



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ**  
CAMPUS POETA TORQUATO NETO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO



**CÉLIO DE SOUSA PITANGA**

**OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNA E SUA RELAÇÃO NO PLANEJAMENTO  
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO PIAUÍ**  
análise do projeto financiado pelo BIRD

**TERESINA – PIAUÍ**  
**2024**

**CÉLIO DE SOUSA PITANGA**

**OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNA E SUA RELAÇÃO NO PLANEJAMENTO  
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO PIAUÍ**  
análise do projeto financiado pelo BIRD

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC  
apresentada à banca examinadora do curso de  
Bacharel em Administração da Universidade  
Estadual do Piauí – UESPI, como requisito  
parcial para a obtenção do título de bacharel em  
Administração, sob a orientação da professora  
**M.Sc. Joseane de Carvalho Leão**

**TERESINA – PIAUÍ  
2024**

## CÉLIO DE SOUSA PITANGA

### **OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNA E SUA RELAÇÃO NO PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO PIAUÍ** análise do projeto financiado pelo BIRD

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC julgado e aprovado pela banca examinadora abaixo identificada, para a obtenção do título de Bacharel em Administração da Universidade Estadual do Piauí – UESPI.

Temática: **Administração pública**  
Tema: **Gestão pública**

Aprovado em: 22 de janeiro de 2025

---

**M.Sc. Joseane de Carvalho Leão**  
Professor-Orientador

---

**Dr. Geazi Alves de Farias**  
Segundo Membro da Banca Examinadora

---

**M.Sc. Allen da Costa Araújo**  
Terceiro Membro da Banca Examinadora

---

**Célio de Sousa Pitanga**  
Concludente

**TERESINA – PIAUÍ**  
**2024**

## RESUMO

Os recursos públicos oriundos das receitas próprias e do pacto federativo historicamente não se mostraram suficientes para mitigar a exclusão social no Brasil. Nesse sentido, as operações de crédito externas tem se mostrado um relevante instrumento de obtenção de recursos para a realização de políticas públicas. Essa modalidade de cooperação e financiamento tem seus fundamentos balizados na promoção do desenvolvimento humano, e, portanto, tornou-se um importante aliado dos entes da federação no planejamento das suas ações. Dito isto, buscou-se como objetivo geral desse artigo investigar o planejamento da operação de crédito externo através do projeto “Piauí: Pilares de crescimento e inclusão social” e sua cooperação na implantação e implementação de políticas públicas e no desenvolvimento institucional. Para execução desse estudo utilizou-se a pesquisa bilbiográfica e documental, avaliando a relevância, a confiabilidade e a atualidade dos dados encontrados. Os resultados demonstraram que esta alternativa tem se tornado um importante instrumento de desenvolvimento econômico e social utilizado pela União, Estados e Municípios. Verificou-se, ainda, que o organismo internacional contribui para o aperfeiçoamento dos órgãos envolvidos com a implementação de projetos com este perfil, efeito provocado pelo grau de exigência existente no processo de implementação de um projeto decorrente de uma operação de crédito externo, que transcorre desde a intenção pelo financiamento até o processo de implementação das políticas envolvidas. Entende-se que com a parceria que se estabelece há um incremento dos métodos de trabalho que contribuem para um gestão pública mais qualificada. Ademais, a pesquisa indica que o crédito externo se constitui em um instrumento de inclusão social e sua ocorrência é um diferencial no âmbito da confecção de políticas públicas no território brasileiro destacando-se, portanto, como uma estratégia pragmática para mitigar os efeitos da pobreza na qualidade de vida da sociedade brasileira e piauiense.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Operação de Crédito Externo. Piauí.

## ABSTRACT

Public resources from the government's own revenues and the federative pact have historically not been sufficient to mitigate social exclusion in Brazil. In this sense, external credit operations have proven to be a relevant instrument for obtaining resources for the implementation of public policies. This type of cooperation and financing is based on the promotion of human development and has therefore become an important ally of the federative entities in planning their actions. That said, the general objective of this article was to investigate the planning of external credit operations through the project “Piauí: Pillars of growth and social inclusion” and its cooperation in the implementation and implementation of public policies and institutional development. To develop this study, bibliographical and documentary research was used, assessing the relevance, reliability and timeliness of the data found. The results demonstrated that this alternative has become an important instrument of economic and social development used by the Union, States and Municipalities. It was also found that the international organization contributes to the improvement of the agencies involved in implementing projects with this profile, an effect caused by the level of demand that exists in the process of implementing a project resulting from an external credit operation, which occurs from the intention for financing to the process of implementing the policies involved. It is understood that with the partnership that is established there is an increase in work methods that contribute to more qualified public management. Furthermore, the research indicates that external credit constitutes an instrument of social inclusion, and its occurrence is a differential in the scope of the creation of public policies in the Brazilian territory, therefore standing out as a pragmatic strategy to mitigate the effects of poverty on the quality of life of Brazilian and Piauí society.

**Keywords:** Public Policies. External Credit Operation. Piauí.

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024) o estado do Piauí apresenta 45% de sua população vivendo em situação de pobreza<sup>1</sup>, segundo dados do IBGE para o ano de 2023<sup>2</sup>. Em termos comparativos, o estado de Santa Catarina apresenta o menor percentual com pessoas em situação de pobreza no Brasil com 11,6%, estabelecendo uma diferença em relação ao superior a 30%.

Alguns desdobramentos podem ser efetuados, a partir desse contexto, em relação ao estado do Piauí. O primeiro é que segundo dados do Tesouro Nacional (2021), 81,7% dos seus municípios (equivalente a 183 cidades dos 224) dependem das transferências da União e Estado sinalizando que as receitas próprias não são suficientes para viabilizar suas gestões. No caso do estado com menor índice de dependência, que é o Rio de Janeiro, o percentual é de 10,9%, expressando uma diferença de quase 70% em relação ao Piauí.

O FPM (Fundo de Participação dos Municípios), o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica) e a parcela do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) que os municípios recebem são as transferências mais frequentes. Existem também fundos transferidos pelo SUS (Sistema Único de Saúde) para as cidades, entre outros, segundo o Tesouro Nacional (2021).

A conjuntura descrita, caracterizada pela dependência financeira da União acaba por demandar ações que promovam mudanças no cenário econômico e social, dentre elas a busca por parcerias com instituições credoras alinhadas com o desenvolvimento humano e sustentável para intervir nessa realidade complexa. Dessa forma, as operações de crédito externo<sup>3</sup>, se constituem em relevante ferramenta estratégica para o fomento das políticas públicas e, por conseguinte, na busca pela mudança dessa realidade.

De acordo com a definição do Itamaraty, a Cooperação Financeira abrange todas as transferências de recursos para projetos de desenvolvimento através de empréstimos ou contribuições financeiras não reembolsáveis (concessionais) de entidades internacionais, bancos multilaterais e regionais, ou bancos e agências de desenvolvimento de nações

<sup>1</sup> O Banco Mundial estabeleceu como padrão internacional para avaliar a pobreza uma renda diária de até US\$ 6,85 por indivíduo. No Brasil, aproximadamente R\$ 665 mensais são classificados como pobreza. Por outro lado, o critério global para a pobreza extrema é uma renda diária de até US\$ 2,15. Ou seja, aproximadamente R\$ 209 por mês (World Bank Group, 2024).

<sup>2</sup> Iniciada em 2012 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a série histórica começou. A pesquisa Síntese de Indicadores Sociais 2024 apresenta informações sobre as condições de vida da população brasileira.

<sup>3</sup> Operação de crédito externo consiste na contratação de empréstimos com agências de países estrangeiros, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras (Pires, 2018).

doadoras (Ministério das Relações Exteriores, 2020). Esses recursos podem ser requisitados por entidades federais, estaduais ou municipais, sempre necessitando do aval do governo federal.

