

COMO SE DÁ A DECISÃO E ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL PARA DEFINIÇÃO DA MODALIDADE DE FINANCIAMENTO INTERNACIONAL PARA PROJETOS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO? CASO “PROJETO QUALIFICA SUAS”: GUIA PRÁTICO

Autora: Laura Dias Arnaldo¹

Orientadora: Maira Cavalcanti Rocha

Avaliador: Diego de Miranda Estevam dos Reis

Resumo: Este trabalho analisa o processo decisório e a articulação intersetorial (Secretaria de Assistência Social e Secretaria da Fazenda) para definição da modalidade de financiamento internacional no município de São Paulo, com foco no projeto "Qualifica SUAS", financiado pelo Banco Mundial. A pesquisa, de natureza qualitativa, utiliza análise documental e entrevistas para propor um guia prático que auxilie equipes técnicas na escolha do modelo de financiamento mais adequado. A sistematização da experiência busca promover maior eficiência, clareza institucional e replicabilidade, fortalecendo a governança pública e a efetividade das políticas sociais.

Palavras-chave: financiamento internacional; Banco Mundial; gestão pública; articulação intersetorial; Qualifica SUAS.

¹ Bacharel em Administração Pública pela Unicamp (2023), atualmente cursa Direito na Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Possui quatro anos de experiência em multinacional na área de gestão de projetos e, atualmente, atua como residente em Gestão Pública na Prefeitura de São Paulo.

Introdução

A crescente complexidade dos desafios sociais urbanos exige soluções inovadoras e sustentáveis no campo da gestão pública. Nesse contexto, o financiamento internacional emerge como uma importante ferramenta para viabilizar projetos que promovam melhorias estruturais e sociais nas cidades. No município de São Paulo, a busca por recursos externos, especialmente por meio do Banco Mundial, tem se intensificado como estratégia para ampliar a capacidade de investimento em áreas prioritárias, como a assistência social.

A escolha do tema para este trabalho se justifica pela necessidade de sistematização do processo de decisão sobre modalidades de financiamento internacional, visando ampliar a eficiência, a transparência e a articulação intersetorial entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo e a Secretaria da Fazenda. O tema torna-se especialmente relevante diante da ausência de diretrizes claras e padronizadas que orientem as equipes técnicas na escolha de modalidades financeiras alinhadas à natureza dos projetos propostos e à realidade fiscal e orçamentária do município.

Diante disso, o problema central a ser enfrentado refere-se à falta de um instrumento prático que oriente a decisão sobre qual modalidade de financiamento internacional é mais apropriada a cada projeto, considerando os aspectos técnicos, financeiros e institucionais envolvidos. A ausência desse instrumento pode comprometer a efetividade das políticas públicas financiadas, gerar entraves na execução dos projetos e prejudicar a articulação entre as secretarias explicitadas. A relevância da iniciativa reside justamente em oferecer um guia prático que sistematize boas práticas, experiências anteriores e requisitos legais, tendo como caso prático o Projeto "Qualifica SUAS", desenvolvido pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) com financiamento do Banco Mundial.

Para diagnosticar o problema e embasar a proposta do guia, foram utilizados métodos qualitativos, como análise documental e entrevistas com equipes técnicas da Secretaria da Fazenda e da SMADS, responsáveis pela negociação e implementação do referido projeto. A literatura consultada inclui normativas municipais (como a Lei Orgânica do Município de São Paulo e a Lei nº 13.398/2002), documentos do Banco Mundial como o: *Project Appraisal Document*, além do

Manual de Financiamento Externo da COFIEIX e estudos sobre a atuação dos organismos internacionais no Brasil, sobretudo o BIRD- Banco Mundial.

A disseminação do conteúdo proposto neste guia visa beneficiar diretamente as equipes técnicas das secretarias municipais, a fim de se inspirar no caso trabalhado *Projeto Qualifica SUAS*, promovendo tomadas de decisão mais estratégicas, articuladas e coerentes com os interesses da gestão pública. Ao consolidar informações e práticas em um único documento de fácil consulta, o guia contribui para o fortalecimento da governança intersetorial, a racionalização do processo decisório e a melhoria da eficiência na utilização de recursos provenientes de financiamentos internacionais firmados com o Banco Mundial.

O projeto apresentado representa uma prática inovadora ao propor um modelo replicável de apoio à gestão pública, capaz de melhorar os processos existentes de contratação de financiamento e de adaptação institucional para absorção de recursos externos, via Banco Mundial. A proposta não apenas valoriza experiências anteriores como o "Qualifica SUAS", mas também oferece uma ferramenta aplicável a novos contextos, promovendo o aprendizado institucional contínuo e a geração de valor público.

Metodologia

Este trabalho adota uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada, com o objetivo de mapear e sistematizar o processo decisório intersetorial, entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e a Secretaria da Fazenda, sobre a definição da modalidade de financiamento internacional no âmbito da Prefeitura de São Paulo, com foco na experiência do projeto “Qualifica SUAS”, financiado pelo Banco Mundial. A metodologia adotada contempla a análise documental, entrevistas com profissionais envolvidos e o levantamento de dados institucionais e normativos.

A etapa inicial da pesquisa consistiu na revisão de documentos oficiais relacionados à estruturação do financiamento internacional para o referido projeto. Foram analisados, com especial atenção, a “Carta Consulta” enviada à Comissão de Financiamentos Externos (COFIEIX), o *Project Appraisal Document* (PAD) elaborado pelo Banco Mundial e o *Manual de Financiamento Externo*

da COFIEIX, além de outros documentos disponíveis em fontes públicas e governamentais. Também foram consultadas normativas legais, tais como a Lei Orgânica do Município de São Paulo, a Lei nº 13.398/2002 e a Resolução Normativa nº 1/2024 da COFIEIX, que regulamentam os procedimentos para a contratação de crédito externo por entes federativos.

A coleta de dados empíricos foi realizada por meio de entrevistas com os integrantes das equipes técnicas da Secretaria Municipal da Fazenda e da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), ambos diretamente envolvidos no planejamento e na negociação do financiamento do projeto “Qualifica SUAS”. A realização das entrevistas buscou garantir a incorporação de diferentes perspectivas e experiências institucionais, proporcionando legitimidade e reconhecimento aos profissionais e práticas desenvolvidas.

