UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

THIAGO DE OLIVEIRA MEIRELES

DA DIPLOMACIA FEDERATIVA À COOPERAÇÃO INTERNACIONAL FEDERATIVA

SÃO PAULO/SP

2016

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

THIAGO DE OLIVEIRA MEIRELES

DA DIPLOMACIA FEDERATIVA À COOPERAÇÃO INTERNACIONAL FEDERATIVA

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP) sob a orientação do Prof. Dr. João Paulo Cândia Veiga.

SÃO PAULO/SP

2016

THIAGO DE OLIVEIRA MEIRELES

DA DIPLOMACIA FEDERATIVA À COOPERAÇÃO INTERNACIONAL FEDERATIVA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo com o objetivo de obtenção do título de Mestre em Ciências – Área de Concentração Ciência Política.

Aprovado em ___/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Paulo Cândia Veiga (Orientador)

_____

_____

SÃO PAULO/SP
2016

A meus pais, Antônio Carlos e Edna, e meu irmão, Lucas. Meu alicerce desde sempre.

AGRADECIMENTOS

Desenvolver uma dissertação é, em muitos momentos, um processo individual, solitário e introspectivo, mas o processo que culmina com sua conclusão só é possível com o apoio ou o auxílio de pessoas especiais.

Em primeiro lugar, os vencedores Antônio Carlos e Edna, responsáveis por me acompanhar, incentivar e apoiar em cada pequena batalha. Vocês sempre serão fonte de exemplo e inspiração em cada passo que eu dê e responsáveis por cada uma de minhas conquistas. A meu irmão, Lucas, pela fraternidade nos momentos de erro e de acerto, especialmente por todo o aprendizado que somente um caçula nos proporciona.

A meus amigos de UNESP, vocês fazem daqueles anos tão saudosos. Sei que serei injusto caso cite nominalmente cada um porque, com certeza, deixarei alguém de fora. Foi um tempo em que ganhei companheiros para toda vida e sabem que tem um pouco de cada um aqui. Seria injusto, também, não mencionar o Bruno Nardi, o Flor, amigo-irmão para qualquer hora, mesmo que a um oceano de distância.

Agradeço ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo por me receber e acolher. O período de mestrado foi de grande crescimento graças ao contato com professores e colegas que me levaram a uma busca cada vez maior por conhecimento e ferramentas em minha trajetória como pesquisador. Agradeço, em especial, aos financiamentos obtidos para participar de duas edições da IPSA-USP Summer School, fundamentais para refletir sobre os aspectos metodológicos desta pesquisa.

Um grande obrigado aos funcionários da Secretaria do DCP por todo auxílio e carinho desde minha chegada. Somos privilegiados por contarmos com pessoas como vocês, Márcia, Vasne e Leonardo, que continuam conosco, e com Maria Raimunda e Ana Maria, que buscaram novos desafios durante meu período de mestrado.

Agradeço aos amigos que a pós-graduação me proporcionou. Obrigado, Fabrício Vasselai, Gabriel Madeira, Graziele Silotto, Jéssica Voigt, Leonardo Barone, Marcos Campos, Mariana Ruivo, Natália Moreira, Paulo Flores, Samuel Ralize, Sérgio Simoni, Stefania Lapolla, Thaís Camargo, Thiago Moreira, Vitor Diniz e Victor Araújo. Obrigado pelo apoio, pelas conversas, pelas sugestões e por todo carinho. Vocês tornaram essa viagem mais agradável e especial. Muito obrigado aos colegas do grupo de estudos de QCA, especialmente a Adrián Alballa, e do grupo de desigualdades.

Aos professores do DCP, especialmente àqueles com que tive o prazer de realizar disciplinas e o estágio supervisionado. Ainda que possa cometer alguma injustiça, agradeço

especialmente aos Professores Glauco Perez da Silva, pelos momentos de discussão de questões e metodologias de pesquisa, e Marta Arretche, que me trouxe novos questionamentos para repensar meu objeto de estudo sob novas perspectivas.

Meus agradecimentos às Professoras Janina Onuki e Karina Mariano pela leitura cuidadosa e pelas contribuições no exame de qualificação. Obrigado também aos membros da banca examinadora da defesa.

Agradeço, também, ao Professor Jason Seawright que, apesar do pouco tempo de discussões, apresentou contribuições substantivas para a finalização do trabalho.

Um agradecimento mais que especial ao Professor Tullo Vigevani por toda generosidade com sua confiança, atenção e incentivo. Obrigado por desde o período de graduação auxiliar a construção do meu caminho na pesquisa.

Por fim, agradeço enormemente a meu orientador, Professor João Paulo Cândia Veiga, por me receber em uma nova casa e estar presente com orientações e conselhos, fossem para a pesquisa ou não. Agradeço todo o apoio e paciência durante os anos de mestrado. Meu sincero muito obrigado. E que essa seja apenas a primeira de nossas corridas.

RESUMO

A atuação internacional subnacional, mais conhecida como paradiplomacia, é o desenvolvimento de ações internacionais de governos subnacionais. Não obstante, geram reações nos governos centrais de seus países, gerando relacionamentos que vão do conflito à cooperação entre os níveis governamentais. O caso brasileiro é marcado por duas políticas direcionadas ao fenômeno: (1) a diplomacia federativa, do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), considerada como de coordenação e controle; e a (2) cooperação internacional federativa, do governo Luís Inácio Lula da Silva, reconhecida como de coordenação e incentivo, sendo um ponto de mudança de relacionamento do governo central com o fenômeno. Essa mudança gerou os questionamentos centrais da presente pesquisa. O primeiro diz respeito ao mecanismo que teria causado as mudanças institucionais e no discurso entre os dois governos. O segundo é sobre os efeitos dessa mudança: é possível identificar alterações entre os governos subnacionais brasileiros entre os dois períodos? A partir disso, buscou-se identificar os mecanismos causais que resultaram na mudança com a utilização de *process-tracing* e modelos de regressão logística. Em um segundo momento, estabeleceu-se que as ações internacionais de interesse seriam aquelas de quem se espera maior desenvolvimento, com políticas definidas para a atuação internacional, com a consequente observação da política externa subnacional, representada pela presença de um órgão de relações internacionais nos governos estaduais. Para a identificação da mudança nos padrões dos estados que desenvolviam uma política externa, utiliza-se a *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) e modelos de regressão logística. Identificou-se que durante a diplomacia federativa não era possível identificar um padrão explicativo para indicar a presença de uma estrutura de relações internacionais nos governos estaduais, enquanto no período da cooperação internacional federativa foram encontrados padrões bem distintos que resultaram na presença de tais estruturas, com os modelos de regressão indicando as características com possíveis efeitos mais substantivos.

Palavras-chave: governos subnacionais, paradiplomacia, política externa subnacional, diplomacia federativa, cooperação internacional federativa.

ABSTRACT

The subnational international activities, known as paradiplomacy, are the actions developed abroad by subnational governments. Notwithstanding, they generate reactions by their own central governments, creating relationships ranging from conflict to cooperation between levels of government. The Brazilian case is marked by two policies linked to the phenomenon: (1) the federative diplomacy of Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), regarded as of coordination and control; and (2) the federative international cooperation of Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), recognized as of coordination and encouragement, which represent a turning point in central government's agenda, regarding the phenomenon. This change led to the key questions of the present research. The first concerns the mechanisms that would have caused the institutional and discourse changes between the two governments. The second is about the effects of this change: is it possible to identify changes between Brazilian subnational governments between the two periods? From this, it was sought to identify the causal mechanisms that resulted in the change with the use of process-tracing and logistic regression models. In a second stage, it was established that the international actions of interest would be those that are expected greater development, with defined policies for international activities and the consequent observation of subnational foreign policy, represented by the presence of an agency of international relations in the state governments. To identify the changes in patterns of the states that developed a foreign policy, it was used the Qualitative Comparative Analysis (QCA) and logistic regression models. It was found that during the federative diplomacy period was not possible to identify an explanatory pattern to indicate the presence of a structure of international relations in state governments, while in the period of international federative cooperation they were found distinct patterns that resulted in the presence of such structures, with regression models indicating the features with more substantive potential effects.

Key-words: subnational governments, paradiplomacy, subnational foreign policy, federative diplomacy, federative international cooperation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1 *Truth table* para a diplomacia federativa 73

Tabela 3.2 Combinações que levam o *outcome* a assumir o valor de 1 no período FHC 74

Tabela 3.3 *Truth table* para a cooperação internacional federativa 75

Tabela 3. 4 Combinações que levam o *outcome* a assumir o valor de 1 no período Lula 76

Tabela 3. 5 Modelo logísticos para os modelos aplicados na QCA 92

Tabela 3. 6 Modelos logísticos para as novas áreas de RI nos estados 93

LISTA DE ANEXOS

Anexo I. Municípios com área específica para cooperação internacional descentralizada em 2012 116

Anexo II. Municípios com área de relações internacionais por partido Político 118

Anexo III. Municípios com área de relações internacionais por recebimento de cooperação internacional 119

Anexo IV. Municípios com área de relações internacionais por recebimento de cooperação internacional 119

Anexo V. Municípios com área de relações internacionais por recebimento de cooperação internacional 119

Anexo VI. Estruturas de Relações Internacionais nos estados brasileiros 120

Anexo VII. Outcome e Condições para QCA/Dados logit para o período Cardoso (1995-2002) 125

Anexo VIII. Outcome e Condições para QCA/Dados logit para o período Lula da Silva (2003-2010) 127

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

ACIF – Assessoria de Cooperação Internacional Federativa

ARF – Assessoria de Relações Federativas

AFEPA – Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CERICEX – Conselho Estadual de Relações Internacionais de São Paulo

CIPP – Complexo portuário e Industrial de Pecém no Ceará

DCA – Divisão de Comunicações e Arquivo do Ministério das Relações Exteriores

DEREX - Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior da FIESP

FCCR – Foro Consultivo de municípios, e estados federados, províncias e departamentos do MERCOSUL

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão

FUNDAP – Fundação para o Desenvolvimento Administrativo

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INVESTE SP – Agência Paulista de Promoção e Investimentos e Competitividade

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MUNIC– Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE

PIB – Produto Interno Bruto

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

QCA – Qualitative Comparative Analysis

REMI – Reunião Especializada de Municípios e Intendências

SAF – Subchefia de Assuntos Federativos

SDE – Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Ceará

SEAGRI – Secretaria da Agricultura e Pecuária do Ceará

SEAIN - Subsecretaria de Assuntos Internacionais de Minas Gerais

SEDE – Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais

SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Coordenação do Ceará

SETUR – Secretaria do Turismo do Ceará

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13

1. GOVERNOS SUBNACIONAIS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS 19

1.1. DEFINIÇÃO E ASCENSÃO DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS 25
1.1.1 O que é um governo subnacional? *25*
2.1.2 A Ascensão dos Governos Subnacionais ao Internacional *27*
1.2. GOVERNOS SUBNACIONAIS COMO ATORES INTERNACIONAIS 29
1.2.1. Diferenças entre os Atores Subnacionais no Brasil: Governos Municipais e Estaduais *34*
1.2.2. Motivações e Fatores para a Atuação Internacional *36*
1.3. A RELAÇÃO ENTRE A POLÍTICA EXTERNA NACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA SUBNACIONAL 39

2. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS GOVERNOS CENTRAL E SUBNACIONAIS BRASILEIROS 43

2.1. O BRASIL SUBNACIONAL NO FINAL DO SÉCULO XX: REDEMOCRATIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA E GUERRA FISCAL 43
2.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE POLICYS PARA A ATUAÇÃO INTERNACIONAL SUBNACIONAL NO GOVERNO BRASILEIRO 49
2.2.1 O início da Institucionalização de políticas para a atuação internacional subnacional: A Construção da Diplomacia Federativa *51*
2.2.1 Novo Discurso e as Mudanças Institucionais para a atuação internacional atuação internacional subnacional: A Cooperação Internacional Federativa *55*
2.3 O PARTIDO DOS TRABALHADORES E A MUDANÇA DE DISCURSO SOBRE A POLÍTICA EXTERNA SUBNACIONAL 61

3. UMA NOVA RELAÇÃO COM A ATUAÇÃO INTERNACIONAL SUBNACIONAL? 64

3.1 A CONSTRUÇÃO DA QCA PARA ANÁLISE DA MUDANÇA DE POLÍTICA 66
3.1.1 Outcome: a presença de estruturas de relações internacionais nos estados brasileiros durante a execução das políticas da diplomacia federativa (1995-2002) e da cooperação internacional federativa (2003-2010) *66*
3.1.2 Condições *68*
3.1.3 Amostra e Fontes *71*
3.2 ANÁLISE DA QCA 72
3.2.1. Minas Gerais *76*
3.2.2. Ceará *79*
3.2.3. São Paulo *84*
3.2.4. Considerações sobre a análise da QCA *89*
3.3 MODELOS LOGÍSTICOS 89
3.3.1. Análise dos modelos logísticos *91*

CONSIDERAÇÕES FINAIS 95

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 102

INTRODUÇÃO

O fim do século XX foi marcado por mudanças no sistema internacional que abriram novas possibilidades para a inserção internacional de atores vistos até então como limitados às políticas de âmbito doméstico. Dentre esses atores, encontram-se os governos subnacionais, dos quais nos últimos anos verifica-se um aumento quantitativo e qualitativo dessas ações. Conforme Soldatos (1990), as relações externas das unidades federadas se apresentaram como um novo fenômeno (1) em termos qualitativos, uma vez que passaram a contar, frequentemente, com canais e "serviços estrangeiros" próprios utilizando recursos financeiros específicos em busca de seus objetivos em política externa, e (2) em termos quantitativos pelo crescente número de atividades externas federadas (Soldatos, 1990).

No Brasil, as primeiras experiências com a presença internacional de governos subnacionais datam do período da Primeira República, mas de forma restrita à busca de empréstimos estrangeiros (Maia e Saraiva, 2012). Após o período de redemocratização e descentralização dos anos 1980 que se observa o maior desenvolvimento de ações internacionais de governos subnacionais, com maior destaque a partir da década de 1990 (Miklos, 2010; Nunes, C. J. da S., 2005; Rodrigues, 2001; Salomón e Nunes, 2007). Essas ações de governos subnacionais acabaram por assumir caráter institucional ainda em meados da década de 1980, sendo a criação de estruturas específicas de relações internacionais nos estados do Rio de Janeiro, em 1983 com o primeiro governo de Leonel Brizola, e do Rio Grande do Sul, em 1987, com o governo Pedro Simon, ambas experiências pioneiras (Miklos, 2010; Nunes, C. J. da S., 2005; Rodrigues, 2001; Salomón e Nunes, 2007). Essas experiências produziram um desconforto no Ministério das Relações Exteriores, seja por ser considerada uma ameaça à unidade da política externa brasileira ou pelo receio com o despreparo dos profissionais de relações internacionais dos governos subnacionais.

As iniciativas internacionais desenvolvidas pelos governos subnacionais brasileiros repercutiram junto ao governo central. Em meados da década de 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), canais de comunicação e relacionamento do governo central com os governos subnacionais foram criados. Dentre as novidades introduzidas, destacam-se a Assessoria de Relações Federativas (ARF) no Ministério das Relações Exteriores e os Escritórios de Representação Regional do MRE, subordinados justamente à ARF. Estas ações provocaram certo temor na chancelaria, uma vez que objetivavam o controle e a coordenação das ações internacionais de governos subnacionais. Ao mesmo tempo que, a preocupação era de que, quando ocorressem, ao menos fossem

acompanhadas por diplomatas de carreira ou funcionários preparados pelo corpo diplomático (Bogéa Filho, 2001; Miklos, 2010; Nunes, C. J. da S., 2005; Salomón e Nunes, 2007).

No entanto, com a ascensão de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República (2003-2010), é observado um ponto de inflexão, com a desarticulação dos canais desenvolvidos durante os dois mandatos de Cardoso em detrimento de novas estruturas para lidar com a agenda externa de atores subnacionais. Ter-se-ia, dessa forma, colocado em prática um processo de rompimento com os processos desenvolvidos no governo Fernando Henrique Cardoso, substituindo a coordenação e controle pela coordenação e incentivo às ações internacionais dos governos subnacionais a partir da percepção que não constituíam ameaça à política externa brasileira. Nesse movimento, as atenções se voltam para a criação da Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares (AFEPA), que traria novas atribuições à sua antecessora ARF, a mudança organizacional que tirava os Escritórios de Representação Regional de sua responsabilidade, e, principalmente, o deslocamento da agenda para o Gabinete da Presidência da República, com a criação da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) da Casa Civil.

Na realidade, as duas organizações institucionais criadas nos governos Cardoso e Lula da Silva estão associadas às diferentes políticas desenvolvidas para lidar com a ação política internacional de governos estaduais, respectivamente, a *diplomacia federativa* e a *cooperação internacional federativa*, para as quais encontramos análises já desenvolvidas por autores como Bogéa Filho (2001), Gomes Filho (2011), Miklos (2010), Nunes (2005), Salomón (2011). São duas perspectivas para os atores subnacionais, com objetivos, procedimentos e implicações diferentes.

Ao colocar em prática a política de diplomacia federativa, o governo Cardoso objetivava a coordenação e o controle das atividades internacionais dos governos subnacionais utilizando-se do aparato institucional construído no período (Bogéa Filho, 2001; Farias, 2000; Gomes Filho, 2011; Miklos, 2010; Nunes, C. J. da S., 2005). Já no período Lula da Silva (2003-2010) foi concebida a chamada *cooperação internacional federativa*, um processo de fortalecimento do diálogo federativo através do deslocamento da política através do MRE para um órgão da administração federal ligado diretamente à Presidência da República, a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), que passou a fomentar a atuação internacional subnacional como uma ferramenta de desenvolvimento nacional, atribuindo maior autonomia a essas ações se comparado ao período anterior (Gomes Filho, 2011; Miklos, 2010; Nunes, C. J. da S., 2005; Rodrigues, 2006; Salomón, 2008a; Vigevani e Prado, 2010). O contraste entre as duas perspectivas trouxe à baila a presente agenda de pesquisa com as

seguintes indagações de pesquisa: (1) quais as motivações e o que, de fato, ensejou a mudança da diplomacia federativa para a cooperação internacional federativa; e (2) quais impactos resultantes dessa mudança para a atuação internacional subnacional no Brasil?

Para responder à primeira pergunta, far-se-á uma revisão exaustiva da literatura acadêmica a respeito da construção dessas políticas, tendo, como hipóteses norteadoras: (1) a diplomacia federativa era uma política reativa à crescente internacionalização dos governos subnacionais e buscava o controle e coordenação dessas iatravés de mecanismos institucionais criados durante o governo Cardoso, ainda que não fosse possível atingir esses objetivos então traçados de forma satisfatória; e, no caso (2) da cooperação internacional federativa, seu principal objetivo era o de proporcionar uma maior autonomia à atuação internacional subnacional no Brasil com alterações substantivas nos canais de comunicação e relacionamento com os governos subnacionais e a adoção de um discurso de fortalecimento federativo. A mudança é contraposta ao governo anterior por almejar um "movimento de valorização" do fenômeno por objetivar promover e coordenar essas ações internacionais, o que não teria acontecido no período Cardoso.

Ainda que não tenham se estabelecido de forma plena o controle e a coordenação objetivados pela diplomacia federativa, as pressões sobre a adoção de políticas voltadas para a ação internacional tendiam a um maior constrangimento para o desenvolvimento de ações internacionais dos governos subnacionais brasileiros em decorrência da política adotada pelo governo Cardoso. Isso fica mais claro quando o que se observa durante o período da cooperação internacional federativa, pois, mesmo com a observação do fenômeno em alguns governos subnacionais brasileiros no primeiro período de análise, inclusive com a criação de órgãos específicos de relações internacionais para a execução de uma política externa subnacional, ocorre um aumento substancial nessas ações durante o período Lula.

A partir da perspectiva de uma "paradiplomacia cooperativa", apresentada por Soldatos (1990), estabelece-se explicitamente uma forma de complementação da política externa, segundo a discussão apresentada, que marca o governo Lula da Silva pela adoção de mecanismos deliberados para o fomento dessas iniciativas e pela emergência de uma nova interpretação para a internacionalização das unidades subnacionais como uma possível ferramenta de promoção do desenvolvimento nacional. Estes dois elementos marcam as principais diferenças entre os períodos Cardoso e Lula da Silva quanto à atuação internacional subnacional.

A partir dessas questões centrais, a hipótese principal da dissertação busca responder às indagações de pesquisa: com a adoção de uma política de maior autonomia para a atuação

internacional subnacional articulada ao discurso de valorização do governo Lula, espera-se, em primeiro lugar, a institucionalização de um maior número de estruturas de relações internacionais nos estados brasileiros. Ademais, verificar-se-á se as características menos restritivas aos estados que possuam uma internacionalização institucionalizada, isto é, se as combinações de condições para presença de uma estrutura de relações internacionais no governo estadual possuem uma maior variação no período da cooperação internacional federativa.

Para alcançar esse objetivo, utiliza-se o recurso metodológico da *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) (Ragin, 1987, 2006; Schneider e Wagemann, 2010; Wagemann e Schneider, 2010). Baseado em uma lógica de conjuntos booleana, o método permite observar se as condições dos estados com estruturas específicas para desempenhar essas funções são as mesmas ou diferem entre os dois momentos e, também, se em algum dos períodos ela se mostra mais restritiva.

Dessa forma, verificar-se-á se a transição da diplomacia federativa à cooperação internacional federativa constitui um movimento de valorização e maior protagonismo para o fenômeno em decorrência de uma maior legitimação política da atuação internacional subnacional e da participação desses governos na construção de um projeto de desenvolvimento nacional, articulado à autoridade política federal, e do ativismo internacional do PT na busca de valorização de governos locais.

Pensando de uma forma mais ampla no desenho de pesquisa, utilizar-se-á a abordagem metodológica do *explaining-outcome process tracing*, cujo objetivo é a explicação de um resultado específico, como apontam Beach e Pedersen (2013) para a construção das hipóteses apresentadas na introdução. Na presente pesquisa, o resultado observado é a mudança de tratamento do governo federal entre os dois períodos. A utilização do *process-tracing* permite dotar o mecanismo causal de maior precisão, além de apontar os fatores intermediários que auxiliam no entendimento da causa estrutural e de seus efeitos. Dessa forma, ao permitir a realização de inferências sobre o processo causal, constitui-se em um método para abrir a "caixa preta" da causalidade utilizando estudos de caso, uma ferramenta poderosa para a compreensão dos processos que levaram à transição política entre os dois governos.