De acordo com a Constituição Federal do Brasil, a matéria de relações exteriores é exclusiva da União e do Presidente da República (Artigos 20, inciso I; 84, incisos VII e VIII). No entanto, as relações internacionais, entendidas como interações com o mundo, não são propriedade exclusiva do governo central. Como os governos subnacionais não são considerados pelo Direito Internacional como entidades com personalidade jurídica internacional, é o Estado nacional que concede autorização para suas ações no exterior.

A partir desse contexto, o estado do Piauí vem constituindo relevante parceria com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD com o propósito de fortalecer a capacidade de implantação e implementação de políticas públicas com recursos extraordinários, além das receitas próprias e dos recursos federativos.

Essa estratégia tem contribuído para o avanço de indicadores de desenvolvimento do estado do Piauí, é necessário atentar para o fato de que os projetos financiados pelo BIRD estão apoiados em concepções de planejamento e adequados à realidade social, financeira e econômica local, além de estarem fundamentados em conceitos como sustentabilidade, prosperidade, cuidado com as pessoas, infraestrutura, combate à pobreza, inserção de novas tecnologias e outros pilares essenciais ao desenvolvimento humano e à própria preservação do planeta (World Bank Group, 2024).

A observação dessas considerações culminou na reflexão do seguinte problema de pesquisa: Como se dá o planejamento das políticas públicas no estado do Piauí orientadas pelas operações de crédito externo com o BIRD” e “em que medida a parceria é capaz de afetar a dinâmica de execução das políticas ligadas aos projetos financiados e no desenvolvimento institucional?

A partir deste problema de pesquisa chegou-se ao objetivo geral investigar o planejamento da operação de crédito externo através do projeto “Piauí: Pilares de crescimento e inclusão social” e sua cooperação na implantação e implementação de políticas públicas e no desenvolvimento institucional, este último entendido como um “processo de aperfeiçoamento de habilidades de instituições para que façam uso efetivo dos recursos humanos e financeiros disponíveis no país, com o objetivo central de se promover o desenvolvimento” (Israel, 1987).

Nessa perspectiva estruturamos os seguintes objetivos específicos: apresentar a emergência das agências financeiras internacionais e sua relação com o desenvolvimento

econômico dos países; conhecer a legislação brasileira para obtenção de crédito externo e relacionar o crédito externo com as políticas públicas no Brasil.

O referido projeto é resultado de um acordo de empréstimo firmado entre o Governo do Estado do Piauí e do BIRD no ano de 2015, cujos principais propósitos foram: a) reduzir a evasão de alunos do ensino médio na rede pública; b) ampliar o acesso de pacientes com doenças crônicas a diagnóstico e tratamento; c) expandir o cadastramento dos usuários de águas subterrâneas nasáreas rurais e a regularização da propriedade da terra e d) aumentar a participação de agricultores familiares da zona rural em cadeias de valor produtivas rurais. Trata-se, portanto, de um projeto multissetorial com destacada relevância do ponto de vista do desenvolvimento econômico e social.

Para a estruturar essa investigação, desenvolveu-se uma pesquisa bibliográfica e documental (Gil, 2017). Nesse sentido descrevemos, na primeira seção desse artigo, os canais de captação de recursos externos utilizados pelos entes federativos (União, estados, distrito federal e municípios) e a forma geral de acessar esses recursos. Na segunda seção, apresentamos o projeto em tela e os respectivos resultados no âmbito do planejamento das políticas públicas no estado do Piauí, a partir do uso de recursos oriundos de uma operação de crédito externo. Após essas exposições tecem-se as considerações finais dessa investigação.

Esse tema tem demanda para o debate principalmente por que apresenta relevante instrumento promotor do desenvolvimento humano que é a operação de crédito externo, visto que as receitas dos estados, nem sempre são suficientes para imprimir uma gestão fundamentada no investimento e promoção de políticas públicas (Lima; Rezende, 2019). Como servidor público na área do planejamento, essa seara de discussão é importante, pois constitui-se em conteúdo da administração pública, que reclama sua exposição no ambiente acadêmico, uma vez que esse espaço tem o dever de agregar mediadores em busca da melhoria de vida de toda a sociedade.

Estados com a realidade econômica e social como a existente no Piauí requerem a busca por estratégias para desenvolver sua população. O estudo de projetos fundamentados na operação de crédito externo é, portanto, uma maneira de favorecer essa atividade.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Operação de Crédito Externo: caminhos para a obtenção dos recursos**

O setor público no Brasil apresenta como fonte de suas receitas a cobrança de tributos. De acordo com Lima e Rezende (2019), o país tem atualmente uma das mais elevadas cargas

tributárias globais, representando quase 40% do Produto Interno Bruto (PIB) e contribuindo, assim, com o aumento de preços dos produtos e serviços que produz. Na história recente do Brasil, os governos, em geral, têm implementado ações que aumentaram a carga fiscal. Os tributos convertidos em receitas constituem os meios necessários aos governos para atingir as metas públicas.

O artigo sexto da Constituição Federal de 1988 trata dos direitos sociais, definindo que a educação, a saúde, o emprego, o lazer, a segurança, a previdência social, a assistência à maternidade e à infância, além do apoio aos menos afortunados, constituem direitos sociais dos cidadãos. Assim, é dever do Estado, de acordo com as expectativas da população, promover o bem-estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou qualquer outra forma de discriminação, dando prioridade às suas necessidades básicas como saúde, educação, trabalho e segurança. Os tributos representam o investimento necessário para manter uma sociedade civilizada, ou seja, através da arrecadação de impostos, os governos conseguem realizar as funções para as quais foram eleitos. (Lima; Rezende, 2019).

Assim, os impostos representam uma forma de transferência de recursos da sociedade para o governo. Eles impactam as decisões dos agentes econômicos em relação ao uso de seus recursos, podendo resultar, ocasionalmente, em ineficiência na distribuição desses recursos devido a escolhas que não são as mais benéficas para a sociedade. Portanto, a carga fiscal está associada ao conceito de sacrifício, onde o consumo é compulsoriamente diminuído em prol da oferta de bens públicos, que nem sempre satisfazem plenamente os mesmos contribuintes. Devido à alta carga fiscal e aos seus efeitos na vida de empresas e indivíduos, no Brasil ocorrem frequentemente discussões e debates sobre a tributação e a necessidade de uma reforma abrangente (Lima e Rezende, 2019).

Esse é um contexto complexo e demanda do governo e do Estado mudanças expressivas na estrutura tributária, que nem sempre materializam as receitas necessárias para alocar bens a toda sociedade de forma satisfatória e, nesse contexto, se expressa a necessidade do próprio setor público criar estratégias para ampliar a oferta de políticas públicas<sup>4</sup> s<sup>6</sup>.

No entanto, a utilização adequada do crédito externo requer um planejamento, contexto que inclui perguntas e questionamentos sobre como proceder, quando, por que e

---

<sup>4</sup> A insuficiência na capacidade de investimento público, particularmente a nível municipal, tem se mostrado um sério obstáculo para o progresso do país. De acordo com o estudo do Índice Firjan 2019, em 49,4% dos municípios, o gasto com pessoal ultrapassou 54% da receita, enquanto em 47,7%, o investimento médio foi de apenas 3%. Isso implica que poucos fundos foram alocados para projetos que melhoraram a qualidade de vida da população, tais como projetos de saneamento básico, projetos de mobilidade urbana, programas de modernização da administração pública, entre outros (CLP, 2024).

para quem, definindo metas e direcionando o seu progresso, segundo Chiavenato (2022). Conforme Chiaveneto (2022), os objetivos do planejamento são:

- O planejamento é um procedimento que inicia com as metas e estabelece os planos para atingi-las. A definição dos objetivos a serem atingidos é o início do planejamento. Estabelecer metas é a primeira etapa.
- As metas das instituições podem ser representadas em uma escala que se estende desde as metas globais da organização até as metas operacionais.
- Destinação clara de recursos financeiros, materiais e humanos para iniciativas previamente avaliadas, debatidas e estabelecidas.
- Engajamento dos recursos humanos em ações, metas e objetivos que eles contribuíram na etapa de coleta de dados, geração de ideias e conclusão.
- Compreensão mais aprofundada das forças e fraquezas do fenômeno, bem como das ameaças e oportunidades proporcionadas pela situação econômica.
- Definição de métricas de desempenho focadas em metas e objetivos mais definidos, exatos e robustos.
- Possibilidade de retificações de decisões, devido à presença de metas claramente estabelecidas e de indicadores de desempenho.
- Início ou continuação de uma cultura focada no planejamento próprio, aumentando a motivação dos recursos humanos em um ambiente de trabalho mais profissional.
- Aumento do envolvimento dos recursos humanos ao evidenciar a relevância de suas opiniões, a necessidade de suas ações e a valorização de sua contribuição efetiva nos objetivos e metas estabelecidos através de um sistema de mérito.