A partir do levantamento de dados, foram identificados os aspectos fundamentais para a implementação bem-sucedida da iniciativa. Destaca-se, nesse sentido, a importância da articulação entre as secretarias envolvidas, da clareza na definição do escopo do projeto e da escolha da modalidade de financiamento mais adequada, considerando os requisitos orçamentários, operacionais e de desempenho. O caso em estudo adotou um modelo misto de financiamento, combinando o *Investment Project Financing* (IPF) e o *Program-for-Results* (PforR), o que demandou uma coordenação intersetorial intensiva, bem como a definição de indicadores específicos atrelados à liberação dos recursos.

Foram também identificados fatores de sucesso, desafios e aprendizados resultantes da experiência. Como fatores que contribuíram positivamente, destacam-se o histórico de cooperação da Prefeitura de São Paulo com o Banco Mundial, a qualificação técnica das equipes envolvidas e a existência de experiências anteriores com modelos semelhantes de financiamento executados também pelo Banco Mundial. Por outro lado, os desafios enfrentados incluíram dificuldades de comunicação entre as partes, decorrentes da utilização de terminologias distintas entre os setores financeiro e social, além de limitações orçamentárias para o cumprimento de contrapartidas exigidas antes da liberação dos recursos do Banco.

A sistematização dessas experiências permitiu avaliar o potencial de replicabilidade da prática em outros contextos administrativos. Considerando que os trâmites para contratação de financiamento internacional junto ao BIRD- Banco Mundial estão previstos em normativas

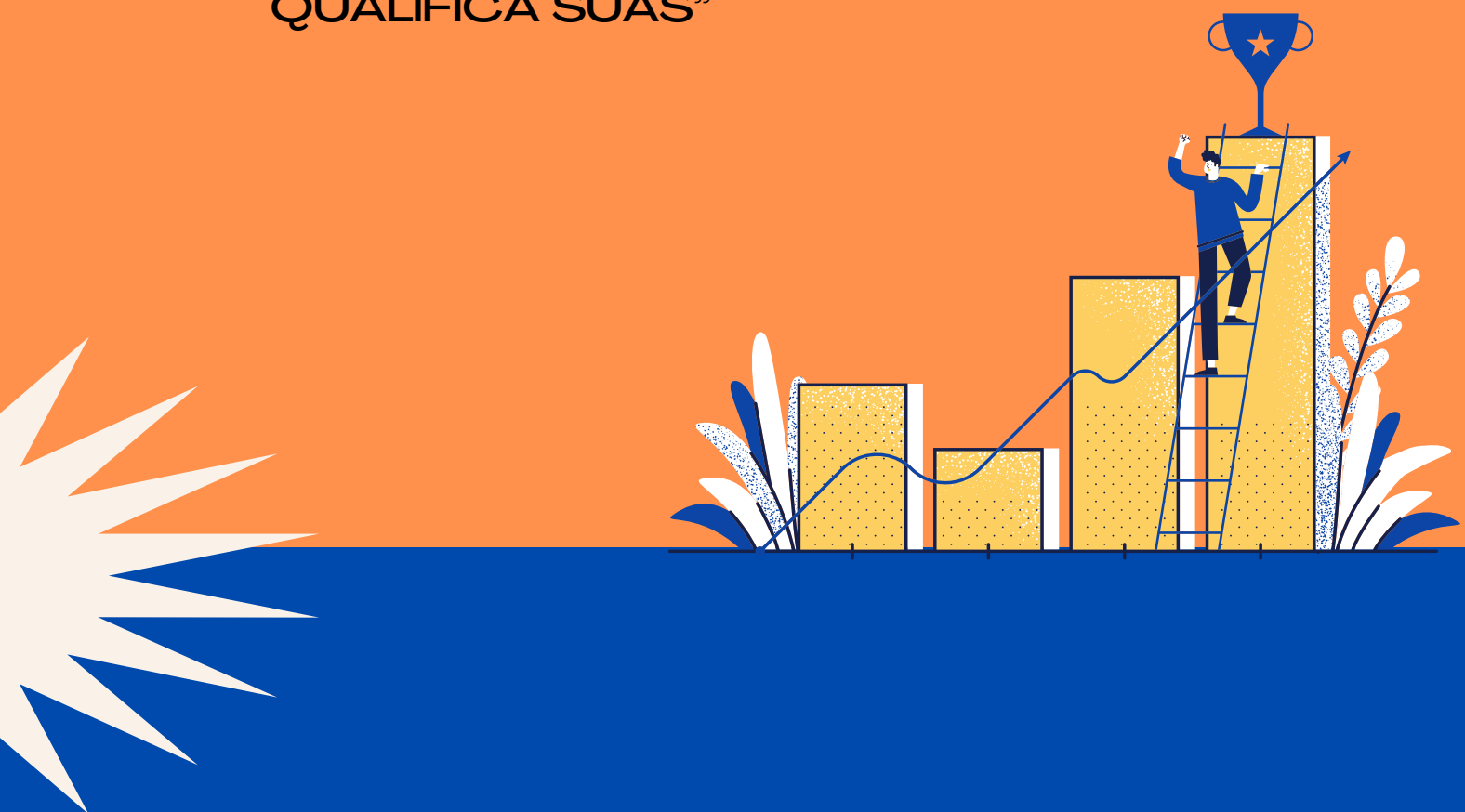
nacionais e municipais, e que as modalidades de financiamento oferecidas pelo Banco Mundial são adaptáveis conforme o tipo e os objetivos do projeto, conclui-se que a iniciativa apresenta elevado grau de aplicabilidade em outras realidades. O guia prático, portanto, surge como um instrumento que visa contribuir para o fortalecimento da gestão pública municipal, ao oferecer subsídios técnicos organizados para decisões estratégicas no campo do financiamento internacional de projetos junto ao Banco Mundial.

Resultados e Impactos

Os resultados que espera-se alcançar a aplicação do guia prático proposto neste trabalho são de melhorias significativas na capacidade de articulação e tomada de decisão intersetorial no âmbito da administração municipal de São Paulo, especialmente no que se refere à definição da modalidade de financiamento internacional, firmada com o Banco Mundial, mais adequada aos projetos públicos. A sistematização dos fluxos institucionais, o esclarecimento das etapas de negociação com organismos multilaterais e a consolidação das normas e diretrizes legais contribuem para a criação de um instrumento acessível e funcional, capaz de orientar tecnicamente as equipes envolvidas. A utilização do Projeto Qualifica SUAS como estudo de caso proporcionou subsídios concretos e contextualizados, permitindo que a nova prática fosse testada em um ambiente institucional real e com relevância social.

