatura do contrato de empréstimo ou de garantia, o Ministro da Fazenda ou, por delegação, a PGFN/MF ou o Embaixador Brasileiro no exterior, representará a Federação, na qualidade de mutuária ou garantidora da operação.

Ainda, como providências finais, com vistas a tornar o contrato efetivo e permitir o desembolso dos recursos, o proponente mutuário, doravante mutuário, deverá solicitar ao BACEN o registro da operação de crédito externo. Como estes contratos são em língua estrangeira, a solicitação do registro deverá ser acompanhada da tradução juramentada do contrato e cópia da versão original, devidamente reconhecida por notário público e consularizada<sup>106</sup>. Deverá providenciar, também, a solicitação ao órgão jurídico de sua esfera de competência, um parecer sobre os aspectos legais da operação de crédito externo e encaminhá-lo à PGFN/MF que, por sua vez, emitirá seu parecer legal, na qualidade de representante legal do mutuário da operação, nos termos da Portaria MEFP n.º 650, de 01.10.92. Por fim, a PGFN/MF publicará no D.O.U. o Extrato do Contrato de Empréstimo Externo com as características básicas da operação, discriminando: a espécie e o valor da operação, as partes envolvidas (devedor e credor), o objeto do financiamento, a data da celebração do contrato de empréstimo e os representantes das partes nominalmente.

De acordo com o manual de SEAIN, concluídas todas as vias processuais de decisão governamental e regimental da instituição financeira, o ato jurídico se perfaz e passa a vigorar como lei entre as partes pelo princípio do *pacta sunt servanda*, que preceitua sobre a obrigação das partes no cumprimento das cláusulas. Como consequência, na falta de observância ao contrato pelo executor ou mutuante, a federação deve cumprir as obrigações financeiras decorrentes do acordo.

---

<sup>106</sup> Nos casos em que o contrato de empréstimo é firmado no exterior.

Conforme se observou, durante todo o processo de contratação do financiamento externo para projetos nacionais conduzido pela COFIEIX e SEAIN, não se registra a participação da sociedade civil. Sua participação é adstrita apenas à execução destes projetos.

### ***3. Contratação de Recursos Não-reembolsável entre Estado Brasileiro e Instituições Financeiras Multilaterais***

Este modelo de operação de crédito externo multilateral não é objeto de nosso estudo, contudo, o abordaremos em linhas gerais. As operações de crédito não-reembolsáveis, basicamente, configuram doações. Existem duas formas distintas para aquisição destes créditos multilaterais. O que as diferencia, fundamentalmente, é a forma como os recursos externos inserem-se na esfera financeira nacional. Quando há a integralização do capital externo, ou seja, o recurso em moeda é disponibilizado ao executor do projeto, será o Ministério do planejamento, via SEAIN quem gerenciará o processo de contratação da doação entre Instituição Financeira e o beneficiário nacional, executor do projeto.

Quando não há a integralização do capital externo (no caso das cooperações técnicas multilaterais), ou seja, o organismo multilateral doará os bens e pagará diretamente os serviços dos agentes envolvidos no projeto, sem que os recursos financeiros, moeda estrangeira, entre na esfera nacional, será o Ministério das Relações Exteriores - MRE, através da Agencia Brasileira de Cooperação - ABC, que intermediará a contratação entre o organismo internacional e o beneficiário nacional.

#### **3.1. Contratação de operação de crédito externo de natureza financeira e de caráter não-reembolsável**

As operações de crédito externas de natureza financeira e de caráter não-reembolsáveis se caracterizam como doações ou espécies análogas. Tanto o BIRD, como o BID disponibilizam este tipo de operação para União, Estados ou Municípios. Os tramites para contratação do crédito não-reembolsável (doação) seguem procedimentos bem similares, contudo, menos burocráticos que os

reembolsáveis, já que não implicarão em aquisição de uma dívida externa. Contudo, haverá inserção de capital externo na esfera doméstica e, muito provavelmente, a contratação estará, também, vinculada às condicionalidades.

O volume de contratação de crédito reembolsável (empréstimos) e seu *quantum* é muito superior à contratação de operações de crédito não-reembolsáveis (doações). Abaixo, a tabela fornecida pelo Ministério da Fazenda explicita a proporcionalidade dos recursos externos adquiridos pela União nos anos de 2000 a 2006.

**Tabela 11 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO – 2000 A 2006<sup>107</sup>**

US\$ Milhão

OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO PARA UNIÃO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Financiamento de Projetos	1.793,10	2.325,54	1.907,04	1.117,46	1.189,58	2.347,00	1.298,82
Doações	14,35	2,24	4,71	0,50	1,39	8,76	9,08

Fonte: Contratos/PGFN, publicações (PGFN) dos Extratos de Contratos no Diário Oficial da União, Relatórios “Statement of Approved Loans” BID e “Detail Statement of Loans” – BIRD, ambos de 31 de 12 de 2006.

As doações para projetos no país não são muito comuns, porque o Brasil não é considerado (dentro dos parâmetros internacionais) um país pobre que necessite de crédito não-reembolsável. Os países do continente africano são os principais beneficiários deste tipo de operação de crédito.