Uma política de crédito apropriada, portanto, é um instrumento eficaz de planejamento, visando estabelecer níveis de aprovação e concessão de crédito para cada cliente, além de definir procedimentos para análise e aprovação. A concessão ou negação de crédito a um determinado organismo são discutidas e ressaltadas em sistemas de gestão específicos, conforme Chiavenato (2022).

A partir dessa perspectiva a busca por operações de crédito externo é uma forma de expandir as possibilidades de concretização de políticas públicas para os entes da federação. Dentro desse espectro encontram-se inúmeros organismos internacionais que ofertam essa modalidade de crédito fundamentado em critérios específicos.

De acordo com Pessina (2017), o surgimento do Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SCID) ocorreu no contexto político do pós-guerra imediato, em

1944, com a formação das instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) e da Organização das Nações Unidas (ONU), durante a Conferência de São Francisco, em 1945. A Carta das Nações Unidas, que formalizou a criação da ONU, já estabelecia a meta de “[...] implementar um mecanismo internacional para fomentar o avanço econômico e social de todas as nações” (ONU, 1945, capítulo IX). Posteriormente, durante as décadas de 1960 e 1970, surgiram as principais agências oficiais bilaterais dos países desenvolvidos, juntamente com seus bancos internacionais de financiamento para o desenvolvimento (Pessina, 2017).

Esse ambiente de financiamento e cooperação internacional ganhou um impulso especial em razão de algumas economias asiáticas passarem por uma grave crise no ano de 1997. A crise teve início na Tailândia em janeiro e se espalhou para a Indonésia em fevereiro. Malásia e Filipinas, alcançando Hong Kong no meio do ano e, em outubro, a China continental, Coréia do Sul e suas consequências para o Japão. No mês de outubro, atingiu todas as áreas do mercado de capitais. A reação à crise envolveu uma série de ações financeiras de socorro lideradas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que se prolongaram pelos anos seguintes, quando aproximadamente US\$ 17 bilhões foram destinados para a Tailândia e mais de US\$ 100 bilhões para a Indonésia e aproximadamente US\$ 55 bilhões para a Coréia do Sul, por exemplo (BACEN, 1997).

Nesse espaço encontra-se incluído o Banco Mundial que é um grupo de financiamento multilateral formado por cinco entidades estreitamente ligadas: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Corporação Financeira Internacional (CFI), Agência Multilateral de Garantia ao Desenvolvimento (MIGA) e Centro Internacional para Solução de Disputas sobre Investimento (ICSID).

**Quadro 1:** Grupo Banco Mundial

ORGANISMO	TUTELA
O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)	Estabelecido em 1944, é o principal patrocinador de projetos de desenvolvimento para nações de renda média e o principal impulsor de desenvolvimento para o mesmo propósito, provenientes de outras fontes. Atualmente, possui 180 integrantes. O Bird se financia principalmente através da captação de fundos nos mercados financeiros internacionais.
Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)	Com 159 membros atualmente, é a principal fonte de recursos concedidos para as nações mais carentes com renda per capita anual inferior a US\$ 925.
Corporação Financeira Internacional (CFI)	Atualmente com 159 membros, representa a principal fonte de fundos concedidos para os países mais desfavorecidos com renda per capita anual inferior a US\$ 925.
Agência Multilateral de Garantia ao Investimento (MIGA)	O objetivo deste fundo, com um capital subscrito de US\$ 1,07 bilhão, é oferecer proteção a investimentos privados estrangeiros em países em desenvolvimento contra riscos não comerciais e ajudar os governos desses países a atrair investimento estrangeiro.
Centro Internacional para Solução de Disputas sobre Investimento (ICSID)	O ICSID garante o fluxo de investimentos estrangeiros para as nações emergentes através de mecanismos de arbitragem e conciliação.

Fonte: Banco Central, 1997

Investimento (Miga) e Centro Internacional para Resolução de Controvérsias sobre Investimento (ICSID) (BACEN, 1997).

De acordo com o quadro 1, verifica-se a existência de diversas instituições de fomento (financiamento e cooperação), cada uma com escopo destinado a soluções de operação de crédito externa para finalidades e perfis distintos. A partir desse contexto questiona-se como os países e governos locais podem ter acesso ao crédito oferecido por esses organismos? É necessário ressaltar, no entanto, que existem outros organismos internacionais e agências governamentais estrangeiras de crédito<sup>5</sup>, além dos citados no quadro 1.

Conforme os critérios da legislação brasileira, há uma orientação geral para todos os entes a respeito do cesso a recursos oriundos de operações de crédito externo. Como há uma gama expressiva de organismos e agências, e cada uma com seus critérios de elegibilidade, apresentamos a seguir os passos gerais e as condições de acesso determinadas pelo ordenamento brasileiro. O financiamento internacional para o desenvolvimento está alinhado com as agendas e orientações das entidades internacionais, que sofreram alterações ao longo dos anos.

Esta forma de obtenção de recursos, estabelecida na Constituição Federal do Brasil de 1988 e detalhada em Resoluções do Senado Federal, habilita as entidades governamentais brasileiras a realizarem operações de crédito com entidades financeiras internacionais. São fundos reembolsáveis, obtidos através de empréstimos de bancos de desenvolvimento, destinados a financiar iniciativas que busquem aprimorar a qualidade de vida da população.

De acordo com informações do Sistema de Análise da Dívida Pública, as operações com garantias da União (SADIPEM, 2023), introduziram aproximadamente U\$ 3,7 bilhões no país, beneficiando entes subnacionais nos últimos cinco anos. Os estados de São Paulo, Ceará e Bahia se sobressaem, com seus municípios representando 49,6% desse total.

É de responsabilidade do Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento autorizar

---

<sup>5</sup> O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) contribui para o progresso socioeconômico e a integração regional na América Latina e Caribe, sobretudo através de empréstimos a entidades públicas, com garantia soberana. Também apoia iniciativas do setor privado, principalmente em infraestrutura e expansão de mercados financeiros. As principais áreas de apoio do BID abrangem as que visam a equidade social e a diminuição da pobreza; reforma econômica e modernização do Estado; e integração regional. A missão da Corporação Interamericana de Investimentos (CII) é fomentar o crescimento econômico da América Latina e do Caribe, incentivando a criação, expansão e modernização de empresas privadas, especialmente as de pequeno e médio porte. A entidade opera através de financiamentos e participação acionária. O Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN), gerido pelo BID, tem como missão servir como um laboratório para o desenvolvimento, experimentando, empreendendo e assumindo riscos com a finalidade de estabelecer e sustentar modelos de sucesso para micro e pequenas empresas. Para garantir a eficácia dos projetos, o FUMIN emprega rigorosos indicadores de resultado e impacto, além de um compartilhamento ativo de conhecimento. Dessa forma, as soluções podem ser aproveitadas de maneira ampla e ganharem escala (Brasil, 2013)

a elaboração do planejamento de projetos ou programas governamentais que recebem financiamento de fontes externas, processo que se inicia com a aprovação da Comissão de Financiamentos Externos – COFIEX<sup>6</sup>, que é o órgão responsável constituinte da estrutura do Ministério do Planejamento e Orçamento com membros do Ministério da Fazenda e Relações Exteriores (Centro de Liderança Pública, 2024).