Além disso, observa-se que a padronização do processo decisório, promovida pelo guia, possibilitou maior clareza e eficiência na interlocução entre os órgãos municipais e o Banco Mundial, resultando em ganho de agilidade nas etapas de elaboração e aprovação de projetos. Do ponto de vista do impacto social, a adoção de modelos de financiamento mais alinhados à natureza dos projetos, como o PforR e o IPF, espera-se que haja a execução de ações com resultados mensuráveis e foco em eficiência, ampliando a efetividade das políticas públicas voltadas à população em situação de vulnerabilidade. Nesse sentido, a prática institucionalizada demonstra potencial de replicabilidade e sustentabilidade no longo prazo, fortalecendo a capacidade de planejamento e execução da gestão pública municipal.

CASO “PROJETO
QUALIFICA SUAS”



**COMO SE DÁ A
DECISÃO E
ARTICULAÇÃO
INTERSETORIAL PARA
DEFINIÇÃO DA
MODALIDADE DE
FINANCIAMENTO
INTERNACIONAL PARA
PROJETOS NO
MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO?**



SUMÁRIO

01

Caso inspirador

02

O que você vai aprender?

03

O que é um financiamento internacional e qual o seu fluxo de aprovação no município de São Paulo?

04

Fluxo de aprovação para preparação de projetos e programas com financiamentos externos - cofiex

05

Atividades após aprovação da cofiex para preparo de projetos/programas

06

Modalidades de financiamento internacional do banco mundial

07

Articulação intersetorial e definição da modalidade de financiamento internacional com o banco mundial

08

Fluxo de negociação para liberação do recurso

09

Proibições previstas em Lei para financiamentos internacionais

10

Orientações para uma boa negociação intersetorial para financiamentos internacionais de projetos e programas

11

Referências

CASO INSPIRADOR PROJETO “QUALIFICA SUAS” E EQUIPE TÉCNICA

O caso inspirador para a construção deste guia prático será fundamentado no Programa de Fortalecimento da Assistência Social e Qualificação do Atendimento a Indivíduos e Famílias em Vulnerabilidade e Risco Social no Município de São Paulo, mais conhecido como “Qualifica SUAS”. O objetivo geral do projeto é apoiar a integração socioeconômica de famílias em situação de risco social e outros grupos vulneráveis no Município de São Paulo. Esse objetivo será alcançado por meio da fonte de financiamento internacional que a Prefeitura de São Paulo irá viabilizar com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD – Banco Mundial), além do valor de contrapartida da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. Dessa forma, neste guia vamos indicar quais são os possíveis modelos de financiamento internacional (Banco Mundial) e como se dá a negociação para a escolha desse modelo entre as secretarias envolvidas na contratação de dívida pública municipal.

No caso do município de São Paulo, a Secretaria da Fazenda (SF) é o mutuário da dívida do financiamento, sendo a entidade executora do projeto “Qualifica SUAS” a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS).

No aspecto financeiro, o tipo de operação é o de crédito externo. O escopo do projeto é determinante para a escolha do modelo de financiamento mais adequado, o qual será exemplificado neste guia. Assim, no projeto “Qualifica SUAS”, o modelo de financiamento é chamado de misto. Ou seja, o desembolso das linhas orçamentárias mapeadas será feito via “Financiamento de Projetos de Investimento (Investment Project Financing – IPF)” e via “PforR – Programa por Resultado”, este atrelado aos resultados alcançados com base nos indicadores desenhados no projeto.



O QUE VOCÊ VAI APRENDER?

02

Financiamento Internacional

Neste guia, você aprenderá sobre as modalidades de financiamento internacional disponíveis para a contratação de dívida pública no município de São Paulo e o conceito de financiamento internacional.

Fluxo de Aprovação da Contratação de Empréstimos

Aqui, você entenderá as etapas de aprovação necessárias para que o município de São Paulo contraia dívidas públicas por meio de financiamento internacional, realizado com o Banco Mundial. Ou seja, receberá uma orientação geral sobre a solicitação de autorização para a elaboração de programas/projetos do setor público e sobre as diferentes fases do processo de contratação de empréstimos com o Banco Mundial.

Decisão e Articulação Intersetorial

Além disso, este guia será capaz de demonstrar como é tomada a decisão sobre o melhor modelo de financiamento internacional via Banco Mundial, entre as diferentes possibilidades, e como ocorre a articulação entre a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social do município de São Paulo, a Secretaria da Fazenda e o Banco Mundial no processo, como no caso do programa “Qualifica SUAS”.

O QUE É UM FINANCIAMENTO INTERNACIONAL E QUAL O SEU FLUXO DE APROVAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO?

Nesta seção, será explicado o conceito de financiamento internacional, destacando as principais modalidades disponíveis no Banco Mundial para o município de São Paulo.

O financiamento internacional de projetos é uma forma de captação de recursos que, além de estar prevista na Constituição, é regulamentada por Resoluções do Senado Federal. Essa modalidade permite que os entes públicos brasileiros realizem operações de crédito com instituições financeiras internacionais, por meio de empréstimos reembolsáveis concedidos por bancos de desenvolvimento. O principal objetivo desses recursos é financiar projetos que visem melhorar a qualidade de vida da população.

De acordo com o SADIPEM (Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios), nos últimos cinco anos, as prefeituras brasileiras captaram cerca de 3,7 bilhões de dólares por meio dessas operações, distribuídos em 56 projetos. Dentre os estados que mais se destacam, São Paulo, Ceará e Bahia representam quase 50% desse valor, sendo que os respectivos municípios concentram 49,6% desse montante.

A fonte externa de financiamento que será usada como caso de exemplo neste guia é a do Banco Mundial, uma instituição financeira de caráter multilateral, criada em 1944, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), por ocasião da Conferência Monetária e Financeira de Bretton Woods, com o objetivo de criar um arcabouço de regras econômico-financeiras para o pós-guerra.