### **3.2. Contratação de cooperação técnica multilateral com recursos não reembolsáveis**

De acordo com a ABC, os principais parceiros da cooperação multilateral no Brasil são: ALADI – Associação Latino-Americana de Integração, BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, OEA - Organização dos Estados Americanos, OIT - Organização Internacional do Trabalho, PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação,

<sup>107</sup> Fonte: [http://www.stn.fazenda.gov.br/divida\\_publica/downloads/contrata\\_direta.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/contrata_direta.pdf) - Acesso em: 02/set/2007.

Ciências e Cultura, UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância, entre outros. O BIRD não realiza este tipo de operação com o Brasil.<sup>108</sup>

A carteira de projetos da Coordenadoria de Cooperação Técnica Recebida Multilateral, atualmente, contabiliza aproximadamente 470 projetos em execução com estes parceiros<sup>109</sup>.

A União, os Estados e os Municípios ou os poderes Legislativo e Judiciário, bem como outras instituições nacionais (pessoa jurídica de direito interno) podem pleitear a cooperação internacional. Isso também é permitido às instituições privadas (associações, federações, instituições federativas) ou sociedades civis (ONGs, instituições sem fins lucrativos). Só às empresas privadas com fins lucrativos, não é facultado pleitear a cooperação técnica, exceto se estiverem vinculadas à programas governamentais de desenvolvimento.

À ABC, órgão e braço executivo da política de cooperação do Ministério das Relações Exteriores, compete intermediar a contratação desde, a elaboração dos projetos, a sua tramitação até a aprovação e, por fim, o monitoramento da sua execução, efetuando a avaliação do alcance atingido sob o prisma dos objetivos por eles inicialmente propostos. É a ABC que dá as orientações para a elaboração dos projetos. Dessa forma, as instituições nacionais interessadas em receber cooperação técnica internacional no âmbito multilateral, ao elaborar os projetos, deverão adequá-los aos parâmetros fixados pela agência.

Os acordos internacionais de cooperação técnica, a exemplo de todo ato compromissivo, devem atentar às normas que o regulamentam. Embora sejam operações firmadas entre o governo brasileiro com organismos internacionais e mesmo instituições financeiras, este atos, em especial, podem ser celebrados sem a aprovação congressional, desde que não acrescentem nenhum ônus, encargo ou compromisso gravoso ao patrimônio público nacional.

---

<sup>108</sup> Agência Brasileira de Cooperação. *Home Page*: <http://www.mre.abc.org.br>

<sup>109</sup> *Ibid.*

## Conclusão

Como já mencionado anteriormente, não se buscou neste trabalho analisar as políticas educacionais em si, senão que o contexto jurídico-político dos acordos de financiamento externo, que em muitos casos as originam. Neste sentido, fizemos um estudo das variáveis determinantes sob as quais as políticas públicas resultantes destes acordos são elaboradas, modificadas e dessa forma, frequentemente impostas ao âmbito nacional, escapando assim, em grande medida, à influência dos especialistas da educação em seus ambientes e suas culturas específicas. A análise do impacto dessa influência externa sobre a área específica da educação em um país e suas marcas na história da educação propriamente dita, é um tema de grande importância, que requer e merece uma investigação própria.

A análise das operações de crédito externo multilateral que proporcionam recursos e condicionam diretrizes para a realização de projetos e programas para o desenvolvimento da educação, bem como para outros seguimentos setoriais e das reformas de governança do Estado leva à conclusão que, sob o ponto de vista jurídico, estes contratos são celebrados sob circunstâncias atípicas. Essa premissa é sustentada pela observação de que, mesmo com a reiterada prática de vinculação das diretrizes das IFMs para inovação das políticas públicas nacionais às operações de crédito, elas não têm sustentação jurídica.

Dois aspectos devem ser observados quanto à conformação da contratação deste crédito. O primeiro diz respeito às questões de ordem política e econômica e a segunda ao contexto jurídico.

No que se refere ao aspecto político-econômico, sob o ponto de vista das políticas internacionais é possível compreender as razões que levam o Estado à, reiteradamente, contratar a cooperação técnica internacional com as IFMs, sujeitando-se às suas diretrizes, ainda que este Estado seja investido do poder soberano. Verificou-se que as pressões de ordem econômica e política levam os Estados a aceitarem, em parte, a lógica da interdependência e da cooperação, associando-se a estes organismos e pactuando com eles neste âmbito. Os Estados agem racionalmente, na busca de objetivar ganhos ou reduzir perdas. Entendemos, porém que mesmo com a influência das IFMs na condução das decisões

internacionais e nas tentativas de se criar um regramento e uma intergovernança no âmbito internacional, a efetividade dos poderes de autodeterminação de um Estado ainda se norteia pelo paradigma da soberania clássica. Isso significa que, em última instância, prevalece a vontade do Estado.