As operações de crédito externo para estados e municípios precisam ser autorizadas pelo Governo Federal e pelo Senado. Para tanto, é necessária a aprovação em quatro principais etapas: COFIEX, Tesouro Nacional, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e Senado Federal (Manual de Financiamentos Externos, 2013).

A primeira instância, como já referido, é a COFIEX, responsável pela apreciação dos projetos para captação internacional. O estado ou município deve enviar uma carta-consulta que será analisada pelo Grupo de Técnico da COFIEX (GTEC), levando em consideração o conteúdo técnico do projeto e uma análise preliminar da Capacidade de Pagamento do ente (Manual de Financiamentos Externos, 2013).

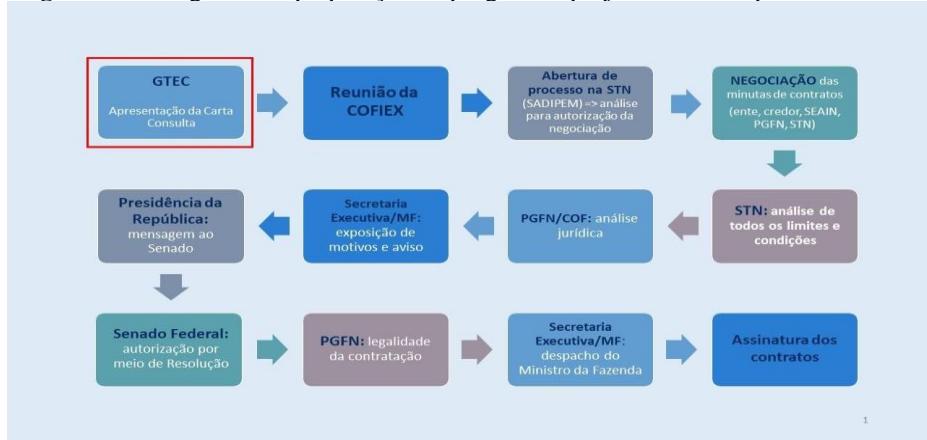
Após o consentimento da COFIEX, um Pedido de Verificação de Limites (PVL) é submetido à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Esta segunda fase visa analisar as finanças estaduais ou municipais e as condições do empréstimo, para verificar se estão em conformidade com os critérios estabelecidos pela lei (Manual de Financiamentos Externos, 2013).

Com a aprovação da STN, o caso é transferido para a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), responsável pela análise legal das minutas do contrato. Posteriormente, a solicitação é enviada para a Presidência da República, que envia uma mensagem ao Senado para aprovação em plenário. Após receber este último aval, o órgão está finalmente autorizado a firmar o contrato com a entidade financeira (Manual de Financiamentos Externos, 2013). Abaixo segue o fluxograma que compreende o processo desde a aprovação da carta consulta na COFIEX até a assinatura dos contratos.

---

<sup>6</sup> Compete a esse instituto: a) 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 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 e reformulações dos projetos ou programas (Manual de Financiamentos Externos, 2013, p. 09).

**Figura 1:** Fluxograma de preparação de programas/projetos do setor público



Fonte: Elaborada pelo autor

## 2.1 Operação de Crédito Externo e as Políticas Públicas

No Brasil, podemos identificar inúmeros exemplos de políticas que foram efetuadas utilizando a operação de crédito externo. Em uma análise dos projetos e programas do setor público no Brasil que receberam financiamentos externos de organismos multilaterais e bilaterais em âmbito federal, estadual e municipal entre 2000 e 2020, analisando dados coletados no Painel da Comissão de Financiamentos Externos (Painel COFIEX) do Ministério da Economia do Brasil,

Pessina *et al* (2022) concluíram que os financiamentos internacionais recebidos entre 2000 e 2015 e pós-2015 refletem as agendas e diretrizes da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) dos respectivos períodos, a saber: os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (2000-2015) e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (2015- 2030).

Os autores concluíram também que ocorreu uma inflexão dos financiamentos externos recebidos no pós-2015 pelo Brasil na direção da atual agenda e diretrizes da CID.

Essas agendas influenciam as políticas governamentais dos países em desenvolvimento, bem como a atuação de Organizações da Sociedade Civil (OSC) e empresas que operam no cenário local. Embora seja um assunto tradicionalmente discutido no âmbito das Relações Internacionais ou da Ciência Política, existem estudos na literatura internacional que indicam conexões no âmbito da CID - e de suas organizações - e na administração de políticas públicas. Por exemplo, Pessina *et al* (2022) destacou que os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD) concedem empréstimos e doações aos países em desenvolvimento a uma taxa de juros subsidiada, normalmente com a imposição de algumas restrições políticas.

Pessina *et al* (2022) declaram que, junto com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial ocupa a posição de liderança na elaboração de programas de reforma da política econômica em nações em desenvolvimento, argumentam que a assistência internacional não teria um impacto significativo no crescimento econômico do país beneficiado, mas sim, na capacidade de impulsionar reformas políticas que o país beneficiado não faria de outra maneira.

A tabela 1 demonstra os segmentos que foram contemplados com operação de crédito

**Tabela 1:** Total de Projetos e Valores por Setor de Referência, Contratados entre 2000 e 2020

Setor	Total de projetos	Valor do Empréstimo (em bilhões de US\$)
Infraestrutura/Transporte/Moradia	145	21,31
Desenvolvimento Econômico/Financeiro	60	15,51
Defesa	4	14,57
Equilíbrio Fiscal – renegociação de dívidas	30	12,99
Ambiental	51	6,23
Modernização da administração pública	65	4,91
Saneamento	45	4,87
Educação	37	3,35
Energia	19	2,20
Saúde	19	1,85
Agricultura	17	1,31
Combate à pobreza Rural	20	1,26
Turismo	13	0,96
Segurança	2	0,12
<b>Total Geral</b>	<b>517</b>	<b>91,44</b>

Fonte: Elaborada pelos autores Pessina et al (2022) com base no Painel COFIEX

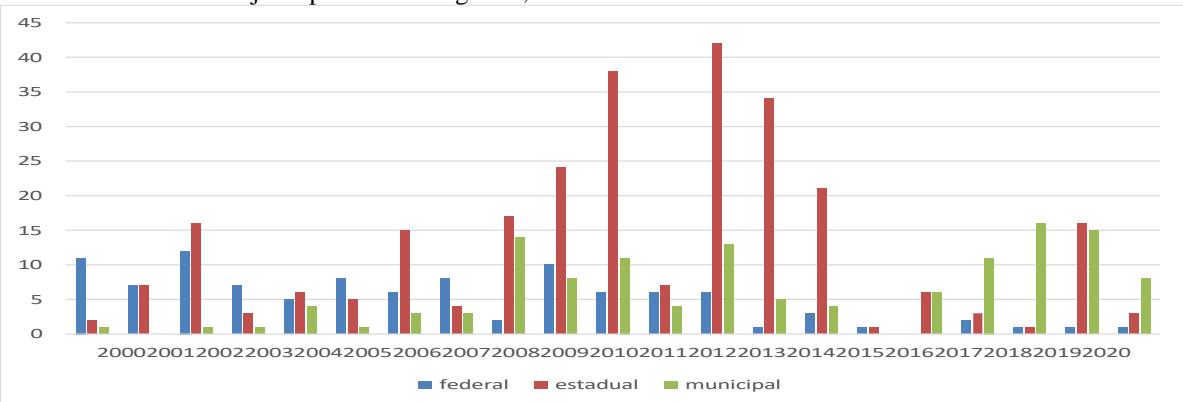
externo e os respectivos projetos e valores contratados entre 2000 e 2020 no Brasil.

Conforme demonstrado na Tabela 1, a avaliação das informações obtidas e processadas confere a importância do financiamento internacional para o desenvolvimento no Brasil, que acumulou recursos na casa dos U\$ 91 bilhões, distribuídos em 517 projetos contratados entre os anos 2000 e 2020.