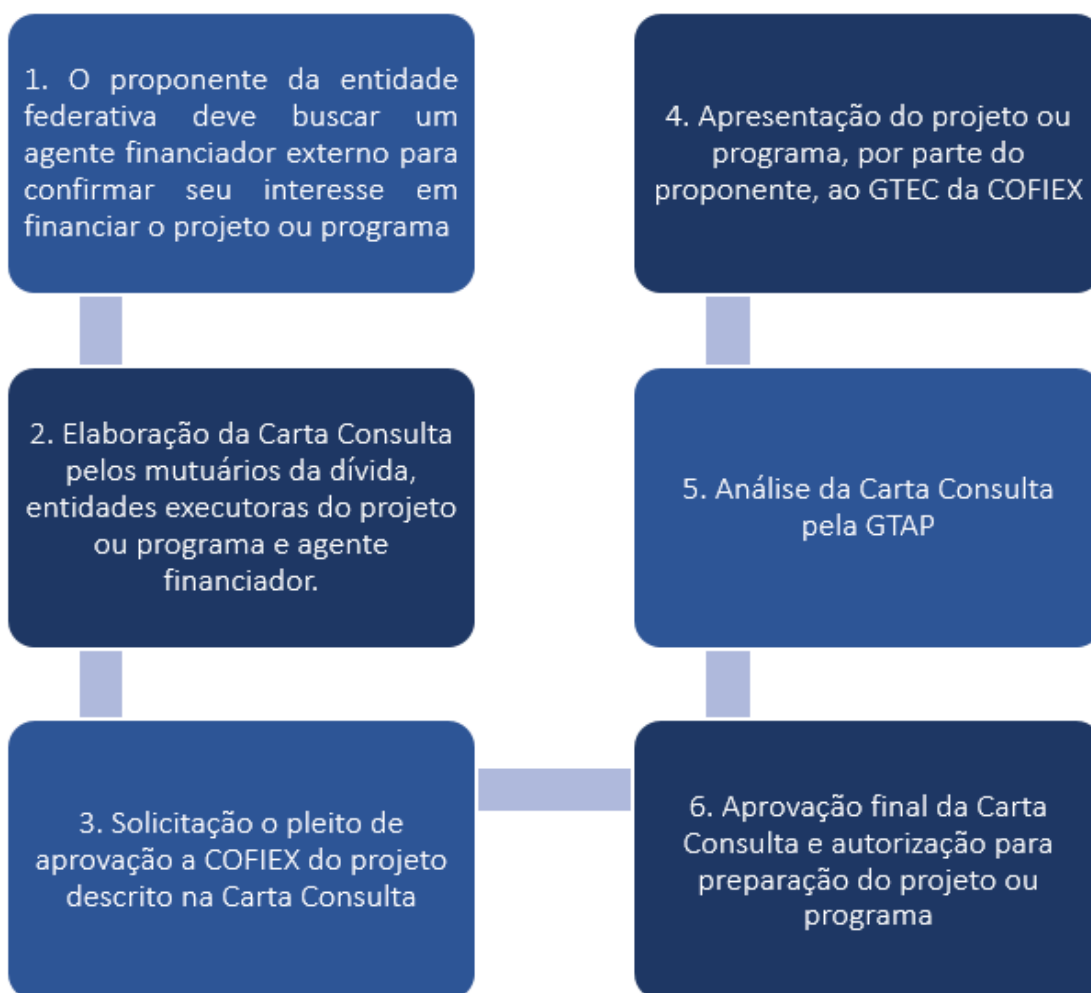
O Banco Mundial é composto por quatro agências, são elas: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD; Associação Internacional de Desenvolvimento – IDA; Corporação Financeira Internacional – IFC; e Agência Multilateral de Garantias de Investimento – MIGA.

FLUXO DE APROVAÇÃO PARA PREPARAÇÃO DE PROJETOS E PROGRAMAS COM FINANCIAMENTOS EXTERNOS - COFIEX

04

LEGISLAÇÕES IMPORTANTES:

- Resolução Normativa nº 1, de 22 de novembro de 2024 - dispõe sobre o exame e a autorização, pela comissão de financiamentos externos - cofiex, para a preparação de projetos ou programas do setor público com apoio financeiro de fontes externas.
- Lei Orgânica do Município (LOM), artigo 38: autoriza empréstimos e financiamentos, inclusive internacionais, com autorização da câmara municipal.
- Lei nº 13.398/2002: estabelece condições para contratação de empréstimos pela prefeitura, incluindo com organismos internacionais como o banco mundial.
- Lei nº 17.254 de 26 de dezembro de 2019 - autoriza o poder executivo a contratar operações de crédito para financiar a execução de projetos de investimento no município de são paulo.



DETALHES DO FLUXO DE APROVAÇÃO PARA PREPARAÇÃO DE PROJETOS E PROGRAMAS COM FINANCIAMENTOS EXTERNOS - COFLEX

1. Busca pelo Agente Financiador

O proponente da entidade federativa (no exemplo, o Município de São Paulo) deve procurar um agente financiador externo, o Banco Mundial, para verificar o interesse deste em financiar o projeto/programa.

2. Elaboração da Carta Consulta

O ente federativo, neste caso o Município de São Paulo, elabora um documento formal chamado Carta Consulta. Essa carta é elaborada com a participação das entidades executoras do projeto/programa, como a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS); do mutuário da dívida (a Secretaria da Fazenda); e do agente financiador (Banco Mundial). A Carta Consulta tem como objetivo submeter o projeto à COFLEX (Comissão de Financiamentos Externos), que é responsável pela aprovação de projetos e programas do setor público com apoio financeiro de organismos internacionais, como o Banco Mundial.

3. Solicitação de Aprovação à COFLEX

O próximo passo é solicitar a aprovação do projeto à COFLEX. O pleito deve ser encaminhado via *SIGS* (Sistema de Gerenciamento Integrado da SAIN - [link] (<http://www.sigs.planejamento.gov.br/sigs>)), e deve ser assinado eletronicamente pelos seguintes dirigentes, conforme o tipo de proponente:

- União: Ministro de Estado ou Secretário Executivo
- Órgãos do Poder Legislativo/Judiciário: Titular dos poderes
- Estado: Governador
- Município: Prefeito
- Empresas Públicas/Sociedades de Economia Mista: Presidente ou equivalente.

4. Apresentação ao GTEC

Após a solicitação, o projeto é apresentado ao GTEC (Grupo Técnico de Trabalho da COFLEX) para análise técnica e para esclarecimento de dúvidas ou realização de ajustes, caso necessário. Essas são as chamadas Reuniões Técnicas de apresentação de pleitos ao Grupo Técnico da Comissão de Financiamentos Externos.