Aplicando ao problema da pesquisa, a construção das hipóteses é realizada através do entendimento dos mecanismos causais que levaram às transformações institucionais realizadas no governo Lula da Silva em relação ao governo Cardoso no que tange à atuação internacional subnacional na política brasileira sob a perspectiva da relação entre o governo central e os governos subnacionais. Para essa análise, a compreensão dos processos de

construção da variável resposta, ou seja, a política desenvolvida (diplomacia federativa ou cooperação internacional federativa), passa pela observação de possíveis explicações, as variáveis independentes, para essas mudanças. As principais explicações estão (1) no papel do Itamaraty na construção das políticas; (2) no entendimento do presidente sobre a natureza do fenômeno; e (3) na leitura que o partido governista tem sobre o fenômeno. Subsidiado por essas questões, observa-se que a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência inicia um novo momento para a atuação internacional subnacional no Brasil, uma vez que o partido possui um histórico de promoção da internacionalização de governos municipais e, com o início do governo Lula da Silva, teria ocorrido o deslocamento da política de governo sobre o tema do Itamaraty para a Casa Civil da Presidência da República que, por sua vez, adota um discurso inclusivo para essas atividades.

A utilização de uma abordagem baseada em um trajeto indutivo (*inductive path*), ou seja, na detecção de padrões sistemáticos no material empírico ou na busca de mecanismos, permite resolver questões que outros trabalhos não deram conta partindo de uma concepção teórica, com o objetivo de melhorar o entendimento se uma explicação é suficiente ou não (Beach e Pedersen, 2013). No entanto, a falta, na teoria, de uma explicação suficiente para a mudança observada no caso brasileiro abre uma lacuna de como esse processo teria ocorrido e que, no caso brasileiro, encontra na ascensão do PT à presidência o mecanismo que teria conduzido a esse resultado. Esse processo apresenta maiores indícios com o auxílio de modelos logísticos que buscam observar se a existência de uma estrutura de relações internacionais nos governos municipais é realmente mais comum em prefeituras petistas, o que reforçaria os argumentos estabelecidos pela análise realizada com o *process-tracing*.

A análise empírica parte do pressuposto de que a transição da diplomacia federativa para a cooperação internacional federativa constituiu um movimento de valorização da atuação internacional subnacional pela mudança de percepção dos governos analisados. Ainda que o *process-tracing* forneça as ferramentas para identificar o que levou à mudança no padrão de relações entre o governo central e os governos subnacionais com atuação internacional, ele não oferece a melhor alternativa para identificar se os efeitos esperados são ou não encontrados.

É aqui, então, que a QCA surge como alternativa ao permitir a identificação de uma mudança ou não nas características dos estados que institucionalizaram suas relações internacionais durante o governo Lula da Silva quando comparadas ao período Cardoso. No entanto, em decorrência de pressupostos do método, especialmente a necessidade da explicação total das relações, ele não considera possíveis erros como a omissão de alguma

variável. Em auxílio, também serão empregadas análises estatísticas para variáveis categóricas, a despeito do pequeno número de casos minimizar a possibilidade de encontrar-se qualquer tipo de associação estatística[1].

Assim, com o desenho de pesquisa apresentado, o trabalho será estruturado em três capítulos. No primeiro serão tratadas questões relacionadas ao processo de internacionalização de governos subnacionais de forma mais geral, abordando questões relacionadas às suas motivações e modalidades, focando, especialmente, nas formas de relação dessas ações com o governo central. O segundo capítulo, por sua vez, tratará do caso brasileiro, abordando processos de reforma do Estado que estão vinculadas à ação internacional dos governos subnacionais como principal determinante doméstico, bem como sobre os processos de construção das políticas da diplomacia federativa e da cooperação internacional federativa, testando, por fim, se, de fato, o PT apresenta diferenças no que diz respeito aos outros partidos no processo de internacionalização de municípios brasileiros, conforme reproduzido pela literatura e visto como mecanismo causal para a mudança de política. O terceiro e último capitulo trata da análise empírica em si, sendo dividida na construção e análise da QCA e dos modelos logísticos. Por fim, as considerações finais discutem os resultados da pesquisa.

[1] De forma bastante simples, isso ocorre porque a associação estatística é inversamente relacionada à raiz quadrada do número de casos observados. Como apresentado por Agresti e Finlay (Agresti e Finlay, 2012), uma vez que a margem de erro é inversamente proporcional à $\sqrt{n}$. Assim, existem duas propriedades centrais para contrução de intervalos de confiança, "a amplitude de um intervalo de confiança (1) aumenta à medida que o nível de confiança aumenta e (2) diminui à medida que o tamanho da amostra aumenta" (ibdem, p. 138-139). Dessa forma, para aumentar a precisão em duas vezes, por exemplo, é necessário quadruplicar o número de observações.

1. GOVERNOS SUBNACIONAIS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O contexto global do final do século XX, marcado pelo fim da Guerra Fria e pelo aceleramento do processo de globalização, é de fundamental importância para a projeção do comportamento dos governos subnacionais no plano internacional (Mariano e Mariano, 2005). Com o fim da Guerra Fria ampliaram-se os espaços para a ascensão de novos atores e dinâmicas nas relações internacionais em um processo que ocorria desde o fim da Segunda Guerra mundial e foi chamado por Huntington (1973) de "revolução organizacional transnacional". A explicação da ascensão de organizações transnacionais sem caráter governamental, como as corporações multinacionais e organizações não-governamentais, norteavam as pesquisas relacionadas aos novos atores das "relações transnacionais"[2] (Nye e Keohane, 1971).

Ainda que com menor destaque, também na década de 1970, emergiram trabalhos indicando um fenômeno que também se intensificou após a Segunda Guerra Mundial e que não se inclui no escopo das relações transnacionais abordadas por Huntington (1973) e Nye e Keohane (1971), uma vez que eram atores governamentais que não os tradicionalmente relacionados às relações internacionais de um país: os governos subnacionais. O período foi marcado por estudos de caso de governos subnacionais atuando internacionalmente, especialmente em países de tradição federalista como o Canadá (Atkey, 1970; Levy, 1975), Estados Unidos (Sample e Trani, 1980) e Austrália (Burmester, 1978; Sharman, 1973). No entanto, ainda que tais pesquisas identificassem que governos subnacionais atuando internacionalmente estabelecessem novas dinâmicas para a política externa dos países, durante o período não foi feito um esforço teórico mais profundo sobre a temática.

Na realidade, do ponto de vista das abordagens teóricas das relações internacionais, os atores subnacionais estatais nunca constituíram agendas robustas de pesquisa. Observadas as principais abordagens teóricas, quais sejam, as estatais (neorrealismo), as societais (neoliberalismo e neo-institucionalismo), as construtivistas ou as críticas, o componente subnacional permaneceu alijado do debate (Costa, 2013; Onuki e Oliveira, 2013). Essa é uma questão levantada de forma recorrente nos estudos do tema, de modo que já era observada por Fry (1993, p. 25, tradução nossa) ao indicar que "textos nas relações internacionais que ou mantém a ênfase estatocêntrica ou dão algum crédito a atores não estatais como as corporações multinacionais, sem identificar o papel que os governos não centrais

[2] Os autores indicam que as relações transnacionais eram compostas por "contatos, coalizões e interações além da fronteira que não são controladas pela política externa dos organismos do governo central" (1971, p. 331, tradução nossa).

desempenham na arena internacional".

As correntes neorrealistas têm, como ator central das relações internacionais, o Estado Nacional. Ainda que com Waltz (1979) já pudessem ser observadas algumas divergências com o realismo clássico ao estabelecer a distinção entre os aspectos políticos internacionais dos domésticos não mais a partir da utilização da força, mas por suas diferentes estruturas[3], o protagonismo das relações internacionais permanece com o Estado nacional e os outros atores não compõem a análise da política internacional (Grieco, 1997). Ainda que os teóricos neorrealistas tragam debates sobre ideias, crenças e emoções (Jervis, 1994), em última instância o centro da análise está na busca pelo poder, incluindo as ações de cooperação (Wohlforth, 1994), de forma que:

> O estudo dos movimentos transnacionais trata de questões factuais importantes, cujas teorias podem ajudar a lidar com. Mas a ajuda não ocorrerá se for através do questionamento de atores não-estatais sobre a visão estatocêntrica do mundo. Dizer que os principais estados mantêm sua importância central não é dizer que outros atores importantes não existem. (...)
> [No entanto] Estados são a unidade cujas interações formam a estrutura do sistema político internacional. E assim permanecerá por muito tempo. (Waltz, 1979, p. 95, tradução nossa).

Ainda sob a perspectiva realista, Gilpin (1971) aponta que a inclusão de outros atores no processo nas relações internacionais é resultado do interesse dos grupos e organizações políticas dominantes, sendo subordinados a padrões peculiares de relação interestatal. Utilizando alguns exemplos históricos, como as viagens mercantis no século XVI, os capitalistas financeiros do século XIX e as corporações multinacionais do século XX, justifica que a capacidade de atores transnacionais atuarem internacionalmente existe apenas porque é de interesse das forças dominantes mundiais, de forma que:

> Como as circunstâncias políticas têm mudado diante da ascensão e queda dos Estados-nação, os processos transnacionais também foram alterados ou cessados completamente. A partir desta perspectiva, as corporações multinacionais só existem como um ator transnacional hoje porque isto é consistente com o interesse político do poder dominante no mundo, os Estados Unidos. (Gilpin, 1971, p. 404, tradução nossa).

No caso das abordagens de matriz liberal, como pontua Moravcsik (1997), elas tratam da variação de preferências do Estado nas relações internacionais, incluindo explicações

[3] Deve-se salientar que a análise estrutural da política internacional proposta por Waltz (1979) centra sua explicação na mudança do comportamento do Estado baseado em constrangimentos gerados pelas estruturas nas quais atua, sendo a guerra o fenômeno de interesse do estudo.

acerca de seu comportamento baseadas nas relações sociedade-Estado definidas por instituições domésticas, pela interdependência econômica ou por ideias sobre fornecimento de bens público nacionais, políticos e socioeconômicos. Dessa forma, essa perspectiva tem na interdependência complexa de Keohane e Nye (2001) o ponto de partida para entender a leitura do ambiente internacional que lida com as novidades do pós-Guerra Fria:

> Em linguagem comum, dependência significa um estado determinado ou significantemente afetado por forças externas. Interdependência, definida da forma mais simples, significa dependência mútua. Interdependência, na política mundial, se refere a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países (Keohane e Nye, 2001, p. 7, tradução nossa).

Nesse sentido, os efeitos da interdependência alcançam diversos atores, governamentais ou não, ao ultrapassarem as fronteiras dos Estados (Keohane e Nye, 2001). De forma geral, pode-se dizer que o foco da dimensão doméstica encontra-se na centralidade dos grupos de interesse, sempre em busca da maximização dos benefícios esperados. De fato, os atores que geram pressões domésticas sobre as relações internacionais no âmbito doméstico não incluem os atores subnacionais. Mesmo quando considerados os modelos de análise de política externa, como o jogo de dois níveis de Putnam (1988), não existe referência aos governos subnacionais. Existe, assim, a percepção de que os órgãos governamentais não mais controlariam contatos, coalizões e interações além das fronteiras do Estado (Keohane e Nye, 2001).