Outra constatação foi a predominância de operações voltadas para os setores de infraestrutura, transporte e habitação; desenvolvimento econômico/financeiro; e equilíbrio fiscal – renegociação de dívidas, que, em conjunto, corresponderam a 57% do montante contratado. Os programas de CID, ao longo da sua história, mantiveram uma relevância significativa na agenda de financiamento para o desenvolvimento destinado ao Brasil, mesmo com a perseguição dos ODM, que defendiam programas focados no combate à pobreza, de acordo com Pessina *et al* (2022).

Dito isto, o grafico 1 demonstra a aquisição de operação de crédito externo de acordo com a esfera.

**Gráfico 1:** Total de Projetos por Esfera Regional, Contratados entre 2000 e 2020



Fonte: Elaborada pelos autores Pessina et al (2022) com base no Painel COFIEX

Este gráfico mostra que, a partir de 2015, a participação percentual dos entes municipais na contratação de projetos financiados internacionalmente aumentou, apesar da redução da participação percentual dos entes estaduais e federais.

Segundo Pessina *et al* (2022), os cinco principais entes estaduais que contratam empréstimos são: São Paulo, com 74 projetos e U\$ 13,3 bilhões em empréstimos, Rio de Janeiro, com 27 projetos e U\$ 6,1 bilhões em empréstimos, Minas Gerais, com 25 projetos e U\$ 4,8 bilhões em empréstimos, Ceará, com 44 projetos e U\$ 3,8 bilhões em empréstimos, e Bahia, com 31 projetos e U\$ 3,8 bilhões em empréstimos.

Em 2020, no estado do Piauí, as operações de crédito representam a maior parte das receitas de capital, constituindo um total de 78,10% de todas estas receitas. Essas transações simbolizam o Estado contratando empréstimos e financiamentos com entidades governamentais ou financeiras, destinados a financiar investimentos públicos de interesse da população. As operações de crédito internas contratuais (contratadas com credores localizados no país) corresponderam a 46,64% das liberações totais de operações de crédito. As transações internacionais (contratadas com agências de nações estrangeiras, entidades internacionais ou entidades financeiras estrangeiras) representaram um total de 53,36% do valor total (Piauí, Balanço Geral do Estado – BGE, 2020).

O estado do Piauí, portanto, apresenta nas operações de crédito externo um relevante incremento de recursos para a confecção de políticas públicas. A partir dessa perspectiva na próxima seção apresentamos um caso de aplicação de recurso externo na elaboração de um investimento com foco principal na educação e indiretamente nos segmentos da Agricultura; Meio Ambiente & Recursos Naturais; Governança; Saúde, Nutrição & População.

### 2.3 Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social

A Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí (SEPLAN) implementou a partir do ano de 2016 o Projeto intitulado “Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social” em parceria com o BIRD. Os objetivos do projeto foram os seguintes, de acordo com o Documento do Banco Mundial, Relatório nº: PAD (Documento de Avaliação de Projeto - Project Appraisal Document, p. 10:

- a) Reduzir a evasão de alunos do ensino médio na rede pública;
- b) Ampliar o acesso de pacientes com doenças crônicas a diagnóstico e tratamento;
- c) Expandir o cadastramento dos usuários de águas subterrâneas nas áreas rurais e a regularização da propriedade da terra e
- d) Aumentar a participação de agricultores familiares da zona rural em cadeias de valor produtivas rurais.

Considerando os objetivos citados, faremos uma do nº: PAD em sua integridade, afim de demonstrarmos as contribuições desse investimento de U\$ 120 milhões na manufatura de políticas públicas no Estado. O Projeto foi estruturado em componentes, como segue no quadro abaixo:

Quadro 2: Componente e subcomponentes do Projeto

<b>Componente 1. Apoio à implementação de Programas de Despesas Elegíveis – EEP's nas seguintes áreas: a) ensino médio na rede pública, b) atenção à saúde para pacientes com doenças crônicas, c) gestão dos recursos hídricos, d) gestão fundiária e e) cadeias produtivas rurais</b>
Subcomponente 1.1: Melhoria da retenção no ensino médio na rede pública
Subcomponente 1.2: Ampliação do acesso de pacientes com doenças crônicas à assistência à saúde
Subcomponente 1.3: Expansão do cadastramento dos usuários de águas subterrâneas
Subcomponente 1.4: Fortalecimento dos direitos de propriedade de bens imóveis
Subcomponente 1.5: Reforço da participação de agricultores familiares da zona rural nas cadeias de produtivas rurais
<b>Componente 2: Prestação de assistência técnica para reforçar a gestão pública do mutuário</b>
Subcomponente 2.1: Modernizar a gestão das despesas e do investimento no setor público
Subcomponente 2.2: Fortalecer a capacidade do mutuário para a gestão dos recursos hídricos, gestão fundiária e desenvolvimento rural
Subcomponente 2.3. Gerar evidências para apoiar a formulação de políticas e a prática nas áreas da educação, saúde, gênero e participação dos cidadãos

Fonte: Documento do Banco Mundial, Relatório PAD 459, p. 23

O projeto, supracitado, é repleto de salvaguardas fundamentadas na sustentabilidade e baseado na sua execução na moderna gestão pública, envolvendo a necessidade de licitações orientadas pelas regras do BIRD, presença de órgãos fiscalizadores (Tribunal de Contas do Estado – TCE, auditorias, comitês e confecção de relatórios, por exemplo) e exigências da instituição credora, a citar o Marco de Gestão Ambiental e Social (MGAS), o Plano de Gestão Ambiental (PGA), e o Marco de Política de Reassentamento (MPR), todos elaborados pelo mutuário e aprovados pelo Banco.

O projeto apresenta os seguintes responsáveis como os principais articuladores e mobilizadores e suas respectivas funções:

- SESAPI: Fortalecer o Sistema Estadual de Vigilância em Saúde, melhorando suas estruturas e introduzindo mecanismos de coordenação e gestão da prestação de serviços, com foco em populações prioritárias e regiões/áreas do estado com serviços mais deficitários;
- SASC: Melhorar o Sistema Estadual de Proteção Social, as políticas de inclusão produtiva e as capacidades institucionais/governamentais, fortalecendo os benefícios da assistência social para aqueles que necessitam de apoio imediato, também buscará estruturar serviços para uma inclusão produtiva mais sustentável, melhorando a capacidade do estado de desempenhar um papel mais efetivo na fiscalização e apoio às atividades de proteção social e trabalhista no estado, especialmente para responder de forma mais eficaz aos choques econômicos e ambientais;
- SEPLAN: Coordenar e articular as ações do Projeto junto às coexecutoras e os financiadores.

Nessa situação, é relevante ressaltar que a política pública aqui referida trata da conjuntura econômica do ano de 2016 demarcado por um Brasil tecnicamente em recessão econômica e com problemas sociais e educacionais específicos desse momento. O documento aqui referido (PAD 459) evidencia essa conjuntura, por exemplo, no contexto educacional, social e de saúde, pontuando as seguintes situações, como segue:

- a) O ensino médio na rede pública do Piauí estava caracterizado por um baixo índice de matrícula líquido e uma elevada taxa de evasão;
- b) A elevada taxa de evasão no ensino médio, sobretudo no segmento mais pobre da população do estado, resultava de uma falha sistemática das escolas estaduais na oferta de ensino de qualidade e apoio aos alunos, o que contribuía para a exclusão social;
- c) Contrariamente à transição das doenças infecciosas para as doenças crônicas em muitos países desenvolvidos, esses dois grupos de patologias coexistiam no Piauí. As doenças circulatórias, o câncer e causas externas eram as principais razões por trás das mortes no estado. Ao mesmo tempo, muitos dos municípios piauienses também eram considerados áreas prioritárias para o tratamento de doenças tropicais negligenciadas e vinculadas à pobreza, como a hanseníase (lepra), a leishmaniose, o tracoma, a tuberculose, as helmintíases transmitidas pelo solo, a Doença de Chagas e a esquistossomose;
- d) A Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Piauí (SEMAR) carecia da capacidade institucional para fazer cumprir as regulamentações relacionadas aos recursos hídricos e implementar as intervenções previstas no Plano Estadual de Recursos Hídricos. A gestão inadequada e ineficiente desses recursos aumentou a exclusão produtiva dos grupos mais pobres do Piauí que viviam na região semiárida e dependia da agricultura de sequeiro. A extrema falta de água na porção leste do Piauí, sobretudo nos biomas do Sertão semiárido e da Caatinga contrastava com as terras relativamente bem irrigadas do restante do território piauiense;
- e) Modernizar a administração fundiária era essencial para formalizar a propriedade da terra, controlar a aquisição de terras estaduais e romper o ciclo da pobreza rural no Piauí. Os pequenos produtores representavam 90% do setor agrícola do estado, mas controlavam apenas uma pequena fração da terra, normalmente sem comprovação formal da propriedade;
- f) A pobreza extrema no Piauí era a mais alta nas áreas rurais, onde os agricultores

carentes tiravam sua renda da agricultura de subsistência e de pequena escala.