5. Análise e Autorização

Após o recebimento do pedido, a Secretaria Executiva da COFLEX envia a proposta ao Grupo de Trabalho Interministerial para Análise de Projetos do Meio Ambiente (GTAP). Se aprovada, o Ponto Focal Operacional concederá a autorização final. Para órgãos públicos, é necessária uma resolução da COFLEX permitindo o pleito, antes da concessão da autorização final.

6. Aprovação Periódica e Início do Processo de Preparação

Os pleitos para aprovação de financiamentos externos pela COFLEX acontecem periodicamente. Uma vez aprovado, inicia-se o processo de preparação do programa/projeto pelo agente financiador e pelo mutuário. O processo se segue conforme a seguinte estrutura:

A) Autorização do Preparo: A COFLEX, como órgão colegiado do Ministério da Economia, autoriza a preparação de programas/projetos com apoio financeiro de fontes externas.

Critérios para Autorização: a autorização deve atender aos seguintes critérios:

Avaliação positiva pela Secretaria do Tesouro Nacional sobre a capacidade de pagamento e o histórico de endividamento dos entes federativos.

Cumprimento dos acordos de pagamento de dívidas e do programa de ajuste fiscal.

Avaliação positiva pela Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais sobre os aspectos técnicos e operacionais do projeto.

B) Requisitos Específicos para Municípios: de acordo com a Resolução nº 3, de 29 de maio de 2019, os pedidos de empréstimos externos para municípios só serão analisados pela COFLEX se:

A população do município for superior a 100.000 habitantes (com margem de 10%).

O município deve garantir pelo menos 20% do valor total do projeto (**conhecido como contrapartida**).

DETALHES DO FLUXO DE APROVAÇÃO PARA PREPARAÇÃO DE PROJETOS E PROGRAMAS COM FINANCIAMENTOS EXTERNOS - COFIEIX

**OBS: RECONHECIMENTO DA
CONTRAPARTIDA
AS DESPESAS RELATIVAS À
CONTRAPARTIDA SÓ PODERÃO
SER RECONHECIDAS PELO AGENTE
FINANCIADOR (POR EXEMPLO, O
BANCO MUNDIAL) A PARTIR DA
DATA DE PUBLICAÇÃO DA
RESOLUÇÃO DA COFIEIX
APROVANDO A PREPARAÇÃO DO
PROJETO.**

**Próximo passo:
realizar as etapas
das atividades após
aprovação da cofiex
para preparo de
projetos/programas**

ATIVIDADES APÓS APROVAÇÃO DA COFLEX PARA PREPARO DE PROJETOS/PROGRAMAS

07

O AGENTE FINANCIADOR, NESTE EXEMPLO, O BANCO MUNDIAL, É RESPONSÁVEL POR REALIZAR REUNIÕES, TAMBÉM CHAMADAS DE MISSÕES, COM O OBJETIVO DE ELABORAR AS MINUTAS DO CONTRATO E O DESENHO DO PROJETO OU PROGRAMA. ESSES DOCUMENTOS DESCREVEM TODAS AS ATIVIDADES DO PROGRAMA OU PROJETO, O VALOR DO EMPRÉSTIMO EXTERNO, OS INDICADORES DE DESEMPENHO E DE DESEMBOLSOS, ENTRE OUTROS ASPECTOS.

ANTES DA NEGOCIAÇÃO FINAL PARA APROVAÇÃO DA LIBERAÇÃO DO CRÉDITO PARA A EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES DESENHADAS NO PROGRAMA OU PROJETO, HÁ A FASE DA 'PRÉ-NEGOCIAÇÃO', QUE OCORRE UM DIA ANTES DA NEGOCIAÇÃO E SERVE PARA AJUSTES FINAIS DOS CONTRATOS QUE SERÃO ANALISADOS NA FASE SEGUINTE.

DEPOIS QUE A PREPARAÇÃO DOS DOCUMENTOS É FINALIZADA, O AGENTE RESPONSÁVEL PELO FINANCIAMENTO FINALIZA AS MINUTAS DO CONTRATO, FAZ AS CONFERÊNCIAS E AS ENVIÀ À SAIN/ME (SECRETARIA DE ASSUNTOS ECONÔMICOS INTERNACIONAIS), QUE COORDENA A NEGOCIAÇÃO. A SAIN/ME, ENTÃO, ENVIÀ OS DOCUMENTOS PARA A STN/ME (SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL), PGFN/ME (PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL) E PARA O MUTUÁRIO.



Para operações de crédito externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas administrações diretas, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, quando houver garantia da União ou financiamento de organismo internacional, agência governamental estrangeira ou empresas não dependentes, cujo controle pertença aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou às suas administrações indiretas em operações com garantia da União, o mutuário deverá abrir processo, com a documentação requerida, na Coordenação-Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia – COPEM/STN/ME.

MODALIDADES DE FINANCIAMENTO INTERNACIONAL DO BANCO MUNDIAL

É importante ter a ciência das modalidades existentes no Banco Mundial para que essas possam ser negociadas durante a fase de deliberação da estrutura e contrato do projeto.

1

FINANCIAMENTO
DE PROJETOS DE
INVESTIMENTO
(INVESTMENT
PROJECT
FINANCING - IPF)

2

FINANCIAMENTO DE
POLÍTICAS DE
DESENVOLVIMENTO
(DEVELOPMENT
POLICY FINANCING -
DPF)

3

PROGRAMA POR
RESULTADOS
(PROGRAM-FOR-
RESULTS - PFORR)

4

FINANCIAMENTO DE
PROGRAMAS COM
ABORDAGEM
PROGRAMÁTICA EM
MÚLTIPLAS FASES
(MPA FINANCING)

5

GARANTIAS

DETALHES DAS MODALIDADES DE FINANCIAMENTO INTERNACIONAL DO BANCO MUNDIAL

1. FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE INVESTIMENTO (INVESTMENT PROJECT FINANCING - IPF)

O IPF é destinado a financiar projetos específicos que visam promover a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável. Este tipo de financiamento apoia projetos com objetivos de desenvolvimento, atividades e resultados definidos, cujos recursos são liberados para determinadas categorias de despesas admissíveis.

Características principais:

- **Objetivo:** Apoiar a criação de infraestruturas físicas e sociais necessárias para o desenvolvimento sustentável.
- **Âmbito:** Inclui investimentos em setores como infraestrutura, saúde, educação, agricultura e serviços sociais.
- **Duração:** Geralmente, projetos de médio a longo prazo, com duração típica de 5 a 10 anos.