No que se refere ao aspecto jurídico, os Estados, na órbita internacional, praticam atos de natureza jurídica distinta. Por ato de vontade podem convencionar e acordar entre eles e os Organismos Internacionais sobre assuntos que são de interesse comum, através de tratados, convenções, pactos internacionais. Nesse sentido, há entendimentos de que, uma vez signatários, empenham sua vontade nos limites do *pacta sunt servanda*. Deverão cumprir o avençado sob pena de responder na esfera internacional. Contudo, como na prática, a anarquia internacional não é um fato superado, por autonomia da vontade deste Estado, ele pode não se sujeitar às sanções jurídicas a ele impostas por representantes de outros países ou organismos internacionais intergovernamentais, no caso as diretrizes multilaterais (registre-se aqui que, às pressões e sanções de ordem política e econômica, os Estados não têm como se esquivar). Neste caso, nem mesmo pelo *pacta sunt servanda* se veria obrigado a cumprir o avençado. Em virtude desta instabilidade jurídica internacional, convencionou-se atos sem natureza jurídica, como os *gentlemen's agreements*, ou seja, acordos de cavalheiros, cujo preceito está na honra. São “compromissos” e não contratos, desprovidos de natureza jurídica contratual; como não existe o *animus contrahendi*, não se pode obrigar as partes ou impor sanções a elas.

Quando estamos diante de um instrumento jurídico como é o caso das operações de crédito multilateral, é necessário ter claro sob que parâmetros legais ele se embasa (qual ordem jurídica incide sobre ele), sua natureza jurídica. De outra forma, não se pode definir em que medida vigoram as cláusulas deste acordo e, conseqüentemente, as sanções provenientes de seu descumprimento.

Na prática, o descumprimento tanto das cláusulas pertinentes ao projeto, quanto às diretrizes que condicionam o empréstimo, só podem suscitar a suspensão ou o cancelamento do financiamento, não cabendo sanções jurídicas na órbita internacional. A importância desta constatação se verifica pela autonomia estatal que, em última instância, decide pela adoção ou não das diretrizes ora avençadas.

Dessa forma, embora o governo brasileiro celebre cartas de intenções e contrate créditos vinculados às condicionalidade, a implantação dessas diretrizes políticas dependerá da vontade e das possibilidades nacionais. Será assim, tanto para as políticas de governança, como para as setoriais, como é o caso da Educação.

Na contratação de crédito multilateral, tanto nos empréstimos de investimento, quanto nos de ajuste, verificamos que se pactuam dois instrumentos distintos: o mútuo relativo ao projeto ou programa e as diretrizes multilaterais condicionadas ao mútuo.

No caso do mútuo, ato jurídico regulado pelo direito privado, este jamais poderá ser fonte de normas de direito público, uma vez que *um contrato só faz lei entre as partes*. A produção de normas de direito público é regulada pelo ordenamento jurídico, elas são elaboradas pelo poder legislativo e devem seguir estritamente seu devido processo legal. Em caso de descumprimento de qualquer das cláusulas pertinentes ao mútuo na execução do programa ou projeto, poderá a instituição mutuante, por direito, suspender ou cancelar o financiamento.

O segundo instrumento, a carta de intenções, pelo qual o Estado se compromete a realizar ajustes estruturais de acordo com as diretrizes do mutuante também só pode ter a natureza jurídica de um acordo de cavalheiros. Portanto, em face de seu descumprimento poderia, em tese, gerar somente a suspensão ou o cancelamento do crédito, mas nunca uma quebra de contrato na órbita internacional. E, dessa forma, sem as sanções que um instrumento daquela natureza poderia acarretar. Registre-se aqui que se o procedimento de imposição dos ajustes tivesse natureza jurídica contratual, ou força de tratado, poderia caracterizar certa ingerência por parte destes organismos na esfera estatal e atentado à soberania nacional.

Seguimos o entendimento de Mazzuoli, concluindo que, da mesma forma que as cartas de intenções dirigidas ao FMI nas operações de crédito *stand by* se caracterizam como *arrangements* e não podem, por isso, ser tidas como tratados e tampouco possuem caráter jurídico (não caracterizando *animus contrahend*), também as condicionalidades, por analogia, serão consideradas arranjos, ou seja de natureza jurídica não-contratual. Quanto aos contratos de empréstimos (*loan*

*agreement*), que se assemelham quanto à matéria e à forma, às operações de crédito com o BIRD e o BID, fazemos as mesmas observações em relação à natureza jurídica das operações SAF, ESAF e programas PRGF do Fundo. Se é que são dotadas de natureza jurídica contratual, não configuram verdadeiros tratados, logo só poderão ser disciplinadas pelo Direito interno. Contudo, se o entendimento for pela natureza não-contratual, tem-se que os Estados-membros poderão ter, em relação ao cumprimento das políticas e metas impostas pelos Bancos, a liberdade do não cumprimento, uma vez que esta conduta não pode caracterizar quebra de contrato e, tão somente, suspender os recursos.

Concluindo a discussão quanto à natureza jurídica das condicionalidades, ainda resta observar a legalidade com que elas se inserem no ordenamento jurídico nacional, bem como a objetividade do processo de contratação em si.