O ponto central na abordagem liberal em comparação com a realista é a diferenciação da visão sobre o que é a política mundial, uma vez que "(...) definimos a política mundial como todas as interações políticas entre atores significantes no sistema mundial (...)", entendendo por atores significantes "indivíduos ou organizações autônomas que controlam recursos substanciais e participam de relacionamentos políticos com outros atores além das fronteiras estatais." (Nye e Keohane, 1971, p. 344–345, tradução nossa). Nesse sentido, ainda que as teorias liberais não tratem especificamente dos governos subnacionais, emerge, de pronto, o questionamento se os governos subnacionais satisfazem as condições para serem vistos como atores significantes.

A corrente neofuncionalista, por sua vez, se alicerça em dois pressupostos centrais. O primeiro indica que a integração ocorre quando pressões geradas sobre os governos por interesses econômicos organizados produzem demandas para a gestão da interdependência econômica com certa capacidade de centralização de políticas e a criação de instituições

comuns. Já o segundo sublinha que qualquer decisão inicial pela integração segundo a forma indicada pelo primeiro pressuposto produz *spillovers* econômicos de forma não intencional, os quais pressionam pelo aprofundamento da integração regional (McGowan, 2007; Moravcsik, 2005). Ainda que a primeira premissa seja geralmente aceita, a segunda leva a questionamentos sobre quem pressionaria a quem e a quais interesses na segunda (Moravcsik, 2005). No entanto, como ressaltam Onuki e Oliveira (2013) se utilizando de Dougherty e Pfaltzgraff (1996, apud OLIVEIRA e ONUKI, 2013), o conceito de *spill-over* desenvolvido pelos neofuncionalistas gera novas demandas por cooperação internacional no campo político, ultrapassando o plano intergovernamental e técnico, lançando atores transnacionais e não-governamentais ou governamentais não-centrais, ainda que esta última se refira a entidades supranacionais e não às subnacionais.

Por sua vez, as teorias social-construtivistas problematizam a formação de identidades e interesses em um sistema internacional anárquico (Checkel, 1998; Wendt, 1992) e a reconhecem como possível melhor explicação para esse processo enquanto o racionalismo proporciona a melhor abordagem quando os interesses se estabilizam (Checkel, 1998). O núcleo da teoria construtivista, segundo Wendt (1994, p. 385, tradução nossa), é composto de três pressupostos principais, quais sejam, "(1) os Estados são as principais unidades de análise para a teoria política internacional, (2) as estruturas chave no sistema de estados são intersubjetivas em vez de materiais, e (3) as identidades e interesses do estado são construídas por essas estruturas sociais", ou seja, resultam de questões endógenas ao sistema e às políticas domésticas.

No entanto, ainda que reconheça a ascensão de atores não-estatais como atores na política mundial, Wendt (1994) reforça a posição central dos Estados decorrente de sua soberania e da tendência de identificação coletiva superior a de outros atores. Dessa forma, por mais que também exista o reconhecimento de novos atores nas relações internacionais e tragam a formação de identidades e interesses como resultado de uma construção relacionada ao plano doméstico, a visão estritamente estatocêntrica distancia a abordagem para a compreensão da internacionalização dos governos subnacionais.

Ao mesmo tempo, se por um lado é verdade que as teorias tradicionais de Relações Internacionais têm dificuldade em problematizar a crescente projeção internacional de governos subnacionais, por outro, a dimensão empírica do fenômeno impõe um desafio analítico para esta agenda de pesquisa. Em outras palavras, é preciso especular de quais formas, em quais perspectivas teóricas, os atores estatais subnacionais podem ser absorvidos pelas abordagens de relações internacionais. Pode-se argumentar, em primeiro lugar, que a

ascensão dos atores subnacionais conforma um processo de fragmentação da autoridade centralizada que acaba por valorizar a dimensão doméstica da política externa. Nesse caso, os atores subnacionais fazem parte do *win-set* doméstico, ou seja, a coalizão vencedora que promove o processo decisório de última instância junto à autoridade soberana do Estado (Putnam, 1988). Em segundo lugar, a fragmentação doméstica transborda a dimensão nacional e alcança arenas propriamente transnacionais como redes de governos subnacionais, reconhecidas por organizações internacionais formais (Maluf Filho, 2012).

O conceito de *spillover* dos neofuncionalistas pode acelerar a cooperação no processo de integração regional ao acionar os incentivos entre atores estatais e não estatais em vários níveis de análise (Onuki e Oliveira, 2013). No caso da abordagem construtivista, os atores subnacionais podem fortalecer a afirmação de identidades, valores e culturas que pode obstaculizar a cooperação/integração da autoridade central.

Ainda em uma perspectiva neoliberal que entende o ambiente internacional como pautado por uma competição global que exerce pressões sobre o ambiente propriamente local, os governos subnacionais passam a buscar vantagens nos mercados globais e continentais (Keating, 2004). Ao mesmo tempo, as transformações observadas nas últimas décadas do século XX levaram a uma convergência cada vez maior entre questões políticas e econômicas. Apesar de todo debate constitucional acerca da legitimidade para atuar internacionalmente, os governos subnacionais passaram a buscar alternativas para além das fronteiras do Estado-Nação. Keating aponta, ainda, que as pressões políticas geradas pelo processo de globalização, a centralidade dos Estados nas relações internacionais se alterou. A concepção da globalização, segundo Rosenau (2005), está enraizada em dois processos contrários, sendo um de pressão pela centralização, integração e globalização e outro de pressão pela descentralização, fragmentação e 'localização'[4].

Sob uma perspectiva de foco econômico, Ohmae (1993) apresenta o que chama de "regiões-estado", zonas econômicas naturais que possuam ingredientes-chave para uma participação exitosa em uma economia global sem fronteiras. O que chama a atenção nessa leitura é que o autor trata as fronteiras nacionais muitas vezes como empecilho para o desenvolvimento dessas regiões, as quais podem se limitar a uma nação ou não, sendo essa

[4] Rosenau (2005) indica que essas polaridades podem ser vistas tanto como premissas filosóficas quanto como processos empíricos. Enquanto premissas filosóficas, equivalendo a qualquer forma de localismo ou globalismo, elas representam mentalidades, orientações, visões de mundo, sendo o localismo pertencente a orientações familiares que ocorrem dentro das fronteiras comunitárias e nacionais convencionais, enquanto o globalismo diz respeito a circunstâncias que, de forma distante, se encontram além das fronteiras nacionais. Por sua vez, quando processos empíricos, localismo e globalismo devem ser distinguidos de localização, concebidos como processos empíricos que tratam do alargamento das fronteiras, no caso da globalização, e ambos podem ocorrer dentro das fronteiras convencionais ou não abrangê-las, como no caso da localização.

limitação um "acidente da história". Sendo mais ligadas à economia global do que a seu Estado-Nação, essas regiões buscariam essencialmente sua inserção na economia global. Nesse sentido:

> Nem o poder central pode entender genuinamente a forma ou a magnitude dos novos fluxos de informação, povos e atividade econômica nas regiões nominalmente sob seu controle. Não podem entender o quão contraprodutivo poderia ser tentar prender ou distorcer esses fluxos a serviço de interesses nacionais definidos (Ohmae, 1993, p. 87, tradução nossa).

A leitura ultraliberal empreendida por Ohmae (1993) acaba minimizando a centralidade dos Estados na economia e na política, atribuindo-a as regiões em ambas as esferas. Quando se pensa na ascensão de novos atores no sistema internacional – como as organizações não governamentais, as organizações intra e intergovernamentais e os próprios governos subnacionais –, surgem questionamentos sobre o papel desempenhado pelo Estado nesse cenário internacional, como também observa Keating (2004).

Em consonância com essas questões, Keohane e Milner (1996) apontam que já não se pode entender a política doméstica sem compreender a natureza das relações entre as economias nacionais e a economia global, bem como as mudanças nessas relações. Nesse sentido, "a internacionalização teve efeitos profundos na política doméstica, embora as formas que esses efeitos tomaram variaram entre os países devido às diferenças institucionais, bem como às condições politico-econômicas" (Keohane e Milner, 1996). Hocking (1996) chama a atenção para os desafios impostos pelos fenômenos políticos que cruzam a divisão doméstico-internacional para a disciplina de relações internacionais, uma vez que os fatores relacionados à crescente internacionalização são resultado de uma complexa rede de forças sociais, econômicas e políticas que abrangem as arenas local, nacional e internacional.

A ampliação da agenda da política mundial com uma consequente diversificação de canais de condução das relações internacionais e a criação de uma teia de relacionamentos englobando os atores subnacionais, interagindo além das fronteiras nacionais em uma diversidade de agrupamentos governamentais e não-governamentais. Essa diluição entre assuntos domésticos e internacionais possui desdobramentos sobre a divisão de responsabilidades entre o governo central e os governos subnacionais de forma que:

> Sustentando essas tendências, existem dois desenvolvimentos que refletem e ajudam a explicá-las: a agenda cada vez mais ampla da política exterior e as distinções cada vez menores entre política interna e política externa. Não só as mudanças econômicas e tecnológicas ampliaram o espectro das questões que envolvem política internacional, mas também as tradicionais distinções

> entre "alta" e "baixa" política, além do pressuposto de que a primeira é representada exclusivamente por questões militares. (Hocking, 2004, p. 83).

Dialogando com ambas as questões, Duchacek (1990) indica que a interdependência levou à percepção das pressões e oportunidades geradas, bem como a necessidade de reação a elas, por parte dos governos subnacionais. Nesse sentido, não apenas os governos centrais, mas também suas unidades subnacionais, buscariam reduzir as pressões e capitalizar as oportunidades oriundas da interdependência com o desenvolvimento de novas modalidades de atuação. Como consequência, a intersecção da interdependência com a preocupação do bem-estar dos eleitores induziria a "domesticalização" de questões internacionais e a internacionalização de questões domésticas em todos os níveis de governo, sendo este um efeito da queda da barreira existente entre questões de segurança e de Estado com as demais questões nas agendas de política externa. Assim, "(...) paradoxalmente, localismo e regionalismo estão nos processos de ser globalizado, seja por efeitos percebidos ou vivenciados diretamente, ocorrendo muito além das fronteiras nacionais e afetando nações e segmentos subnacionais de forma seletiva e desigual"[5] (Duchacek, 1990, p. 7, tradução nossa).

1.1. Definição e Ascensão dos Governos Subnacionais

1.1.1 O que é um governo subnacional?

É necessário definir o que a pesquisa entende como governo subnacional, uma vez que a nomenclatura varia bastante na literatura, sendo tratado como "governos não centrais", "governos constituintes", "unidades federadas" e "governos subnacionais". A grande variação de termos indica, também, que tratam de objetos distintos e merecem uma breve consideração.

O termo "governos não centrais" foi difundido por pesquisadores da primeira geração de estudos, como Duchacek (1990) e Hocking (1999). No entanto, em alguns casos o termo se refere a governos regionais[6] e locais (Hocking, 1999), em outros somente aos governos regionais (Duchacek, 1990) ou mesmo não explicitam o nível de análise. Já o termo

[5] Pode-se estabelecer a relação entre a ideia de interdependência assimétrica de Keohane e Nye (2001), além da diferenciação entre sensibilidade e vulnerabilidade aos efeitos impostos por ela, e aquela apresentada por Duchacek (1990) a respeito dos governos subnacionais, uma vez que o efeito da interdependência sobre estes é desigual e sofre influência direta de questões internacionais a despeito do Estado do qual seja unidade componente.