Exemplo: Em Moçambique, cerca de 90% dos US\$ 5,1 bilhões comprometidos pelo Banco Mundial até setembro de 2022 foram na forma de IPF, financiando projetos de infraestrutura e serviços sociais.

2. FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO (DEVELOPMENT POLICY FINANCING - DPF)

O DPF oferece apoio orçamentário aos governos para implementar reformas políticas e institucionais que promovam o crescimento econômico e a redução da pobreza. Este tipo de financiamento está condicionado à implementação de ações específicas acordadas entre o Banco Mundial e o país beneficiário.

Características principais:

- **Objetivo:** Apoiar reformas estruturais e políticas públicas que promovam o desenvolvimento econômico.
- **Âmbito:** Inclui setores como governança, gestão fiscal, políticas sociais e ambientais.
- **Desembolso:** Os fundos são liberados em parcelas, condicionadas ao cumprimento de metas e indicadores pré-estabelecidos.

Exemplo: O Banco Mundial aprovou um crédito de US\$ 300 milhões para o Projeto de Acesso a Finanças e Oportunidades Econômicas em Moçambique, visando melhorar o acesso ao financiamento e oportunidades econômicas no país.

Os fundos DPF são disponibilizados aos países beneficiários com base em:

- Manutenção de um quadro de política macroeconómica adequado, determinado pelo Banco Mundial com contributos das avaliações do FMI.
- Implementação satisfatória do programa global de reformas.
- Conclusão de um conjunto de políticas críticas e ações institucionais acordadas entre o Banco Mundial e o país (também conhecidas como Ações Prévias).

DETALHES DAS MODALIDADES DE FINANCIAMENTO INTERNACIONAL DO BANCO MUNDIAL

3. PROGRAMA POR RESULTADOS (PROGRAM-FOR-RESULTS - PFORR)

O PforR vincula o desembolso de fundos ao alcance de resultados previamente acordados e mensuráveis. Este instrumento incentiva a eficiência e a eficácia na implementação de programas governamentais. Além disso, as secretarias devem usar recursos próprios para atingir os resultados, o que pode ser um problema inicial do ponto de vista da restrição orçamentária que a Secretaria de Assistência Social enfrenta, no caso do projeto em análise.

Características principais:

- **Objetivo:** Incentivar a obtenção de resultados concretos e mensuráveis em programas de desenvolvimento.
- **Âmbito:** Aplicável a programas em setores como saúde, educação, infraestrutura e desenvolvimento rural.
- **Desembolso:** Os fundos são liberados conforme a verificação independente dos resultados alcançados.

Exemplo: O Projeto Paraná Eficiente, no Brasil, é apoiado por dois instrumentos de financiamento do Banco Mundial, incluindo o PforR, visando melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos no estado.

4. O FINANCIAMENTO DE PROGRAMAS COM ABORDAGEM PROGRAMÁTICA EM MÚLTIPLAS FASES (MPA)

É uma modalidade de financiamento do Banco Mundial que visa apoiar programas de desenvolvimento dos países membros, por meio de operações estruturadas em fases. Cada fase é concebida como uma operação individual, mas todas compartilham um objetivo de desenvolvimento programático comum.

Características principais do MPA:

- **Estrutura em fases:** O programa é dividido em duas ou mais fases sequenciais ou sobrepostas, permitindo uma implementação gradual e adaptativa.
- **Flexibilidade:** A estrutura multifásica permite ajustes com base em lições aprendidas e mudanças no contexto, aumentando a eficácia do programa.
- **Financiamento diversificado:** O Banco Mundial pode fornecer empréstimos, créditos, subsídios ou garantias para apoiar cada fase do programa, conforme necessário.

Exemplo de aplicação do MPA:

Durante a pandemia de COVID-19, o Banco Mundial adotou a abordagem programática multifásica para ajudar os países a acessar financiamento e atender às suas necessidades emergenciais. Essa estratégia permitiu uma

Os modelos de financiamento adotados para o Projeto Qualifica SUAS são: IPF e PforR. Ou seja, neste caso de exemplo, a liberação do recurso está condicionada aos resultados das metas desenhadas no projeto (PforR). Além disso, há também o modelo IPF, onde a liberação do recurso acontece de maneira automática assim que o projeto é aprovado no Senado e o contrato é assinado pelas partes.

DETALHES DAS MODALIDADES DE FINANCIAMENTO INTERNACIONAL DO BANCO MUNDIAL

5. GARANTIAS

O Banco Mundial oferece garantias para diminuir os riscos e atrair investimentos privados em projetos de desenvolvimento. Essas garantias podem cobrir riscos de crédito, riscos políticos e riscos de não cumprimento de obrigações contratuais por parte de governos.

Características principais:

Objetivo: Reduzir riscos percebidos por investidores privados e facilitar o financiamento de projetos de desenvolvimento.

Tipos de garantias:

- **Garantias de risco parcial:** Cobrem riscos específicos, como inadimplência de pagamentos por parte do governo.
- **Garantias de crédito parcial:** Apoiam a mobilização de financiamento de dívida para projetos específicos.

Exemplo: O Banco Mundial oferece garantias para intermediários financeiros, permitindo que estes mobilizem financiamento de dívida para empréstimos, garantias ou capital próprio para subprojetos específicos.



IMPORTANTE: Essas modalidades de financiamento do Banco Mundial, apresentadas aqui, são fundamentais para adaptar as necessidades dos projetos às de cada país e seus estados. Isso porque a escolha da modalidade de financiamento pelos mutuários, em acordo com o agente financiador – Banco Mundial, depende da execução orçamentária do setor público, das regras de licitações de cada país e do escopo de cada projeto. Ou seja, como cada projeto será implementado para atingir os objetivos esperados.

ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL E DEFINIÇÃO DA MODALIDADE DE FINANCIAMENTO INTERNACIONAL COM O BANCO MUNDIAL

CASO “QUALIFICA SUAS” – SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Após o alinhamento entre as partes, são realizadas rodadas de negociação para ajustes técnicos e jurídicos, garantindo a viabilidade financeira e a conformidade com as diretrizes do Banco Mundial e com a legislação brasileira. Com a definição do modelo de financiamento, formaliza-se a proposta final, que passa pela aprovação das instâncias competentes e pela assinatura do contrato, a fim de viabilizar a execução do projeto Qualifica SUAS.