A questão se dá, não só no campo das políticas econômicas e sociais, como também no campo da soberania e no contexto jurídico. As condicionalidades atreladas aos contratos de operação de crédito ou de cooperação técnica, após aprovação dos poderes executivo e legislativo, podem entrar em conflito com o ordenamento jurídico pátrio. Quando as condicionalidades (diretrizes para o desenvolvimento dentro de um modelo de Estado Liberal) são afetadas ao projeto setorial, podem demandar produção e/ou inovação de normas jurídicas na implantação do projeto e, mesmo quando não há uma relação correlata, também demandarão atividade legislativa a fim de que as condicionalidades se legitimem e possam ser efetivadas nas políticas públicas nacionais.

No caso da Educação, verifica-se que há um alinhamento das políticas educacionais às políticas de desenvolvimento e estas estão intimamente ligadas a um modelo de governança neoliberal. Assim, as propostas educacionais do BIRD e do BID devem ser vistas num contexto mais geral da reforma do Estado brasileiro e do modelo de desenvolvimento que está sendo implantado. Ou seja, todas as políticas setoriais (não só as de educação) e de governança serão ajustadas aos objetivos gerais, às políticas gerais de desenvolvimento neoliberal, inovando o ordenamento jurídico interno, atendendo às condicionalidades, via projeto de lei de iniciativa do executivo, pelo Presidente da República, nos termos do art. 61 da Constituição Federal de 1988.

Em síntese, as cláusulas dos acordos de operação de créditos devem estar em consonância com o ordenamento jurídico interno. Contudo, se as “condicionalidades” impostas para a concessão do crédito não forem compatíveis com a legislação vigente, posteriormente a assinatura dos acordos, além da atividade legislativa para recepcioná-las, ainda demandarão a inovação no ordenamento jurídico doméstico. Porém, anteriormente a esta medida, o que se pode colocar em discussão é a constitucionalidade ou inconstitucionalidade dessas condições, matéria que, vista a partir do posicionamento dualista ou monista nacionalista, privilegia a prevalência do ordenamento jurídico interno. De acordo com eles, a matéria deveria ser discutida pelo Senado Federal e/ou pelo poder judiciário através, por exemplo, de uma Ação Declaratória de Inconstitucionalidade – ADIN. Se contrariamente, entendermos esta relação jurídica contratual sob o prisma monista da prevalência do direito internacional, pelo *pacta sunt servanda*, as cláusulas pactuadas em um instrumento multilateral prevalecerão sobre o direito doméstico, já que se sobrepõem à constituição do Estado e assumem o lugar de norma fundamental. Nesse sentido, concordamos com o entendimento das correntes dualista e monista nacionalista, cabendo ao poder público interno declarar a inconstitucionalidade da norma externa frente à Constituição do Estado.

Quanto à objetividade do processo de contratação, concluímos que este procedimento se dá de forma burocrática, contudo, em certa medida, antidemocrática. O entendemos burocrático em virtude das inúmeras fases, procedimentos, documentos e atuações de diversos órgãos nacionais demandados para a sua tramitação e aprovação, todos de acordo com o ordenamento jurídico e finalidade do Estado. Entretanto, verificamos que não há uma lei que racionalize e regulamente todo o procedimento para contratação de crédito externo. A legislação vigente para disciplinar a referida contratação é esparsa e extensa, por isso mesmo, falha e confusa.

Quanto à premissa de ser um procedimento antidemocrático, a fazemos sob dois aspectos: Pela falta de transparência e participação da SCO e pela inexpressiva atuação do poder legislativo na condução e fiscalização das políticas acordadas nestas operações.

Em conformidade com a soberania popular, princípio que se fundamenta na emergência e aspiração por um regime democrático, este governo terá como fonte legitimadora, a titularidade do poder que emana do povo; dessa forma, as opções políticas do povo são o que legitima formalmente o princípio da soberania delegada, seja ela exercida de forma direta ou por representação. Estes são os fundamentos do sistema de Direitos das Constituições Democráticas. Assim, para um amadurecimento da democracia em nosso Estado, percebemos que mesmo que o processo de contratação de crédito externo deva ser conduzido pelo poder executivo, cabe ao poder legislativo fiscalizar estes atos e a OSC a possibilidade de acompanhá-los. Não vislumbramos impedimento para que seja integrada à COFIEIX, um ou mais representante da OSC, como também entendemos ser legítima a reivindicação por maior transparência e publicidade destas operações.

Constatou-se que o Senado Federal não tem exercido satisfatoriamente os requisitos da verdadeira representação democrática dos interesses públicos. É de se destacar que, não ocorre, efetivamente, uma discussão aprofundada no ambiente parlamentar, sobre o mérito político das diretrizes condicionadas às operações de crédito. Nesse sentido, os princípios democráticos no que tange a representação da vontade nacional ficam relegados ao poder executivo.