[6] A pesquisa entende como governo regional o primeiro nível de governo abaixo do governo central como, por exemplo, os estados brasileiros, as províncias argentinas e os cantões suíços.

“governos constituintes” foi cunhado por John Kincaid (1990), sendo inicialmente utilizado para se referir a governos regionais, locais (municípios) e autoridades portuárias (Kincaid, 1990), sendo revisto recentemente como referente somente a governos de nível regional, com os municípios agora classificados como governos locais (Kincaid, 2010). Por sua vez, o termo “unidades federadas” está associado ao trabalho de Soldatos (1990) que associava o fenômeno como mais provável em Estados federalistas. E, enfim, “governos subnacionais” também encontram relação com o nível regional de governo (Aldecoa e Keating, 1999). Por muito, considera-se que o fenômeno diz respeito às relações internacionais das unidades constituintes dos Estados Nacionais (regiões), de forma que:

> Os governos regionais desenvolvem relações internacionais de diferentes formas: eles criam missões comerciais e culturais no exterior, assinam tratados e acordos com atores estrangeiros estatais e não-estatais, participam de redes regionais de cooperação e em algumas situações chegam a questionar a política externa oficial de seus governos centrais via declarações ou ações. (Kuznetsov, 2014, p. 3, tradução nossa).

Fica claro que, mesmo no interior da literatura sobre governos subnacionais, há diferenças importantes, ainda que Kuznetsov (2014) sintetize seus espaços de atuação. Apesar das diferentes designações, no entendimento da pesquisa, é de primeira importância o entendimento sobre a existência ou não de autonomia do governo subnacional, ultrapassando as diferenciações estabelecidas dentro dos termos apresentados e as relações de unitarismo com centralização e do federalismo com descentralização. Como apresentam Blume e Voigt (2011), o federalismo é uma instituição constitucional, enquanto a descentralização é resultado de escolhas políticas pós-constitucionais, sendo necessário diferenciar os dois fenômenos, de forma que:

> (...) uma estrutura federal pode ser utilizada para implementar uma política de descentralização e que as duas não são mutuamente exclusivas. Mas isto também não significa que uma estrutura federal é uma condição necessária para políticas de descentralização, uma vez que estas também podem ser implementadas sob constituições unitárias. (Blume e Voigt, 2011, p. 242, tradução nossa).

Posto isto, entende-se que tanto Estados federais quanto unitários possam descentralizar ou centralizar algumas atividades, ainda que se deva ressalvar que em Estados unitários a descentralização possa ser revogada pelo governo central, indicando que o processo de tomada de decisão final permanece com o governo central. Seguindo esse pensamento, a descentralização de autonomia pode se estender para governos de nível

regional ou local, sendo, assim ambos possíveis níveis de análise para a atuação internacional de governos subnacionais. Dessa forma, quando utilizados "governos subnacionais" e "governos não centrais", falar-se-á tanto de governos regionais quanto de governos locais, sendo que, quando houver especificação, serão tratados como governos regionais ou governos locais/municipais. Os termos "unidade constituinte" e "unidade federada" não serão utilizados como sinônimo por estabelecer uma relação direta com governos regionais no primeiro caso e restringir-se a Estados federalistas no segundo.

2.1.2 A Ascensão dos Governos Subnacionais ao Internacional

Como já assinalado, os processos de globalização e regionalização se constituíram em forças motrizes do mundo moderno pós Guerra-Fria e definiram as agendas política, econômica e cultural mundiais. A interconexão entre esses aspectos e sua sinergia em direção às circunstâncias sob as quais as decisões afetaram o funcionamento das esferas citadas e de outras se tornaram menos dependente da regulação ao nível do Estado nacional. Na verdade, essas forças emergiram de forma definitiva nos níveis supranacional e subnacional (Kuznetsov, 2014).

No entanto, deve-se ressaltar que a atuação internacional de governos subnacionais não constitui novo fenômeno, mas a intensificação, a qualificação e a dimensão dessas ações são a novidade observada a partir da década de 1980, com um crescente interesse sobre o tema nas agendas de pesquisa das áreas de ciência política e relações internacionais (Soldatos, 1990). Segundo Duchacek (1990), o fenômeno era mais perceptível e significante em democracias federais ou sistemas descentralizados. O fenômeno também fora observado em Estados unitários ainda na década de 1980, sendo que "essa expansão do campo da política externa em áreas temáticas não militares e não diplomáticas começou após a Primeira Guerra Mundial, acabou se intensificando após a Segunda Guerra Mundial, e agora se tornou uma característica da interdependência global e regional" (Duchacek, 1990, p. 2, tradução nossa).

Uma das formas de ordenar os estudos das ações internacionais dos governos subnacionais é pelo estabelecimento de duas abordagens distintas. Na primeira, como bem sistematizam Onuki e Oliveira (2013), são observadas duas principais "gerações" (abordagens) de estudos que buscam compreender o fenômeno. A primeira, chamada pelos autores de estudos de "federalismo e política externa", buscava caracterizar o fenômeno, criar uma taxonomia própria, teorizar sobre suas causas e sistematizar estudos de caso. Essa classificação acompanha o que Criekemans (2010a) chama de "primeira onda" de ações

internacionais dos governos subnacionais[7], na qual emergiram estudos sob a alcunha de *paradiplomacia*[8] (Soldatos, 1990), certamente a definição mais utilizada na literatura especializada. Já a segunda, em uma abordagem de matriz sociológica, utilizava-se, fundamentalmente, de um referencial de enfraquecimento do papel do Estado-Nação para compreender a ascensão das cidades como atores globais e a emergência do protagonismo desses centros urbanos na formação de redes transnacionais (Onuki e Oliveira, 2013).

Outra abordagem possível para o desenvolvimento dos estudos no tema é apresentado por Tavares (2012), segundo a qual é possível também dividir as publicações em dois ciclos, ambos pertencentes ao que Onuki e Oliveira (2013) classificam como a primeira geração de estudos. O primeiro ciclo possui a preocupação em definir o conceito de paradiplomacia, se aproximando dos supracitados "estudos de federalismo e política externa", com foco nos casos de regiões europeias, norte-americanas e canadenses (Tavares, 2012). Já o segundo ciclo, considerando as análises empíricas sobre os casos superadas, se dedica à atuação desses atores "em áreas específicas, como o meio-ambiente; foca a contribuição de atores específicos, como governadores estaduais; ou aventura-se na construção das primeiras teorias explanatórias" (Tavares, 2012, p. 170). A despeito da indicação de ampla literatura de estudos de caso sobre a atuação internacional de governos subnacionais, como Tavares afirma, casos de regiões com questões muito específicas, como as canadenses (Balthazar, 1999; Huijgh, 2010; Lecours, 2002; McNiven e Cann, 1993; Nossal, 1993; Vengroff e Rich, 2004), as espanholas (Cornago e Aldecoa, 2008; Lecours, 2008; Lecours e Fernández, 2001; Marx, 2008; Segura, 2004; Ugalde, 1999) e as belgas (Criekemans, 2006, 2010a; b; Lejeune, 1990; Paquin, 2004, 2010) ou mesmo norte-americanos (Fry, 1990a; b, 1993; Kline, 1993; McMillan, 2008) dominaram grande parte dos estudos empíricos desenvolvidos, especialmente, durante a década de 1990 e início dos anos 2000.

[7]Criekemans (2010a, p. 1–2) sintetiza as "ondas" de desenvolvimento da paradiplomacia que ocorreram desde então, sendo esse desenvolvimento a partir da década de 1980 a primeira onda, caracterizada por um crescente número de governos não-centrais buscando a atração de investimentos externos. Já a segunda onda, na década de 1990, foi caracterizada por governos subnacionais de alguns países, principalmente europeus, de um conjunto de instrumentos, fundamentados juridicamente, para o desenvolvimento de suas próprias atividades diplomáticas, fossem elas paralelas ou complementares. Por fim, o autor indica que a terceira onda, a qual se encontra em curso e ainda não é tida como consolidada, se caracteriza por diferentes fenômenos: (1) direcionamento para uma verticalização da estrutura organizacional do organismo de relações internacionais, (2) reorientação estratégica das prioridades geopolíticas e funcionais e (3) tentativas de integração dos instrumentos externos para uma política externa subnacional bem desenvolvida como um todo.

[8] A primeira referência ao termo paradiplomacia obtida para o trabalho está em uma versão preliminar de "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors" (Soldatos, 1990) apresentado no Encontro da APSA de 1986. No entanto, em alguns textos indicam a obra "Federalism and international relations" como aquela que introduziu o termo no capítulo homônimo de Soldatos e em "Perforated Sovereignties: Towards a Tipology of New Actors in International Relations", de Ivo Duchacek (1990).

Buscando superar as análises empíricas baseadas em estudos de caso, a presente pesquisa empreende o desenvolvimento da relação entre os governos estaduais brasileiros e o governo federal. Ainda que diversos esforços direcionados ao entendimento da relação do governo central brasileiro com suas unidades federativas tenham sido desenvolvidos nos últimos anos, tais estudos muitas vezes se dedicam, essencialmente, a entender os processos históricos de construção institucional dessa relação (Bogéa Filho, 2001; Gomes Filho, 2011; Miklos, 2010; Nunes, C. J. da S., 2005; Rodrigues, 2006, 2011, Salomón, 2008a, 2011; Vigevani e Prado, 2010).

As pesquisas supracitadas possuem clara contribuição para pesquisas que se dedicam à temática, uma vez que examinaram com minúcia tais processos, mas, aqui, pretende-se dar um passo adiante. Nesse sentido, a presente dissertação tem outro objetivo: identificar se as alterações no processo de construção institucional entre o governo central e os governos subnacionais possuem algum impacto sobre a atuação dos estados brasileiros. Para aferir se tais alterações impactam os estados brasileiros, a proposta aqui é a de mensurar o impacto que tais mudanças institucionais tiveram sobre a atuação internacional dos governos brasileiros. Antes, porém, um recuo é necessário.

Observando as discussões empreendidas por estudos pioneiros acerca dessa relação – ora conflituosa, ora cooperativa, ora complementar (Aguirre, 1999; Duchacek, 1990; Hocking, 1993, 1999, Kincaid, 1990, 1999; Ravenhill, 1999; Soldatos, 1990) –, a seção inicial da dissertação dedicará especial atenção ao entendimento do fenômeno da paradiplomacia. E quando se fala sobre entender essas ações, deve-se pensar (1) qual o significado de um governo subnacional atuar internacionalmente; (2) quais são os fatores que fomentam e impulsionam essa atuação; (3) como e onde as ações são desenvolvidas; (4) como os governos subnacionais podem se relacionar com a política externa; e, finalmente, (5) como os governos centrais lidam com o fato de governos constituintes exercerem atividades internacionais. Iluminar essa ampla discussão permitirá, posteriormente, entender o desenvolvimento da relação do governo central brasileiro com seus estados membros e seus processos de internacionalização.

1.2. Governos Subnacionais como Atores Internacionais

A discussão acerca da atuação externa desempenhada por governos subnacionais é permeada por relações com a atuação internacional dos Estados aos quais pertencem. Conforme Duchacek (1990), gestores de governos subnacionais:

> (...) têm sido crescentemente induzidos a reagir a eventos no exterior e responde-los ou iniciar vários contatos com centros econômicos, culturais ou de influência política. Esses contatos envolvem não apenas vizinhos imediatamente além das fronteiras (...) mas também centros industriais ou de poder de investimentos. (Duchacek, 1990, p. 1, tradução nossa).