A articulação se dá entre os três principais agentes do projeto Qualifica SUAS, sendo eles: Secretaria da Fazenda (mutuário da dívida), Secretaria da Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e a equipe gestora do projeto (Banco Mundial).

As discussões ocorrem durante as chamadas missões para o desenho do projeto, idealmente com a participação de todas as partes.

Etapas da Negociação:

1º) Orientação e deliberação, por parte do Banco Mundial, sobre as modalidades de financiamento disponíveis, de acordo com o escopo do projeto Qualifica SUAS;

2º) Em seguida, a Secretaria da Fazenda faz as considerações, citando exemplos de projetos anteriores. A tendência é seguir com o que já foi experimentado e aprovado em outro projeto também financiado pelo Banco Mundial. É nessa etapa que pode surgir um conflito entre os agentes na escolha do modelo de financiamento adequado para o programa em questão. **Alguns pontos de conflito incluem:**

- **Dificuldade de entendimento das informações compartilhadas entre o Banco Mundial e a Prefeitura de São Paulo, como, por exemplo, a diferença entre linguagens bancárias e o vocabulário do setor público;**
- **Interesse operacional durante a execução do projeto, pois adotar práticas já experimentadas gera mais segurança e conforto. Contudo, a generalização nem sempre é eficaz para projetos com finalidades diferentes.**

3º) Em contrapartida, caso haja discordância entre as análises e preferências da Secretaria da Fazenda (SF) e da SMADS, a entidade executora apresenta seus pontos em relação à capacidade de execução orçamentária para a modalidade de fluxo pretendida pela SF.

ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL E DEFINIÇÃO DA MODALIDADE DE FINANCIAMENTO INTERNACIONAL COM O BANCO MUNDIAL

13

ATENÇÃO: A NEGOCIAÇÃO NÃO SE ENCERRA EM UMA ÚNICA MISSÃO. A TROCA DE INFORMAÇÕES É GRADUAL E DINÂMICA EM CADA MISSÃO. ALÉM DISSO, VALE RELEMBRAR QUE A DELIBERAÇÃO PODE OCORRER ATÉ O FINAL DA CONSTRUÇÃO DO CONTRATO, NO INTERVALO DE TEMPO ENTRE A APROVAÇÃO DA CARTA CONSULTA E A APROVAÇÃO DO CONTRATO NO SENADO.

O AGENTE FINANCIADOR, O BANCO MUNDIAL, TEM COMO PAPEL, NA ESCOLHA DAS MODALIDADES DE FINANCIAMENTO, ORIENTAR SOBRE AS REGRAS DO BANCO, E NÃO DETERMINAR A MELHOR MODALIDADE. ESSA ARTICULAÇÃO OCORRE ENTRE AS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO.

FLUXO DE NEGOCIAÇÃO PARA LIBERAÇÃO DO RECURSO

OBJETIVO: TER AS MINUTAS CONTRATUAIS NEGOCIADAS

Essa fase está caracterizada pelas chamadas “reuniões de negociação contratual”, nas quais, após a aprovação do pleito pela Cofiex, o proponente e o agente financiador recebem autorização para elaborar o programa ou projeto. Com o material pronto, eles devem enviar as minutas contratuais à Seaid/MPO, que coordena o processo de negociação. Essas minutas serão negociadas entre o agente financiador, o proponente e o Governo Federal (representado pela Seaid/MPO, Secretaria do Tesouro Nacional e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional). Após a negociação, o proponente estará pronto para seguir com os trâmites necessários para assinar o contrato e receber o recurso acordado.

1. Limites e Condições Contratuais

Nesta fase a Secretaria Nacional do Tesouro irá realizar uma análise de todos os limites e condições contratuais; elaborados durante as etapas das missões entre Banco Mundial, Secretaria da Fazenda e Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social.

2. Análise Jurídica

A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) irá analisar juridicamente o contrato elaborado nas missões.

3. Verificação dos Acordos

Aqui irá ocorrer a análise e verificação da concordância entre as partes envolvidas no contrato (Banco Mundial, Secretaria da Fazenda e Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social), realizado pela Casa Civil/Presidência da República. Uma vez acordado, irá gerar uma mensagem presidencial ao Senado, esse, responsável pela autorização para contratação do agente financeiro.

4. Poder Legislativo (Senado)

Uma vez aprovado no Senado, esse, irá gerar uma resolução que autoriza a contratação.

5. Assinatura do Contrato - PGFN

Após aprovação no Senado, o documento (contrato) retorno à PGFN para avaliação da legalidade da contratação que irá gerar o parecer final para assinatura do contrato pelas partes.

6. Assinatura da partes - Banco Mundial, Secretaria da Fazenda e Secretaria da Assistência e Desenvolvimento Social

Por fim, o parecer final e assinatura do contrato deverá ser das seguintes partes: Mutuário, Banco Mundial e PGFN. Considerando sempre a avaliação da legalidade da contratação.

PROIBIÇÕES PREVISTAS EM LEI PARA FINANCIAMENTOS INTERNACIONAIS

As restrições às operações de crédito externo e interno garantem responsabilidade fiscal e controle orçamentário. Além disso, os contratos devem respeitar a soberania nacional, a ordem pública e a legalidade

- **Com base no disposto no art. 167, da Constituição Federal de 1988 e no art. 5º, da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, são vedadas:**

A) a contratação de operações de crédito externo para programas/projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

B) a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

C) a realização de operações de crédito de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que representem violação dos acordos de refinanciamento firmados com a União.

- **Segundo o art. 8º, da Resolução do Senado Federal nº 48, de 2007, os contratos relativos a operações de crédito externo não podem conter cláusulas:**

A) de natureza política;

B) atentatória à soberania nacional e à ordem pública;

C) contrária à Constituição e às leis brasileiras;

D) que impliquem compensação automática de débitos e créditos

ORIENTAÇÕES PARA UMA BOA NEGOCIAÇÃO INTERSETORIAL PARA FINANCIAMENTOS INTERNACIONAIS DE PROJETOS E PROGRAMAS

Caso “Projeto Qualifica SUAS”

Ter conhecimento sobre os fluxos de aprovação para projetos/programas com fonte de financiamento externo, como: quantos fluxos de aprovação são necessários; quais os entes aprovadores; quais os requisitos para solicitação de financiamento externo e prazos.