Na prática, a matéria é vista na Comissão de Assuntos Econômicos, seguindo para votação em plenário, muitas vezes como matéria de urgência, sem que haja a discussão no plenário sobre o teor das condicionalidades. A fiscalização senatorial fica adstrita aos dispositivos da resolução nº 50, de 1993 do Senado Federal, deixando de fora as discussões políticas quanto à apreciação das diretrizes trazidas pelos agentes financiadores externos.

Encerrando, voltamos a salientar que a investigação sobre a contratação das operações de crédito externo multilaterais é, ao nosso ver, tema de grande relevância para o estudo das políticas públicas no Brasil, merecendo, maior produção de pesquisas nesta área. Estas pesquisas dependem da investigação de cientistas de diferentes áreas do conhecimento, envolvendo a contribuição tanto de representantes da educação e política, como também de juristas, economistas e outros profissionais afins.

## Referências Bibliográficas

### Livros, artigos, dissertações e teses

ARIOSI, Mariângela F. **Direito Internacional e Soberania Nacional**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 498, 17 nov. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5942>>. Acesso em: 27 abr. 2007.

ARRUDA, Marcos. “ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente?” In TOMMASI, Livia De; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 3ª Ed. São Paulo/SP: Cortez, 2000, pp. 41-73.

BARROS, Flávio (org). “Banco Mundial, Participação, Transparência e Responsabilização”: **A Experiência Brasileira com o Painel de Inspeção**. Brasília: Rede Brasil, 2001.

BIRDSALL, Nancy e DEESE, Brian. “A Reforma das Instituições Financeiras Internacionais”. **Os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento em mutação em uma Economia Global**. In: Revista Eletrônica de Departamento de Estados dos EUA, Vol. 6, Nº 1, Fevereiro de 2001. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0201/ijep/ie020105.htm>. Acesso em 15 abr.2007.

BOBBIO, Norberto. “La Teoria delle Forme di Governo nella Storia del Pensiero Politico”.1976 [trad. port. **A Teoria das Formas de Governo**, Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1980.

BORGES, André. **Governança e política educacional: a agenda recente do banco mundial**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2003, vol.18, n. 52, ISSN 0102-6909. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092003000200007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000200007&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 12/jul/07.

BURITY, Tarcísio. “Perspectivas da Soberania Nacional Face à Ordem Jurídica Internacional”. In: SEMINÁRIO DE TROPICOLOGIA: **O Brasil e o século XXI: desafios e perspectivas**. 2001, Recife. Anais... [prelo], Disponível em: [http://www.tropiologia.org.br/conferencia/2001perspectivas\\_soberania.html](http://www.tropiologia.org.br/conferencia/2001perspectivas_soberania.html), em: 15/15/2007.

CARDIA, Fernando Antonio Amaral. “Uma Breve Introdução Questão do Desenvolvimento como Tema de Direito Internacional”. In AMARAL Jr, Alberto (org). **Direito Internacional e Desenvolvimento**. Barueri/SP: Manole, 2005, pp. 53-70.

CORAGGIO, José Luis. “propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?” In TOMMASI, Livia De; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 3ª Ed. São Paulo/SP: Cortez, 2000, pp. 75- 123.

COMPARATO, Fábio Konder. **Educação, Estado e Poder**. São Paulo/SP: Brasiliense, 1987.

CROSSMAN, R. H. **Biografia do Estado Moderno**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1980.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Banco Mundial e Política Educacional: **O Projeto Nordeste para Educação Básica e seus desdobramentos no Piauí**. Terezinha: EDUFPI, 2005.

CRUZ, Sebastião C. Velasco. **Democracia e Ordem Internacional: Reflexões a Partir de um País Grande Semiperiférico**. IFCH/UNICAMP, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 3º ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

DONZELE, Patrícia F. L.. **Aspectos da Soberania no Direito Internacional**. Direito Net, 02 mar.2004. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/x/14/96/1496/>>. Acesso em: 22 abr.2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 26º ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FONSECA, Marília. “O Banco Mundial e a Educação Brasileira: uma experiência de cooperação internacional”. In: OLIVEIRA, Romualdo P. de (org). **Política educacional: impasses e alternativas**. São Paulo: Cortez, 1995.

FONSECA, Marília. **O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro**. Revista de Educação da USP, vol. 24.1., jan/jun. de 1998.

FONSECA, Marília. A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado? In: Ilma Passos Alencastro Veiga e Marília Fonseca (orgs.). **As dimensões do Projeto Político-Pedagógico**. Campinas: Papirus Editora, 2001.

GENRO, Tarso. **Democracia, Direito e Soberania Estatal**. Disponível em: [http://www.origem.ppg.br/clientes/tarso/index.php?p=p\\_26&sName=Democracia,%20Direito%20e%20Soberania%20Estatal](http://www.origem.ppg.br/clientes/tarso/index.php?p=p_26&sName=Democracia,%20Direito%20e%20Soberania%20Estatal). Acesso em: 23 abril 2007.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **A Política dos Estados Unidos para o Mundo e o Brasil**. São Paulo: Secretaria Operativa Consulta Popular, 2000.