Essa passagem indica, de forma bastante sucinta, o que ocorrera nas últimas década do século passado: o crescente interesse político na internacionalização de governos subnacionais. Acompanhando esse crescimento, acadêmicos, especialmente norte-americanos e canadenses, buscaram formular tipologias para explicar tais processos de internacionalização, especialmente os estudos de federalismo e política externa (Duchacek, 1984, 1990, Hocking, 1993, 1999; Krämer, 1996; Soldatos, 1990, 1993). Esta subseção tratará, buscando subsídios nesse debate, dos principais conceitos utilizados na agenda de pesquisa, traçando suas limitações e justificando a utilização do conceito de *política externa subnacional* na pesquisa.

O conceito de paradiplomacia é, certamente, o mais disseminado nos estudos sobre internacionalização de governos subnacionais. Soldatos (1993), responsável por essa definição, indica que, por se tratar de uma diplomacia realizada fora das estruturas diplomáticas tradicionais, adotou-se o prefixo "para". Assim, ela é definida como a atividade internacional direta realizada por atores subnacionais, a qual poderia assumir diferentes formas, seja apoiando, complementando, corrigindo, duplicando ou mesmo desafiando a diplomacia do Estado-Nação. Duchacek (1990), por sua vez, vê o uso do prefixo "para" como apropriado, uma vez que indicaria um fenômeno não apenas paralelo, mas também como subsidiário ou acessório.

Hocking (1993) aponta limitações para o mimetismo que o conceito enseja, uma imitação frouxa da *diplomacia real*. Pode-se, ainda, reduzir a extensão do fenômeno em decorrência do uso inapropriado do termo, que seria muito mais amplo do que tal definição presume. Dessa forma, o conceito de paradiplomacia seria insuficiente por não capturar diversos aspectos da atuação internacional dos governos subnacionais. Como alternativa, indica que os governos subnacionais são atores que estabelecem relações em uma diplomacia multicamadas, uma proposição que atribui maior complexidade à ideia de dois níveis de Putnam (1988), na qual:

> Concentrar-se no lugar dos governos não centrais no ambiente diplomático é potencialmente útil na luta contra isso [a ideia do jogo de dois níveis], direcionando à imagem de uma diplomacia multicamada na qual os padrões são mais complexos. Os governos subnacionais podem eles mesmos operar

> no ambiente internacional, então a permutação de interações e estratégias em qualquer troca diplomática será mais intricada se comparada à imagem de dois níveis na qual os negociadores nacionais agem como o ponto de interface com o sistema internacional e como mediadores entre o sistema internacional e o plano doméstico. (Hocking, 1993, p. 36, tradução nossa).

Visão semelhante é apresentada por Krämer (1996) que vê na utilização do prefixo para, bem como do anterior prefixo micro[9] também utilizado na literatura, uma fragilidade pela vinculação do fenômeno com a diplomacia do governo central, sendo uma "política de segunda mão" que copia as atividades diplomáticas que estão focadas na "alta política" do governo central e as aplicando no nível subnacional para "baixa política". Propõe, a partir disso, a adoção de *relações transfederadas* como termo mais adequado, representando:

> (...) todas as ações e interações que se realizam além das fronteiras e que são concebidas e executadas direta ou indiretamente pelas unidades federadas e autônomas de um Estado. O termo tenta cobrir a maioria das atividades não centrais do Estado no campo internacional realizadas pelas unidades federadas. (Krämer, 1996, p. 107, tradução nossa).

Dentre as alternativas propostas para o termo paradiplomacia, tem-se, também, o de *diplomacia constituinte* proposto por John Kincaid (1990) que tem nos prefixos para e micro como indicando um fenômeno menor, contendo um viés de que o todo Estado-nação, por meio do governo central, é representante legítimo e competente dos interesses do povo, mesmo em locais com reivindicações nacionalistas subnacionais. Segundo o autor, a diplomacia constituinte tinha a intenção de ser um termo neutro, que não colocaria as atividades internacionais dos governos subnacionais como inferiores e suplementares à alta política do governo central.

Um ponto comum às propostas de *diplomacia multicamadas*, *relações transfederadas* e *diplomacia constituinte* é a crítica ao termo paradiplomacia como reducionista. Ademais, como aponta Salomón (2011), é necessário esclarecer a recorrente confusão existente sobre o que representam diplomacia e política externa. Na verdade, segundo a autora, a primeira seria apenas um dos aspectos da segunda, o de implementação, e, indo ao encontro do exposto por Hocking (1993), Krämer (1996) e Kincaid (1990), indica que o prefixo conota a ideia de uma diplomacia paralela, subordinada e inferior à política externa.

Ainda no escopo dos termos que tratam o fenômeno sob a perspectiva da diplomacia, Cornago (2010) propõe *diplomacia subestatal* uma definição mais adequada para essa nova

[9] Em um primeiro momento, Duchacek (1984) utilizou o termo microdiplomacia para se referir ao fenômeno, sendo abandonado posteriormente em detrimento do termo paradiplomacia.

realidade política local e regional sem, no entanto, estabelecer uma distinção clara entre o que propõe e paradiplomacia. Na verdade, o pesquisador replica uma definição de paradiplomacia de sua própria autoria e que é uma das mais disseminadas para o conceito de paradiplomacia (Cornago, 2000), segundo a qual:

> (…) [a] paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governos subnacionais nas relações internacionais através do estabelecimento de contatos permanentes ou *ad hoc*, formais ou informais, com entidades estrangeiras públicas ou privadas, com o objetivo de promover questões socioeconômicas ou políticas, bem como qualquer outra dimensão de sua competência constitucional. (Cornago, 2000, p. 2, tradução nossa).

Uma leitura cuidadosa da definição permite perceber o quão ampla se torna a interpretação de Cornago (2000), uma vez que indica que qualquer tipo de ação internacional de um governo subnacional pode ser considerado paradiplomacia. Como salienta Salomón (2012), a não distinção entre estratégias definidas, com a estruturação de políticas específicas para a atuação internacional, e contatos reativos ou *ad hoc*, sem nenhum tipo de estratégia definida, se mostra bastante problemática por não distinguir a política externa (plano, programa, projeto) da ação externa (prática).

Se aproximando de Salomón (2011, 2012), Rodrigues (2006) apresenta uma definição que busca extrapolar a ideia de diplomacia e alcançar o diálogo com a formulação de políticas bem definidas a serem executadas pelos governos subnacionais ao atribuir ao fenômeno a alcunha de *política externa federativa*[10]. No entanto, ao utilizar essa nomenclatura, Rodrigues também limita a compreensão do fenômeno, uma vez que, como foi ponderado com a discussão de Blume e Voigt (2011), o principal ponto é a autonomia política do governo subnacional, o qual pode ser membro tanto de Estados federados quanto de unitários. Em momento anterior, ao indicar que "a terminologia variada indica uma visão própria do fenômeno de acordo com a compreensão que cada ator reserva para ele" (Rodrigues, 2008, p. 1025), fornece uma justificativa *ad hoc* que, por não ser falseável, apresenta problemas de construção teórica.

A partir disso, faz-se necessária a diferenciação das ações pautadas na lógica do *stop and go*[11] daquelas de maior robustez, as quais possuem formulação, estratégias e execução

[10] Conforme Rodrigues (2006, p. 5), a política externa federativa representa uma "estratégia própria de um estado ou município, desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando à sua atuação internacional, de forma individual ou coletiva".

[11] Conforme Vigevani (2006), a lógica do *stop and go* é marcada pela descontinuidade e pela falta de estratégias definidas, sofrendo limitações, principalmente por interesses políticos dos governantes, como também algumas constitucionais.

bem definidas. Dessa forma, pode-se entender que os governos subnacionais, responsáveis por essas ações, exercem a *atuação internacional m*esmo quando não possuem uma política definida para lançar-se no cenário internacional, enquanto, quando possuem espaços para construção e execução de uma política específica, pode-se falar em *política externa subnacional*. Está é uma forma de aplicar uma distinção que foge das explicações *ad hoc* fornecidas anteriormente, não caracterizando, portanto, todo tipo de ação internacional como igual, diferenciando, por exemplo, ações reativas das ações proativas. Aqui, é estabelecida, assim, uma primeira diferenciação: existem governos que possuem uma atuação difusa enquanto outros uma política definida, diferenciando plano de ação e se aproximando mais da política externa do que da diplomacia, conforme discussão estabelecida por Salomón (2012).

O segundo ponto é que, conforme discutido (Duchacek, 1990), as ações, ainda que mais observáveis em sistemas democráticos e federais, também são observadas em países unitários com algum grau de descentralização. Dessa forma, ainda que alguns conceitos debatidos, como a política externa federativa de Rodrigues (2006), possam representar limitações do fenômeno a um universo bastante restrito de possibilidades[12], ele possui uma abrangência que está além dos Estados com sistema federativo. Ademais, os níveis de descentralização são distintos em diferentes federações, sendo que, mesmo com uma escolha constitucional unitarista, é possível se observar maior autonomia de unidades governamentais pertencentes a este grupo se comparadas a de algumas federações. Com isso em mente, além das diferentes designações atribuídas aos governos de unidades subnacionais e suas diferentes características, a utilização do termo subnacional é mais parcimoniosa por contemplar tanto membros de Estados federalistas quanto de unitários.

Os dois pontos destacados acima levam a duas possibilidades distintas para a construção de conceitos de maior parcimônia para lidar com o fenômeno. O primeiro conceito é o de *atuação internacional subnacional* que, em essência, indica qualquer forma de ação pontual de um governo subnacional, assumindo, em muitos casos, um caráter reativo. Já o segundo, é o de *política externa subnacional*, o qual, por sua vez, representa a existência de uma política planejada anteriormente à ação internacional desses governos, possuindo, com isso, maior proatividade de ações.

Dessa forma, a utilização do conceito de política externa subnacional como objeto de análise na pesquisa está relacionada a questões que vão além desta subseção. É importante

[12] Dentre os diversos critérios utilizados para a classificação de um Estado como federalista, incluindo aqueles que não consideram apenas como uma definição constitucional, o total oscila próximo a 25 casos (Blume e Voigt, 2011).

retomar o objetivo central da pesquisa para entender a opção: identificar se as alterações no processo de construção institucional entre o governo central e os governos subnacionais, bem como as políticas derivadas dos diferentes desenhos, possuem impacto sobre a atuação dos governos subnacionais brasileiros. A lembrança é importante por dois diferentes aspectos. O primeiro é a escolha do conceito adequado para explicar o fenômeno da atuação internacional de governos subnacionais no escopo da pesquisa. O segundo diz respeito ao direcionamento do nível de análise para os estados em detrimento dos municípios.

Inicialmente, deve-se considerar que o processo de construção de políticas e de instituições direcionadas pelo governo central para a atuação internacional dos governos subnacionais no Brasil está alicerçada na preocupação com o desenvolvimento de ações que pudessem criar algum tipo de constrangimento para a política externa brasileira (Miklos, 2010; Nunes, C. J. da S., 2005). Ainda que não se exclua a possibilidade de que uma ação pontual de um governo subnacional traga algum embaraço à política externa nacional, a construção de uma política definida com posições que, em alguns casos, são opostas àquelas do governo central, podem gerar contradições sistemáticas e causar um maior constrangimento. A partir disso, espera-se que a relação seja mais robusta e mais próxima aos governos subnacionais que desenvolvem uma política externa quando se comparar àqueles que possuem apenas uma atuação internacional. A partir dessa definição, na próxima subseção serão exploradas diferenças entre as ações de estados e municípios e como a escolha conceitual influencia o nível de análise.