- g) A capacidade do Governo do Piauí para direcionar e oferecer serviços aos mais vulneráveis era prejudicada pela sua baixa capacidade institucional para planejar e monitorar os programas, bem como pelas limitadas evidências sobre o desempenho e resultados dos programas para apoio o processo de tomada de decisões;
- h) As lacunas entre os gêneros continuavam a ser consideráveis no Piauí, sobretudo quando se tratava de oportunidades no mercado de trabalho, níveis de renda e inclusão produtiva.

O diagnóstico levantado pelo Banco Mundial retrata uma realidade social e econômica de subdesenvolvimento, e que de acordo com os dados aqui apresentados seria muito complexo ou difícil uma intervenção nessa realidade utilizando apenas os recursos oriundos das receitas do Ente. Ante o exposto, o Projeto “Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social” constitui um planejamento de um conjunto de ações com vistas a suplantar esse contexto contraditório que demarca o estado do Piauí naquele momento.

Primeiramente, é importante salientar que o projeto beneficiou cerca de 120.000 estudantes do ensino médio (65.000 alunas), professores e diretores das escolas públicas de ensino médio; pacientes (40.000 consultas anuais) e profissionais de saúde dos cinco novos Centros Especializados em Doenças Crônicas (CEDCs); comunidades quilombolas, agricultores familiares e de pequena escala, autoridades municipais e funcionários de entidades estaduais e federais; e mulheres líderes familiares, de acordo com PAD 459.

O Projeto teve como alvo os cidadãos mais pobres e mais vulneráveis do estado, especificamente as famílias rurais se beneficiaram com as seguintes medidas efetivas:

- a) De incentivos financeiros para estimular os alunos nas escolas do estado a concluir o ensino médio, além de melhores oportunidades para se matricular no ensino médio (por meio das escolas em tempo integral, do ensino médio técnico e da educação com mediação tecnológica);
- b) Do reforço do diagnóstico e tratamento na área da saúde para responder às doenças crônicas, a principal causa de mortes no Piauí, e da melhoria do conhecimento e das informações sobre como reduzir as doenças tropicais negligenciadas;
- c) Do cadastramento formal do uso dos recursos hídricos, que permitirá aos agricultores assegurar seus direitos e melhorar o uso produtivo desses recursos;
- d) De direitos de propriedade mais seguros, sobretudo para mulheres e comunidades quilombolas, e
- e) De apoio técnico e financeiro para aumentar a produtividade dos pequenos agricultores, inclusive por meio do uso mais adequado e eficiente dos recursos naturais.

Por meio de um componente de assistência técnica (Componente 2), o Projeto, de acordo com Documento do Banco Mundial, Relatório PAD 459, p. 23:

- a) Reforça os sistemas e capacita o pessoal em diversas secretarias e órgãos estaduais associados com a implementação dos programas estratégicos;
- b) Contribui para a geração de evidências para orientar a formulação de políticas em setores- chave, como educação, saúde e desenvolvimento rural;
- c) Fortalece o quadro de monitoramento baseado em resultados e sua descentralização nas secretarias estaduais para fiscalizar a implementação dos

- programas estratégicos associados com o reforço da inclusão produtiva e social;
- d) Apoia a incorporação de uma perspectiva de gênero nas políticas e programas estratégicos (por ex., programas de geração de renda nas áreas rurais) e
  - e) Facilita o acesso dos cidadãos pobres a mecanismos de resolução de queixas nos órgãos setoriais cujas ações são cruciais para reduzir a pobreza no Piauí.

Diante do exposto, um conjunto de órgãos estaduais foram mobilizados para implementar as ações. Trata-se, como se vê, de um projeto multissetorial que abrange atividades em 10 setores:

- a) educação;
- b) saúde;
- c) gestão dos recursos hídricos;
- d) regularização da propriedade da terra;
- e) cadeias produtivas rurais;
- f) gestão do setor público;
- g) gestão das finanças públicas;
- h) gestão de compras;
- i) gênero;
- j) envolvimento dos cidadãos.

Ainda de acordo com o documento analisado, em vista da sua natureza, o projeto teve sua execução levada a cabo por 12 órgãos: Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), Secretaria de Estado da Saúde (SESAPI), Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), Instituto de Terras do Piauí (INTERPI), Secretaria de Estado da Agricultura Familiar (SAF), Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN), Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), Tribunal de Contas do Estado (TCE), Controladoria Geral do Estado (CGE-), Secretaria de Estado da Administração (SEAD), Coordenadoria de Políticas para Mulheres (CEPM) e Ouvidoria-Geral do Estado do Piauí (OGE). A SEPLAN atuou como principal interlocutora e coordenadora com o BIRD em termos de preparação e implementação do projeto. Na sua estrutura foi criada um Unidade de Gestão do Projeto (UGP)

Adicionalmente, mantém-se comunicação com a SEFAZ para todas as questões ligadas à prestação de informações sobre a administração financeira, pagamentos e auditoria do projeto.

Foi estabelecido um Comitê de Gestão do Projeto, sob a liderança da SEPLAN, para analisar as prioridades estratégicas e o andamento do projeto. A SEPLAN criou o Manual Operacional do Projeto, especificando métodos eficazes de implementação, que contou aprovação do BIRD.

Notou-se que houve a mobilização de um conjunto de órgãos, destacando a necessidade de desempenho dos servidores públicos envolvidos neste cenário. Israel (1987)

ressaltou essa indicação ao afirmar que o desenvolvimento institucional, que consiste em ações de consultoria técnica, cursos, informatização do ente e "modernização" da máquina pública, tem sido impulsionado pelo BIRD, principalmente através de seus projetos urbanos. Ele define desenvolvimento institucional como o processo de aprimoramento das competências das instituições para que possam utilizar eficazmente os recursos humanos e financeiros existentes no país, com o foco principal de fomentar o desenvolvimento.

O desenvolvimento institucional tem se constituído, desde a década de 1980, em um componente fundamental dos projetos do BIRD, pois tem sido por ele utilizado como uma das amaneiras para difundir e implementar novas formas de gestão nos países da periferia capitalista, com objetivo principal de criar um ambiente favorável ao desenvolvimento, conforme Ribeiro Filho (2005).

Foram adotados quinze indicadores relacionados aos gastos para as atividades do Componente 1. Os Indicadores Ligados a Despesas – DLI's – foram acompanhando durante a implementação, o que permitiu avaliar o avanço na obtenção dos resultados intermediários em cada subcomponente, garantindo que cada um deles auxiliasse na realização do Objetivo de Desenvolvimento do Projeto - ODP. Os EEPs representam um subconjunto dos programas presentes no Plano Plurianual – PPA's do Governo do Piauí, escolhidos como programas prioritários para receberem o suporte desta operação.

### **3 METODOLOGIA**

Para o desenvolvimento dessa pesquisa foi fundamental a adoção de critérios multifacetados para imprimir uma adequada obtenção de dados que traduzissem efetivamente um processo de avaliação do planejamento de políticas públicas quando na utilização da operação de crédito externo.