Ter conhecimento sobre os modelos de financiamento internacional presentes no Banco Mundial; quais os disponíveis, quais as características e indicações de cada um para os projetos ou programas pretendidos.

Ter conhecimento sobre contabilidade pública e execução orçamentária pública.

Ter conhecimento das proibições previstas em Lei para financiamentos internacionais. Bem como as permissões para esse tipo de dívida.



REFERÊNCIAS

ESTE GUIA PRÁTICO UTILIZOU DIVERSAS FONTES E MATERIAIS PARA SUA CONSTRUÇÃO, ALÉM DA EXPERIÊNCIA PRÁTICA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE SÃO PAULO (SMADS-SP) NO CASO DO “PROJETO QUALIFICA SUAS”.

FONTES:

1. DOCUMENTO:

- BANK POLICY INVESTMENT PROJECT FINANCING. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://PPFDOCUMENTS.AZUREEDGE.NET/8FEC6409-D5BF-4EB9-B347-353877AD356F.PDF](CHROME-EXTENSION://EFAIDNBMMNNIBPCAJPCLCLEFTINDMKAJ/HTTPS://PPFDOCUMENTS.AZUREEDGE.NET/8FEC6409-D5BF-4EB9-B347-353877AD356F.PDF)

2. WEBSITES:

- WORLD BANK. FINANCIAL PRODUCTS. DISPONÍVEL EM: HTTPS://WWW.WORLDBANK.ORG/PT/COUNTRY/MOZAMBIQUE/BRIEF/FINANCIAL-PRODUCTS
- PARANÁ EFICIENTE – BANCO MUNDIAL DISPONÍVEL EM: HTTPS://WWW.PLANEJAMENTO.PR.GOV.BR/PAGINA/PARANA-EFICIENTE-BANCO-MUNDIAL

3. ARTIGO:

- FONSECA, MARÍLIA. "O BANCO MUNDIAL COMO REFERÊNCIA PARA A JUSTIÇA SOCIAL NO TERCEIRO MUNDO: EVIDÊNCIAS DO CASO BRASILEIRO". REVISTA DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO, V. 24, P. 37-69, 1998.

4. GUIAS E MANUAIS:

- BIBLIOTECA DE GUIAS. COPICOLA PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2024. DISPONÍVEL EM: HTTPS://COPICOLA.PREFEITURA.SP.GOV.BR/GUIAS-DO-COPICOLA/. ACESSO EM: 17 DEZ. 2024.

5. LEIS:

- BRASIL. LEI Nº 13.398, DE 29 DE JULHO DE 2002. AUTORIZA A CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS PELA PREFEITURA DE SÃO PAULO. *DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO*, 30 JUL 2002.
- SÃO PAULO. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, DE 5 DE ABRIL DE 1990. DISPONÍVEL EM: HTTP://WWW.CAMARA.SP.GOV.BR. ACESSO EM: 26 DEZ. 2024.

Conclusão

O presente trabalho teve como objetivo central a elaboração de um guia prático para orientar tecnicamente as equipes da administração municipal de São Paulo na escolha da modalidade de financiamento internacional, firmada com o Banco Mundial, mais adequada a projetos públicos, com foco na experiência do Projeto Qualifica SUAS. A partir da sistematização de procedimentos legais, institucionais e operacionais, foi possível mapear, com base em fontes documentais e entrevistas, o processo decisório e a articulação intersetorial entre a Secretaria Municipal da Fazenda, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e o Banco Mundial.

A iniciativa analisada demonstrou-se relevante não apenas por sua capacidade de melhorar a eficiência administrativa e a clareza nos trâmites burocráticos, mas também por fomentar uma cultura de cooperação técnica e estratégica entre as secretarias envolvidas. Espera-se, como impacto direto, o fortalecimento da governança pública municipal e a ampliação da capacidade institucional para negociação e execução de projetos sociais financiados pelo BIRD- Banco Mundial. Contudo, a efetiva implementação da proposta ainda encontra desafios, tais como a superação de barreiras comunicacionais entre setores técnicos e a limitação orçamentária para contrapartidas exigidas pelo agente financiador (Banco Mundial) a depender da escolha de modalidade de financiamento. Ainda assim, o guia representa um avanço concreto e replicável, com potencial de inspirar outras gestões públicas interessadas em ampliar o uso qualificado de financiamentos internacionais com o Banco Mundial.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Manual de financiamento externo*. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/assuntos-internacionais-e-desenvolvimento/cofiex/manual-de-financiamento/manual-de-financiamento-externos.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.

CLP – CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA. *Como funciona o financiamento internacional de projetos*. Disponível em: <https://clp.org.br/como-funciona-o-financiamento-internacional-de-projetos/#:~:text=S%C3%A3o%20recursos%20reembols%C3%A1veis%2C%20emprestados%20por,qualidade%20de%20vida%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Comissão de Financiamentos Externos – COFIEIX*. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/assuntos-internacionais-e-desenvolvimento/cofiex>. Acesso em: 04 mar. 2025.

WORLD BANK. *Bank policy: investment project financing*. [S. l.], 2017. Disponível em: <https://ppfdocuments.azureedge.net/8fec6409-d5bf-4eb9-b347-353877ad356f.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2025.

WORLD BANK. *Produtos financeiros – Moçambique*. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/mozambique/brief/financial-products>. Acesso em: 05 mar. 2025.

PARANÁ. Secretaria do Planejamento. *Paraná Eficiente – Banco Mundial*. Disponível em: <https://www.planejamento.pr.gov.br/Pagina/Parana-Eficiente-Banco-Mundial>. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.398, de 29 de julho de 2002. Autoriza a contratação de operações de crédito externas pela Prefeitura de São Paulo. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, 30 jul. 2002.

SÃO PAULO. Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 5 de abril de 1990. Disponível em: [http://www.camara.sp.gov.br\]\(http://www.camara.sp.gov.br\)](http://www.camara.sp.gov.br](http://www.camara.sp.gov.br)). Acesso em: 26 dez. 2024.

FONSECA, Marília. "O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro". Revista da Faculdade de Educação, v. 24, p. 37-69, 1998.

BIBLIOTECA DE GUIAS. CopiCola Prefeitura de São Paulo, 2024. Disponível em: <https://copicola.prefeitura.sp.gov.br/guias-do-copicola/>. Acesso em: 17 dez. 2024.