1.2.1. Diferenças entre os Atores Subnacionais no Brasil: Governos Municipais e Estaduais

Quando observados a prevalência de estudos sobre municípios brasileiros em relação aos estados, Fróio (2015) indica que essa discrepância está relacionada ao maior dinamismo e articulação dos municípios em sua articulação quando comparados aos estados. Dentre outros fatores, atribui a diferença aos movimentos em busca de participação desempenhados pelos governos locais, tendo como resultado a criação de redes e instituições de cidades. Da mesma forma, a maior proximidade das prefeituras aos problemas locais, a autonomia atribuída aos municípios pela Constituição de 1988 e as entidades nacionais de representação de municípios que passaram a se dedicar, também, às questões internacionais, seriam outros pontos de incentivo ao desenvolvimento de uma atuação internacional dos municípios brasileiros. O aspecto da não existência de entidades nacionais de representação de municípios é salientado

por Bueno (2010), indicando que o caso norte-americano apresenta, na construção de um "guarda-chuva de instituições internacionais", a possibilidade de ganhos de coordenação e cooperação interestaduais nas relações internacionais de seus estados, diferentemente do caso brasileiro, onde:

> (...) apesar da intensidade e da extensão do engajamento internacional de seus governos estaduais, a quase inexistência de instituições interestaduais de escopo nacional — ou de outros mecanismos equivalentes — dificulta a ocorrência de fluxos regulares de informação e intercâmbio que possam conferir à paradiplomacia estadual brasileira um grau considerável de cooperação horizontal. (Bueno, 2010, p. 207).

Baseando-se na caracterização dos governos subnacionais nas relações internacionais como "atores mistos" (Hocking, 1993) por possuírem características de atores limitados pela soberania e atores livres de soberania (Rosenau, 1988), fato que permitiria com que atuassem de forma mais independente nas relações internacionais. No entanto, ainda que tanto os governos locais (municípios) quanto os governos intermediários (regionais, estaduais, provinciais, etc.) sejam atores de soberania mista, existem distinções(Salomón e Nunes, 2007). Como coloca Salomón (2011), os municípios são atores mais livres de soberania do que limitados por ela, enquanto para os governos estaduais a lógica se reverte, de forma que:

> Se os diferentes atores de política externa fossem colocados em um *continuum*, com os governos centrais em um dos extremos (completamente limitados pela soberania), e atores não-estatais no outro (completamente livres de soberania), então os governos subnacionais ocupariam posições intermediárias, com os governos regionais mais próximos dos governos centrais e os governos municipais mais próximos dos atores não-estatais. As similaridades do movimento global de governos locais com outros movimentos sociais internacionais, a maior facilidade com que podem criar políticas transnacionais e redes de cooperação entre si e com outros atores (comparados com os governos intermediários), bem como o maior grau de politização das ações exteriores das administrações municipais são possivelmente um fenômeno relacionado com seu maior grau de liberdade das responsabilidades de soberania. (Salomón, 2011, p. 47–478, tradução nossa).

Uma das formas de identificar essa diferenciação é adotando o nível de institucionalização das relações internacionais nesses governos como *proxy*, uma vez que, como apontam Salomón e Nunes (2007), a criação de uma estrutura institucional específica para execução das relações internacionais de um governo subnacional "denota não o começo de uma atuação internacional, mas sua intensificação e a vontade de agir mais organizadamente do que até então" (ibdem, p. 105). A criação de uma estrutura específica de

relações internacionais representa a expectativa de uma maior coordenação das ações internacionais do governo subnacional, possibilitando o desenvolvimento de uma política estruturada para lidar com o exterior, aproveitando oportunidades pontuais ou desenvolvendo outras potenciais, bem como coordenando os demais órgãos governamentais que possuem alguma relação com o exterior. Dessa forma, pensando na diferenciação entre ações pontuais, muitas vezes reativas, e a proposição de uma política externa em nível subnacional, justifica-se a adoção da *proxy* sugerida.

1.2.2. Motivações e Fatores para a Atuação Internacional

Com o entendimento de quem são esses novos atores presentes no cenário internacional e quais as diferentes naturezas que essas ações podem ter, o entendimento sobre quais são os fatores que levam os governos subnacionais a investirem recursos (humanos, financeiros e políticos) para se projetarem internacionalmente se faz necessário. A despeito das diferentes respostas encontradas na literatura e da impossibilidade de se determinar uma motivação geral para essa atuação, existem abordagens que buscam classificar as principais pressões ou aspirações para essas ações. Destas, duas concepções são especialmente úteis para a compreensão das aspirações que levam esses governos ao plano internacional.

A primeira, apresentada por Soldatos (1993), trata dos níveis de processos que levam os governos subnacionais a atuarem internacionalmente, indica que os motivos podem ocorrer ou em nível da unidade federada[13] ou do Estado-Nação ou da Interdependência Complexa. Em nível da unidade federada, as motivações passam por divergências na percepção e realidade subnacionais, nacionalismo, expansão e competição burocráticas entre diferentes elites governamentais, questões eleitorais ou mesmo pelo fenômeno do "eu-também", o qual consiste em uma atuação reativa à atuação internacional de outras unidades subnacionais. Já no nível relacionado ao Estado-Nação, as motivações passam por questões como a ineficiência da política federal, assimetrias entre as unidades federadas, problemas com o processo de construção nacional, incertezas constitucionais e institucionais com relação a quem possui jurisdição sobre a política externa e domesticação da política externa.

Por fim, dentre as motivações externas, ligadas à interdependência complexa, tem-se a regionalização da economia, a crescente globalização econômica e das comunicações, e a

[13]Ainda que a utilização de unidade federada como nível governamental, aqui deve se entender que as explicações se relacionam com o nível subnacional de governo, posto que as ações não são exclusivas a Estados federais, como apresentado anteriormente.

própria transnacionalização das relações internacionais. Esses fenômenos estão associados ao aceleramento do processo de indivisibilidade entre assuntos internos e externos, de forma que o governo central, os governos subnacionais e atores não estatais dividem a responsabilidade sobre diversos temas. Dessa forma, existe uma ligação intrínseca entre as motivações nos três níveis, uma vez que a atuação internacional de governos subnacionais decorre de uma conjunção derivada desses fatores.

Já a segunda abordagem lida, de fato, com motivações que impulsionam a atuação internacional desses atores e, ainda que possuam diferentes nuances, encontram certo padrão na literatura sobre o tema. Keating (2004) apresenta três blocos de motivações para essa atuação, quais sejam, econômicas, políticas e culturais. Lecours (2008) dialoga com essas dimensões, mas acrescenta a cooperação descentralizada como nível de motivação para a atuação dos governos subnacionais no plano internacional em detrimento da dimensão cultural.

Quando trata das motivações econômicas, indicando que o controle econômico local fora associado ao protecionismo, Keating (2004) aponta que a estratégia de inserção da economia regional nos mercados globais, ainda que não se deixem dominar completamente por eles. Nesse sentido, a estratégia seria reforçada por identidade e cultura compartilhadas e por um projeto político que garanta a autonomia funcional real para a região com o controle sobre todos os instrumentos políticos e econômicos. Da perspectiva operacional, as regiões buscam a atração de investimentos, mercados para seus produtos e tecnologia para sua modernização, além da autopromoção como destino turístico. Lecours (2008), ao tratar do nível de motivação econômica, se aproxima de Keating (2004) sobre as questões operacionais, mas se distancia sobre a presença de componentes políticos ou culturais, sendo esta dimensão resultado da competição econômica global:

> Nesse contexto, governos subestatais objetivando desenvolver uma presença internacional com o propósito de atrair investimentos externos, atraindo empresas internacionais para a região, e visando novos mercados para exportar. Esse nível não possui uma dimensão política explícita, nem possui preocupações com questões culturais. É principalmente uma função da competição econômica global. (Lecours, 2008, p. 2, tradução nossa).

Sendo mais importantes em regiões com língua e cultura próprias, a dimensão cultural também se associa à busca de recursos e de apoio no cenário internacional, especialmente quando não existe apoio do governo central ou quando sua área de origem está situada em outro Estado. Compõem essa dimensão os projetos de promoção do idioma ou de apoio para

seu próprio desenvolvimento cultural, bem como a busca pelo direito de seleção de imigrantes com o favorecimento de países com referências culturais similares (Keating, 2004).

Quanto às motivações políticas, estão associadas a diferentes objetivos. Keating (2004) pontua que regiões com aspirações nacionalistas podem buscar o reconhecimento e a legitimação de um status diferenciado ao de uma região. No entanto, uma atuação internacional com esse propósito pode tomar contorno separatista em algumas regiões, constituindo o que Duchacek (1990) chama de *protodiplomacia*[14] e adquirindo caráter nocivo não só à política externa nacional, como, também, à própria soberania estatal. Por outro lado, a projeção internacional poderia auxiliar, segundo Keating (2004), na construção nacional de uma região via projeção internacional dos líderes locais, sendo o cenário internacional uma possível plataforma de construção regional interna. Como aponta Lecours (2008), os objetivos políticos para a atuação internacional podem diferir da busca pelo reconhecimento como uma comunidade ou nação distinta, sendo a tentativa de influência sobre uma região vizinha um exemplo. No entanto, assume que, as motivações de cunho político:

> (...) tendem a apresentar proeminentemente a expressão internacional de forma distinta daquela projetada pelo Estado central (...). Aqui, os governos subestatais buscam desenvolver um conjunto de relações internacionais que afirmarão sua distinção cultural, autonomia política e caráter nacional da comunidade que representam. (Lecours, 2008, p. 3, tradução nossa).

Um último bloco de motivações está relacionado à cooperação internacional, na qual:

> (...) a paradiplomacia é mais extensa e multidimensional na medida em que não é focada simplesmente em ganhos econômicos. (...) Essas relações, conceituadas como 'cooperação descentralizada', tomam a forma de assistência de desenvolvimento, intercâmbios culturais e educacionais, bem como cooperação científica e técnica. (Lecours, 2008, p. 3, tradução nossa).

As motivações para inserção internacional de atores subnacionais não possuem, como é possível perceber com a síntese de suas diferentes dimensões, clara dissociação. Assim, em muitos momentos, não é possível estabelecer a separação entre questões políticas e culturais ou econômicas e de cooperação, por exemplo. Como destaca Lecours (2008, p. 4, tradução nossa), os "níveis" de motivação "são cumulativos", sendo a percepção da paradiplomacia como possível "veículo multifuncional" a principal observação resultante das motivações.

[14] Segundo Duchacek (1990, p. 18, tradução nossa) "[a protodiplomacia] representa um contato direto com governos nacionais estrangeiros (...) mas os conteúdos e objetivos são políticos (separatistas) em apoio a uma possível independência à condição de Estado".

1.3. A Relação entre a Política Externa Nacional e a Política Externa Subnacional

Na primeira geração de estudos sobre governos subnacionais há claramente um intuito de entender as preocupações dos governos centrais relacionadas ao fenômeno (Aguirre, 1999; Duchacek, 1990; Hocking, 1993, 1999, 2004; Keating, 2000; Kincaid, 1990, 1999; Ravenhill, 1999; Soldatos, 1990). Existe um questionamento central sobre a existência de riscos envolvendo a atuação internacional de governos subnacionais para a unidade nacional e a estabilidade internacional do país, ou seja, se tais ações possuem prejuízos potenciais para pilares do Estado como um todo (Kincaid, 1990). É, a partir dessa preocupação, que se estabelece a discussão da relação entre a política externa subnacional e a política externa nacional.