Para tanto, foi basilar a construção de um referencial teórico que orientasse para a constituição das análises e reflexões acerca desse fenômeno. Isto posto, a realização de uma pesquisa bibliográfica (Gil, 2017) se apresentou como possibilidade para promovermos as ponderações que orientaram essa investigação

Salientamos que a pesquisa bibliográfica se manifestou como base na consulta em livros, periódicos e artigos postados no ambiente virtual, banco de dados de instituições públicas,

manuais de orientação para obtenção de crédito externo, dentre outros materiais da mesma natureza. Trata-se, portanto, de uma revisão de literatura sobre o aporte teórico com temáticas relacionadas ao planejamento, a gestão pública, a política pública e temas

correlatos.

A revisão teve como objetivo reunir e sintetizar conhecimento pré-existente sobre a temática, o que permitiu que conclusões de estudos anteriormente conduzidos fossem sumarizadas a fim de que se formulassem inferências sobre os tópicos dessa pesquisa. .

Nesse sentido, foram efetuadas pesquisas em estudos que investigam a relação entre as operações de crédito externo, projetos e políticas públicas, o que se mostrou um método valioso para a pesquisa que ora se apresenta, uma vez que este permitiu relacionar os tópicos presentes no Projeto com temas como sociedade, tecnologia, Meio Ambiente e gestão pública. Ademais, possibilitou a síntese de múltiplos estudos de um determinado assunto, além de apontar lacunas do conhecimento que precisam ser preenchidas com a realização de novos estudos (Gil, 2017). Diante do exposto, a Metodologia consistiu em seis etapas descritas a seguir:

- a) Identificação do tema ou questionamento: iniciou com a definição de um problema e a formulação de uma questão de pesquisa de maneira clara e específica (que apresente relevância para o fenômeno) e, em seguida, determinamos quais as palavras-chave ou descritores utilizados na busca da literatura. Assim, utilizamos como descritores para a confecção desta investigação os seguintes: operação de crédito externo. Políticas públicas. Projetos no setor público. Planejamento no setor público. É importante explicitarmos que efetuamos buscas no *google* acadêmico direcionado para a biblioteca virtual Scielo (Scientific Electronic Library Online) e similares, utilizando os descritores de forma singular ou combinada. Isto posto foram utilizado os mesmos descritores em espanhol e inglês;
- b) Estabelecimento de critérios para inclusão e exclusão de estudos/amostragem ou busca na literatura: nessa etapa se iniciou a procura nas bases de dados selecionadas para identificação dos estudos incluídos na revisão, conduzidos de maneira criteriosa e transparente. Nesse sentido, foram utilizadas publicações que investigaram as questões relacionadas a operações de crédito externo em organismos internacionais com foco em desenvolvimento econômico e social. Foi utilizado critério de exclusão fundamentado na relação da bibliografia com o tema aqui proposto. Como critérios de exclusão, foi utilizado a duplicidade e exclusão pelo conteúdo do resumo desalinhado com o objetivo da pesquisa. Nesse sentido utilizamos como exemplo documento do BIRD PAD 459 e Manual de Financiamentos Externos.
- c) Definição das informações extraídas dos estudos selecionados: consistiu na construção de

um banco de dados fácil e acessível, visando organizar e sumarizar as informações de maneira concisa. Foi sistematizado um processo analítico na metodologia adotada nos trabalhos selecionados e nas suas respectivas conclusões. A metodologia dos trabalhos expõe a forma como os dados foram coletados e analisados;

- d) Avaliação dos estudos incluídos na revisão: os estudos selecionados passaram por avaliação para qualificá-los quanto ao uso ou não na pesquisa. Além de artigos científicos utilizamos dados secundários de instituições públicas, manuais de operação de crédito externo e a legislação constitucional e dos estados e municípios que ressaltam as condições para aquisição de crédito externo;
- e) Interpretação dos resultados, em que se relacionou os dados com o conhecimento teórico;
- f) Apresentação da revisão/síntese do conhecimento, momento que se delineou e sintetizou os estudos incluídos na pesquisa de forma crítica.

Essa investigação também utilizou a pesquisa documental, constituindo como instrumento base o Documento do BIRD relativo a uma operação de crédito externo para a execução de um projeto intitulado Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social, no ano de 2016, PAD 459.

#### **4 ANÁLISE E RESULTADO**

De acordo com os dados demonstrados, essa pesquisa expõe a evidente relação dos organismos internacionais de financiamento e cooperação com as políticas públicas no Brasil. Conforme Pessina *et al* (2022), e com base no Painel COFEX, verificou-se que ao longo dos anos sublinha-se a utilização de operações de crédito externo como propulsor de políticas públicas em nível nacional.

Dito isto, podemos inferir que o país estaria em níveis econômicos e sociais abaixo do que se encontra hoje se, ao longo do tempo, não tivessem sido materializadas o conjunto de operações de crédito externo, estratégia que tem sido utilizada para fomentar e dinamizar as políticas locais. Essa estratégia tem sido utilizada, como se demonstrou, pelo diversos entes da federação, que apresentam índices de produção de riqueza e de desenvolvimento superiores ao Piauí, a exemplo de São Paulo, Ceará e Bahia, conforme SADIPEM, (2023).

Tal fato nos leva a concluir que o estado do Piauí não pode abrir mão dessa relevante fonte de recurso, uma vez que apresentam-se índices de pobreza bastante expressivos, conforme indica o IBGE. Nesse sentido, a SEPLAN vem ao longo dos últimos anos construindo parcerias e efetivando projetos com foco no desenvolvimento econômico e social, principalmente com o BIRD, a exemplo do projeto em tela.

Essa inferência é sugerida devido as informações constantes na BGE (2020) do estado do Piauí, que apresenta informações acerca da utilização de operação de crédito externo representando um total de 53,36% do valor total das receitas de capital (as operações de crédito representam a maior parte das receitas de capital, constituindo um total de 78,10% de todas estas receitas).

O documento PAD do Projeto “Piauí: Pilares de crescimento e inclusão social” sugere ainda que há um alinhamento da política pública do estado com os interesses dos organismos internacionais, voltados para a promoção do desenvolvimento humano, em todas as suas nuances. As intenções desse projeto ressaltam a dinâmica dos investimentos externos na qualidade de vida dos piauienses, destacando em um único documento ações na área da educação, na saúde e na regularização fundiária, por exemplo, indicando uma versatilidade e uma visão holística e de cadeia do desenvolvimento econômico no Estado.

Restou explícito que para a materialização desse recurso é necessário o comprometimento de todas as instituições públicas e um aporte técnico moderno por parte do BIRD, o que tem contribuído para um aperfeiçoamento do capital humano envolvido com o processo de implementação das políticas que derivam de projetos com este perfil, fato que se fortalece com a adoção de técnicas e princípios de gestão pública, dentre as quais destaca-se a transparência, a fiscalização e o controle, a promoção do recurso e a própria democracia. Para evidenciar essa relação é necessário destacar a materialização das ações desse projeto no contexto das políticas públicas no estado do Piauí, a saber:

- a) Fortaleceu os sistemas e treinou os funcionários em várias secretarias e entidades estaduais relacionadas à execução dos programas estratégicos;
- b) Auxiliou na produção de evidências que contribuem na elaboração de políticas em áreas cruciais, como educação, saúde e desenvolvimento rural;
- c) Reforçou o sistema de monitoramento com base em resultados e sua descentralização nas secretarias estaduais para supervisionar a execução dos programas estratégicos ligados ao fortalecimento da inclusão produtiva e social;
- d) Incentivou a inclusão de um ponto de vista de gênero em políticas e programas estratégicos (como, por exemplo, programas de geração de renda no campo).
- e) Tornou mais fácil para os cidadãos menos favorecidos o acesso a mecanismos de solução de reclamações nos órgãos setoriais, cujas medidas são fundamentais para diminuir a pobreza no Piauí.

Dito isto, o projeto em estudo mostrou que há um incremento da política pública no

estado do Piauí como também influencia no desenvolvimento da gestão pública desse ente.