HADDAD, Sergio. “Os Bancos Multilaterais e as Políticas Educacionais no Brasil.” In: VIANNA, Aurélio (org.). **A Estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil – Análise Crítica e Documentos Inéditos**. Brasília/DF: Rede Brasil, 1998, pp. 41- 51.

HERZ, Mônica. **Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria**. Dados., Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 Feb 2007. Pré-publicação. doi: 10.1590/S0011-52581997000200006

JELLINEK, George. **Teoria General Del Estado**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

LICHTENSZTEJN, Samuel & BAER, Mônica. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias políticas do poder financeiro**. Trad. De Nathan Giraldi. São Paulo: Brasiliense, 1987.

MARIANO, Marcelo P. e MARIANO, Karina P. **As teorias de integração regional e os Estados subnacionais**. Impulso nº 31. Book Page 70, Monday, September 30, 2002  
<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp31art02.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2007.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Algumas Considerações sobre a Natureza Jurídica dos Acordos SAF/ESAF e dos Arranjos PRGF com o FMI**. Revista CEJ, Brasília, n. 30, p. 34-39, jul./set. 2005.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz. **Atualização do Direito dos Tratados.** Disponível em: <http://eca.oab.org.br/anexos/1154543213202701520251.pdf>  
Acesso em: 12 dez.2007.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 19. ed. São Paulo:Malheiros, 2001.

MELO, Adriana Almeida Sales de. **A Mundialização da Educação: Consolidação do projeto neoliberal na América Latina.** Maceió: EDUFAL,2004.

MELTZER, Allan H. **A Revista Eletrônica do Departamento de Estado dos EUA:** <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0201/ijep/toc.htm>, Ministério das Relações Exteriores do Brasil:[www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br) e FMI: <http://www.imf.org/external/about.htm>.

NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães. **Ajuda Externa para a Educação Brasileira: da USAID ao Banco Mundial.** Cascavel: EDUNIOSTE, 1999.

SAID, Magnólia Azevedo. **FMI, Banco Mundial e BID: Impactos sobre a vida das populações.** Fortaleza/ CE. 2005.

SERRA, António M. de Almeida. **Curso sobre Políticas Económicas de Desenvolvimento.** Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional. ISEG-Instituto Superior de Economia e Gestão Universidade Técnica de Lisboa / Portugal, *Press Release* nº. 98/35, 1998. Disponível em: [http://www.iseg.utl.pt/disciplinas/mestrados/dci/esaf\\_moz\\_port.htm](http://www.iseg.utl.pt/disciplinas/mestrados/dci/esaf_moz_port.htm). Acesso em: 16 jun. 2007.

SILVA, Guilherme Amorim Campos. **Direito ao Desenvolvimento.** São Paulo: Editora Método, 2004.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Maria Abadia. **Intervenção e Consentimento: a política educacional do Banco Mundial.** Campinas: Autores Associados, 2002.

SOARES, Maria Clara Couto. “Banco Mundial: políticas e reformas” In TOMMASI, Livia De; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais.** 3ª Ed. São Paulo/SP: Cortez, 2000, pp. 15-40.

TOMMASI, Livia De, WARDE, Mirian. J., HADDAD, Sérgio (org). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

VIANA Jr., Aurélio (org). **A Estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil: Análise Crítica e Documentos Inéditos**. Brasília; Rede Brasil, 1998.

ZIEGLER, Jean. **Retrato do Banco Mundial**. In: LE MONDE diplomatique, Edições Mensais, outubro 2002. Tradução: AMADO, Jô, Disponível em:<[http://diplo.uol.com.br/2002-10,a456\\_](http://diplo.uol.com.br/2002-10,a456_)>. Acesso em 15 ago.2006.

### **Boletins e Documentos oficiais**

AUDITORIA CIDADÃ, Grupo da Auditoria Cidadã divulga a primeira análise sobre os contratos de endividamento. **Análise dos Contratos de Endividamento Externo Brasileiro –1964 a1971** (Fonte Resoluções do Senado Federal), in <<http://www.jubileubrasil.org.br/dívidas/auditoria>>. Acesso em 04jul.2004.

BANCO MUNDIAL. **O desafio da inclusão**. Hong Kong, 1997. (Discurso de James Wolfensohn perante a Junta de Governadores). "Internet": <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/speech.htm>.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: RT, 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 10522, de 19 de julho de 2002**, dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9496, de 11 de setembro de 1997**, estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras especificadas na Lei, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 3502, de 12 de junho de 2002**, dispõe sobre a reorganização da Comissão de Financiamentos Externos – **COFIE**X e dá outras providências. Publicação: Diário Oficial da União de 27.11.1992, Seção I, página 16400.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 890, de 10 de agosto de 1993**, dispõe sobre a unificação de recursos movimentados pelo Tesouro Nacional e a abertura e manutenção de contas em moeda estrangeira pela União, no País e no exterior.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 4.329, de 8 de agosto de 2002**, Altera o Decreto n.º 890, de 9 de agosto de 1993, que dispõe sobre a unificação de recursos movimentados pelo Tesouro Nacional e a abertura e manutenção de contas em moeda estrangeira pela União, no País e no exterior.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 4.992, de 18 de fevereiro de 2004**, dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2004, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa STN n.º 04, de 13 de agosto de 2002**, D.O.U de 16 de agosto de 2002, dispõe sobre a consolidação das instruções para movimentação e aplicação dos recursos financeiros da Conta Única do Tesouro Nacional, a abertura e manutenção de contas correntes bancárias e outras normas afetas à administração financeira dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória, MPV n.º 2185, de 24 de agosto de 2001**, estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da Dívida Pública Mobiliária e outras especificadas na MPV, de responsabilidade dos Municípios.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Assuntos Internacionais. **Manual de financiamentos externos: organismos multilaterais e agências bilaterais de crédito / Secretaria de Assuntos Internacionais**. – Brasília : MP, 2005.59 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e Secretaria de Programas Regionais. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Brasília: MIN, 2005 .