## CONCLUSÃO

Historicamente o estado do Piauí apresenta fragilidades em relação aos seus indicadores sociais. Na busca para reverter este quadro, os seguidos governos têm focado na elaboração de políticas públicas de forma permanente e contínua. Entretanto, os recursos provenientes diretamente das receitas próprias não tem sido suficientes para promover um enfretamento dessa questão de modo mais eficaz.

Diante dessa realidade, surge o relevante instrumento das operações de crédito externo para o seu financiamento. Importante ressaltar que não se trata de exclusividade do estado do Piauí, uma vez que todos os entes da federação tem utilizado do mesmo recurso.

Essa política de cooperação e financiamento foi introduzida no mundo após a Segunda Guerra Mundial com o intuito de reconstruir os países arrasados por esse conflito e, nas últimas décadas, vem se expandindo com a missão de promover políticas econômicas e sociais em países pobres ou em desenvolvimento.

A partir dessa perspectiva, os diversos níveis da gestão pública brasileira passaram a utilizar a operação de crédito externo como uma estratégia para incrementar suas políticas públicas. Ao longo das décadas foi observado a dinâmica desses recursos e sua relação com a produção de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento humano na União, estados e municípios.

O estado do Piauí se beneficia da operação de crédito externo através de inúmeros projetos dentre os quais destacamos o “Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social”. Com base no documento analisado nesta pesquisa constatamos o planejamento de políticas públicas no âmbito da educação com vias a intervir na evasão escolar como tática de promover renda aos estudantes com vias a estimular sua permanência na atividade de estudo nas escolas, por

exemplo. Além dessa ação, como se viu, as medidas focaram em outros setores de políticas que são fundamentais para a melhora dos indicadores econômicos e sociais.

É crucial enfatizar que o Projeto forneceu mecanismos para avaliar o sucesso na sua implementação e consequentemente fornecer as condições para a sua população superar a pobreza. Os indicadores como a taxa de abandono escolar no ensino médio na rede pública, pacientes diagnosticados e/ou em tratamento de doenças crônicas nos cinco novos CEDCs, usuários de águas subterrâneas registrados no Cadastro Estadual de Recursos Hídricos (CERH) e verificados pela SEMARH, além de mulheres pobres do campo e comunidades

quilombolas que participam do projeto são exemplos de como foi possível avaliar o desempenho.

Nesse sentido, os resultados verificados ao longo da sua execução, puderam ser observados através desses instrumentos e, portanto, atestando a relação dos recursos da operação de crédito externo com os efeitos das políticas foco do projeto.

O organismo internacional, ao oferecer a intenção de financiamento e cooperação, auxilia também no aprimoramento dos órgãos envolvidos na implementação, fato provocado pelo nível de exigência presente no percurso da operação de crédito externo, desde a intenção de financiamento até a execução da política pública. Isso contribui, portanto, para o aprimoramento dos métodos de trabalho e a administração pública do ente nacional.

Esse artigo apresentou, em linhas gerais, a ocorrência da operação de crédito externo no âmbito das políticas públicas no Brasil e no estado do Piauí. Entretanto, essa pesquisa precisa ser ampliada, no sentido de demonstrar efetivamente os resultados pós implementação do projeto, com vias a efetuarmos críticas mais robustas relativo à eficiência no enfrentamento das questões sociais no estado do Piauí.

Esse estudo demonstrou que o crédito externo pode se constituir em um poderoso instrumento de inclusão social, a sua ocorrência é um diferencial no âmbito da confecção de políticas públicas sociais no território brasileiro destacando-se, portanto, como uma estratégia pragmática para mitigar os efeitos da pobreza na qualidade de vida da sociedade.

## REFERÊNCIAS

BACEN, Banco Central do Brasil (). Organismos Financeiros Internacionais. **Boletim do Banco Central do Brasil** – Relatório 1997. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual97/rel97-6p.pdf>>. Acesso 05 dez. 2024.

\_\_\_\_\_. **Quando uma operação é considerada crédito externo** (2023). Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/meubc/faqs/p/quando-uma-operacao-e-considerada-credito-externo>>. Acesso 06 dez 2024.

Banco Mundial. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. Piauí: Pilares de Crescimento e Inclusão Social. Relatório Número PAD 459. 30 de novembro de 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Assuntos Internacionais. Manual de financiamentos externos: organismos internacionais de financiamento / Secretaria de Assuntos Internacionais. – Brasília: MP, 2013.

CLP, Centro de Liderança Pública (CLP). **Financiamento Internacional de Projetos**: uma alternativa para as prefeituras viabilizarem o desenvolvimento. Publicado em 16 de abril de 2024. Disponível em: <<https://clp.org.br/como-funciona-o-financiamento-internacional-de-projetos/>>. Acesso 06 dez. 2024.

CHIAVENATO, Idalberto. **Iniciação ao planejamento e controle da produção**. 3. São Paulo: Atlas, 2022.

BRASIL, República Federativa do. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 02 dez. 2024.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6.ed. São Paulo:Atlas, 2017.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pi.html>>. Acesso 05 dez 2024.

LIMA, Emanoel Marcos. REZENDE, Amaury Jose. **Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil**: uma análise a partir da Curva de Laffer. Campo Grande: Interações, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/inter/a/ttZkLzk7qdnmxZjQL7Yq8Qp/>>. 5 dez 2024.

ISRAEL, Arturo. **Institutional development**: incentives to performance. Washington: World Bank/The Johns Hopkins University Press, 1987.

BRASIL, Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual de Financiamentos Externos**. Brasília: MPO, 2013. Disponível em: <<https://agencia.baciaspcj.org.br/docs/gestao/manual-financiamentos-externos.pdf>>. Acessado em: 05 dez. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Cooperação Financeira**, 2020. Disponível em: <<http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/politicaexterna/diplomacia-economica-comercialefinanceira/15551-cooperacao-financeira>>. Acessado em: 08 dez. 2024.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas**, 1945. Disponível em: <<https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-dasNa%C3%A7%C3%A9sUnidas.pdf>>. Acesso 07 dez. 2024.

PESSINA, Maria Elisa Huber; COELHO, André Pires Batista; FADUL, Élvia Mirian Cavalcanti; MONTEIRO, Augusto de Oliveira. **Cooperação internacional para o desenvolvimento e financiamento externo para o Brasil**: uma macroanálise do período entre 2000 e 2020. 56(2): 248-274, mar. - abr. 2022. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 2022.

PESSINA, Maria Elisa Huber. **O não governamental na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento após 1990**: entre as circunstâncias e as peculiaridades do caso alemão. Salvador: Edufba, 2017.

PIAUÍ, Estado. Balanço Geral do Estado – BGE, 2020. Disponível em: <[https://portal.sefaz.pi.gov.br/balanco/2020/01-Relatorio\\_Balanco\\_Geral\\_2020\\_OFICIAL.pdf](https://portal.sefaz.pi.gov.br/balanco/2020/01-Relatorio_Balanco_Geral_2020_OFICIAL.pdf)>. Acessado em:09 dez 2024.

PIRES, Manoel Carlos de Castro. **Mecanismos fiscais de financiamento do desenvolvimento**: o caso do crédito público. Cátedras 2018. Disponível em: <[https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/7251/1/Caderno%20111\\_\\_relatorio\\_completo.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/7251/1/Caderno%20111__relatorio_completo.pdf)>. 05 dez. 2024.

RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne. **O Banco Mundial e as estratégias de**

**desenvolvimento institucional para as cidades:** primeiro, idéias, depois dinheiro. 2005. Disponível em: <<http://www.xienanpur.ufba.br/132.pdf>>. Acessado 10 dez. 2024.

BRASIL, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios.** Brasília: MGISP, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/operacoes-de-credito/sadipem>>. Acessado em: 07 dez. 2024.

BRASIL, Tesouro Nacional. **Transferência a Estados e Municípios.** Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municípios/transferencias-a-estados-e-municípios>>. Acesso 04 dez. 2024.

World Bank Group. **Pobreza Panorama Geral.** Washington: World Bank Group, 2024. Disponível em: <<https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>>. Acessado em: 05 dez. 2024.