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional e bilateral/** Ministério das Relações Exteriores. 2ªed. Brasília: ABC, 2004.

\_\_\_\_\_. **Norma de Execução Conjunta STN N.º 02, de 14 de novembro de 2001**, DOU de 26 de novembro de 2001, dispõe sobre abertura de Contas Especiais em moeda estrangeira.

\_\_\_\_\_. **Portaria do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP) n.º 497, de 27 de agosto de 1990**, que regula, no âmbito do MEFP e de entidades a ele vinculadas, o procedimento concernente a operações de crédito ou arrendamento mercantil, externo ou interno, a serem celebradas pela União, bem assim à concessão de garantia do Tesouro Nacional àquelas operações, na forma da legislação aplicável. Publicação: Diário Oficial da União, de 30 de agosto de 1990, Seção I, página 16489.

\_\_\_\_\_. **Portaria do Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento n.º 650, de 1 de outubro de 1992**, que altera a redação do artigo 6º, inciso VI, da Portaria MEFP 497/90. Publicação: Diário Oficial da União, de 9 de outubro de 1992, Seção I, página 14312.

\_\_\_\_\_. **Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional - STN/MF n.º 04, de 18 de janeiro de 2002**, que dispõe sobre os procedimentos de formalização de pedidos de contratação de operações de crédito externo e interno dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, e das respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

\_\_\_\_\_. **Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF n.º 109, de 8 de Março de 2002**, que dispõe sobre a coleta de dados contábeis dos Estados, do DF e dos Municípios para fins de consolidação anual das contas e acompanhamento dos limites da dívida.

\_\_\_\_\_. **Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF n.º 90, de 12 de março de 2003**, que altera a Portaria n.º 109/2002, sobre consolidação e encaminhamento das contas públicas.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Resolução número 51, de 2002**. Home Page: <http://www.senado.gov.br/servlets/NJUR>.> acesso em 03jul.2004.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Resolução n.º 96, de 15 de dezembro de 1989**, dispõe sobre limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão da garantia da União em operações de crédito externo e interno. Publicação: Diário Oficial da União de 29.12.1989, Seção I, página 24784.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Resolução n.º 17, de 5 de junho de 1992**, restabelece a Resolução n.º 96, de 1989, do Senado Federal. Publicação: Diário Oficial da União de 17.6.1992.

\_\_\_\_\_.Senado Federal. **Resolução n° 20, de novembro de 2003**, amplia o prazo para cumprimento dos limites de endividamento estabelecidos na Resolução SF n° 40/2001.

\_\_\_\_\_.Senado Federal. **Resolução n.º 40, de 20 de dezembro de 2001**, dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.

\_\_\_\_\_.Senado Federal. **Resolução n.º 43, de 21 de dezembro de 2001**, dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas autarquias, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Publicação: Diário Oficial da União, de 26.12.2001, Seção I, Página n.º 01.

\_\_\_\_\_.Senado Federal. **Resolução n.º 23, de 11 de abril de 1996**, dispõe sobre as operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a que se refere o art. 52, V, da Constituição Federal, de caráter não reembolsável.

**UNAFISCO, Justiça Fiscal e Social versus Endividamento e lavagem de Dinheiro e Os Passos da Auditoria Cidadã da Dívida: Uma Experiência Brasileira.** 2ª ed. Brasília, 2005.

### Sites

BANCO MUNDIAL. Home Page: [http:// www.obancomundial.org](http://www.obancomundial.org)

BRASIL,Senado Federal. Resolução número 51, de 2002. Home Page: <http://www.senado.gov.br/servlets/NJUR>.> acesso em 03jul.2004.

\_\_\_\_\_.Ministério das Relações Exteriores. Home Page: <http://www.mre.gov.br>

\_\_\_\_\_.Agência Brasileira de Cooperação. Home Page: <http://www.mre.abc.org.br>

\_\_\_\_\_.FUNDESCOLA - Ministério da Educação e Cultura Home Page: <http://www.fundescol.mec.gov.br>

## **Anexos**

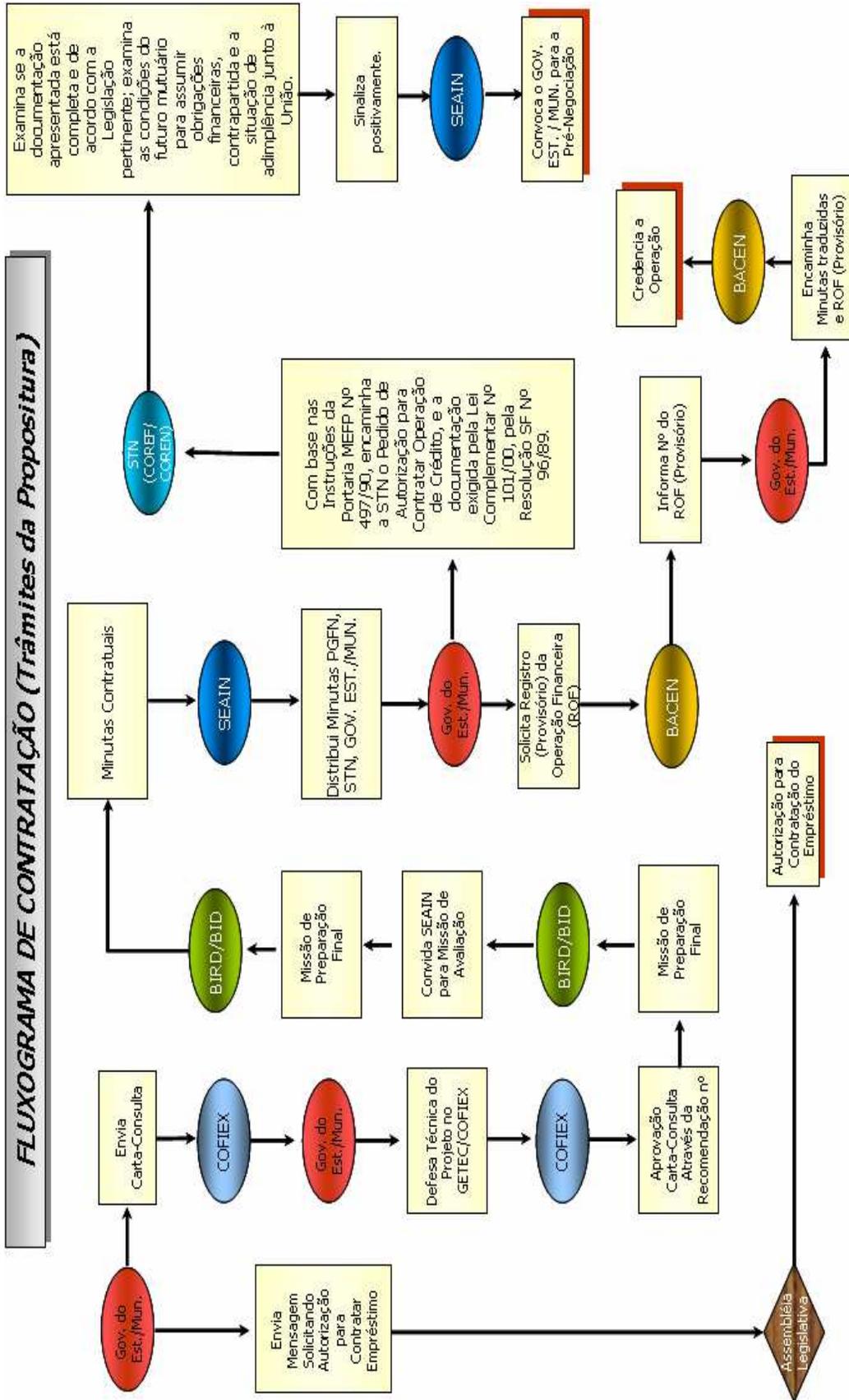
## Anexo I

PRINCIPAIS ÁREAS DE ATUAÇÃO DOS AGENTES FINANCEIROS <sup>110</sup>											
ÁREAS	BEI	BID	BIRD	CAF	FIDA	FONPLATA	GEF	JBIC	KfW	NIB	PPG7
Agropecuária e Pesca	X	X	X	X	X	X		X			
Ciência e Tecnologia		X	X					X			X
Comunicações	X	X	X	X		X		X	X	X	
Crédito <sup>111</sup>	X	X	X	X				X		X	
Educação		X	X	X		X		X			
Energia	X	X	X	X		X	X	X	X	X	
Meio Ambiente	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Mineração	X	X	X	X				X			
Reforma de Estado		X	X			X					
Saneamento	X	X	X	X		X		X	X		
Saúde		X	X	X		X		X	X		
Transportes	X	X	X	X		X		X		X	
Turismo		X	X	X				X			

<sup>110</sup> Sugere-se que a SEAIN/MP seja consultada previamente à escolha do agente financeiro.

<sup>111</sup> Destina-se a instituições financeiras estatais para repasse de recursos ao setor privado e/ou público.

# FLUXOGRAMA DE CONTRATAÇÃO (Trâmites da Propositura)



# FLUXOGRAMA DE CONTRATAÇÃO (Trâmites da Negociação)