Como aponta Hocking (2004), ao tratar da perspectiva realista das relações internacionais, qualquer desenvolvimento que desafie o pressuposto de que a coerência é o principal elemento na condução da política externa é visto, no mínimo, como suspeito pelos *policy-makers* que têm na centralização um fator essencial de controle. Dessa forma, limitar o envolvimento dos governos subnacionais no plano internacional seria uma necessidade para os formuladores da política externa, uma vez que "a coerência interna é considerada uma das dimensões intangíveis do poder nacional" (Hocking, 2004, p. 81). Ademais, pensando no nível sistêmico, a coerência do Estado seria central na manutenção das normas jurídicas internacionais.

Duchacek (1990) apresenta três questões como cruciais para entender a relação do governo central com as unidades subnacionais que atuam internacionalmente. A primeira é o temor de "formas de intromissão trans-soberana" em decorrência dos contatos dos governos subnacionais com governos estrangeiros. A possibilidade de uma "fragmentação caótica da política externa" pela existência de discursos conflitantes do governo central e dos governos subnacionais constitui uma segunda preocupação. Por fim, a terceira questão se relaciona aos cuidados e às atitudes negativas das elites nacionais associadas ao governo central refletindo uma oposição em nome dos princípios constitucionais sobre o domínio da política externa nacional.

A partir dessa discussão, Duchacek (1990) expõe quatro cenários como mais prováveis. O primeiro é de fragmentação de ambas as políticas e atores, nacionais e subnacionais em preparação para uma secessão territorial, o que o autor chama de *fragmentação secessionista*. O segundo indica uma *forte centralização da política externa* como uma reação à diversidade de atores internacionais presentes no âmbito do Estado. O

terceiro constituiria uma *política externa combinatória*, representando a coordenação da política externa em vários assuntos que não estejam relacionados à segurança nacional, aceitando, como necessidade, a combinação de várias iniciativas oriundas dos governos subnacionais. Por fim, o quarto cenário seria o de *segmentação cooperativa/competitiva*, combinando elementos de cooperação por parte dos governos subnacionais em algumas áreas temáticas e de competição em outras.

Dentre os quatro cenários, Duchacek (1990) considera a segmentação cooperativa/competitiva como o mais provável no mundo democrático, especialmente nos sistemas federativos. Além disso, os cenários de política externa combinatória e de segmentação cooperativa/competitiva permitiriam ou clamariam por instituições ou fórmulas de coordenação, de forma que o resultado final da segmentação interna é uma política externa parcialmente ou completamente coordenada em campos como comércio, investimento, meio-ambiente, intercâmbios culturais e tecnológicos, sendo percebida como uníssona no exterior.

Soldatos (1990), por sua vez, entende que a segmentação apresenta de forma mais clara essa relação, refutando a ideia de fragmentação por entender que:

> Tal conceituação [de segmentação] pode ser mais apropriada [do que a de fragmentação] em indicar que a segmentação não é sempre, dentro do contexto supracitado [aumento das ações internacionais de governos subnacionais], um fenômeno de desintegração (...), mas pode, em muitos casos, ser parte da racionalização do processo em relações exteriores. (Soldatos, 1990, p. 36, tradução nossa).

A segmentação poderia ocorrer, para Soldatos (1990), como (1) uma *segmentação territorial*, na qual os diferentes níveis de governo, federal ou federado, são ativos diretamente nos processos de *policy-making* e de execução da política externa; ou como (2) uma *segmentação funcional* (horizontal) com diferentes instituições governamentais em um mesmo nível de governo possuindo envolvimento direto com as relações internacionais. Quando se pensa em política externa subnacional, a segmentação territorial apresenta maior relevância, ainda que a segmentação funcional esteja associada aos processos de horizontalização da política externa, tratando de processos domésticos da política externa e de sua descentralização entre os diferentes organismos dentro de um mesmo nível de governo.

No entanto,

> Do ponto de vista da diplomacia centro-a-centro tradicional, o próprio conceito de segmentação da condução nacional dos assuntos externos possui várias características indesejáveis que minam a autoridade e a efetividade

> das atividades externas do governo central. (Duchacek, 1990, p. 28, tradução nossa).

Nesse contexto de desconfiança, a relação entre os governos central e subnacionais pode, segundo Soldatos (1990), ser *cooperativa* ou *paralela*. A relação de cooperação pode se estabelecer com a coordenação do governo central ou com a articulação entre o governo central e os governos subnacionais. Já as relações paralelas podem ser harmônicas com o governo central, possuindo ou não alguma forma de monitoramento, ou desarmônicas, o que geraria conflitos entre o governo central e as unidades subnacionais. Ademais, como aponta Hocking (2004), esses atores podem buscar seus interesses internacionais mediante a influência sobre seus governos nacionais, cobrando a projeção dos interesses locais, ou a utilização de recursos próprios para agir diretamente no cenário internacional, ou seja:

> (...) representar tanto o papel de atores internacionais "principais", buscando seus próprios interesses e o de seus clientes por meio de uma atuação internacional direta, como o de atores 'mediadores', usando caminhos nacionais para atingir seus propósitos. (...) as autoridades regionais são atores 'híbridos' que possuem algumas das qualidades associadas a Estados-Nação, bem como atores de fora do contexto estadual. (Hocking, 2004, p. 89).

A ideia de racionalização da política externa de Soldatos (1990), baseada em processo de descentralização coordenada da política externa com a segmentação de ator, pode acontecer, pela ótica do governo federal, pela aceitação de determinadas atividades, pelo estabelecimento de cooperação com os governos subnacionais, ou pela coordenação ou monitoramento dos processos de *policy-making* externo subnacional, estabelecendo políticas próprias para harmonização das várias atividades transgovernamentais. É nesse sentido que "(...) a segmentação pode ser um processo de racionalização em política externa", sendo aceita pelo governo central em alguns casos (Soldatos, 1990, p. 40, tradução nossa). A descentralização permitiria aos governos subnacionais (1) a promoção internacional de interesses em acordo com o interesse nacional, (2) dividir os custos e reunir forças e recursos da formulação de política externa como o governo federal e (3) procurar complementaridades. Como indica Keating (2000), a postura dos governos centrais sobre a atuação internacional subnacional é um ponto crítico para o desenvolvimento dessas ações, de forma que:

> Alguns continuam considerando todos os assuntos que atravessam as fronteiras dos Estados como relações internacionais e, assim, matéria de sua exclusiva jurisdição. Outros despertaram para o fato que a distinção entre assuntos domésticos e estrangeiros é ainda mais difícil de traçar,

> especialmente em assuntos de desenvolvimento econômico ou em relações com regimes transnacionais que tem se intrometido em questões anteriormente consideradas como puramente domésticas ou até mesmo locais. (Keating, 2000, p. 6, tradução nossa).

Nesse sentido, as políticas da diplomacia federativa e da cooperação internacional federativa, desenvolvidas no Brasil, apresentam traços que representam a transformação da visão do governo central com relação à atuação internacional subnacional. Com a primeira buscou-se a construção de instâncias burocráticas no Ministério das Relações Exteriores que permitissem o controle e a coordenação dessas ações sem, no entanto, estabelecer canais de mecanismos que possibilitassem a assimilação de interesses dos governos subnacionais pela Política Externa Brasileira; em outras palavras, buscava-se evitar a fragmentação. Por outro lado, ainda que com caráter consultivo, a cooperação internacional federativa tem, ao menos no discurso, algo que se aproxima do que Soldatos chama de segmentação de ator da política externa.

> (...) a capacidade das elites em se adaptar e responder à segmentação de ator com um mecanismo de resolução de conflito, um aparato coerente para a articulação e a agregação de interesses, e um processo de desenvolvimento de complementariedades nas ações externas, podendo transformar a crise em um processo de racionalização, pelo qual a segmentação de ator não se torna segmentação de políticas e uma paradiplomacia subnacional auxilia a racionalizar o processo de política externa como um todo. (Soldatos, 1990, p. 42, tradução nossa).

No entanto, duas questões não ficam claras: (1) qual o mecanismo causal que leva a essa mudança de percepção e (2) essa mudança possui efeitos práticos, ou seja, é possível observar o efeito em cascata esperado pela indução dos governos subnacionais a se tornarem atores de política externa? São esses dois questionamentos que guiam a análise dos processos de institucionalização de políticas direcionadas para a atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros durante os governos FHC e Lula da Silva. Dessa forma, o próximo passo é a realização de uma análise das construções de ambas as políticas e das instituições que auxiliariam sua implementação em busca do mecanismo que justificaria a mudança e que não possui explicação na teoria. No entanto, antes de adentrar a análise em si, é importante entender o cenário no qual essas atividades se desenvolveram com a observação das reformas do Estado realizadas no Brasil na década de 1990 para entender o processo com maior distanciamento, em contexto circunstanciado.

2. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS GOVERNOS CENTRAL E SUBNACIONAIS BRASILEIROS

A internacionalização de governos subnacionais não constitua um novo fenômeno, a despeito do aumento no número de atividades externas desses governos, como uma novidade quantitativa, e a criação de "serviços estrangeiros" próprios, como uma novidade qualitativa dessas ações. O caso brasileiro não é muito diferente, uma vez que, apesar de trabalhos que tratam de uma "paradiplomacia financeira", de ações internacionais subnacionais na Primeira República direcionadas à busca de empréstimos[15] (Maia e Saraiva, 2012), as primeiras experiências de institucionalização das relações internacionais em governos subnacionais brasileiros datam da década de 1980, com as ações pioneiras dos estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul na criação de órgãos específicos de relações internacionais.

Como índica Nunes (2005), o período em que se observaram as primeiras iniciativas de institucionalização de órgãos de relações internacionais em governos subnacionais, entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, foi caracterizado pelo discurso da redemocratização e da descentralização político-administrativa. A compreensão dos primeiros processos de institucionalização das atividades internacionais dos governos estaduais brasileiros passa pelo entendimento de seu momento histórico e será analisada na primeira seção do capítulo. Em um segundo momento, será discutido o processo de institucionalização e de desenvolvimento de políticas específicas no governo central brasileiro voltados à política externa subnacional. Por fim, a última seção do capítulo buscará a verificação empírica da recorrente hipótese de protagonismo do Partido dos Trabalhadores (PT) nas ações internacionais dos municípios brasileiros.

2.1. O Brasil Subnacional no final do século XX: Redemocratização, Descentralização, Estabilização Econômica e Guerra Fiscal

O Estado brasileiro experimentou uma nova realidade no final dos anos 1980, com a transição de um período autoritário para um regime democrático, e a promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988, em meio a uma crise econômica que levou o período a receber a alcunha de década perdida. Esses dois pontos serão desenvolvidos nesta subseção, dedicada à discussão para se entender as motivações do discurso pró-descentralização ao

[15] Ao falar do processo de centralização do Estado na década de 1930, Maria do Carmo Campello de Souza cita a criação dos grupos ou conselhos técnicos, como o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF) e o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), sendo que o CTEF tinha "a finalidade de transferir para o plano federal, em caráter de exclusividade, as relações financeiras externas" (Souza, 1983, p. 100).

contraponto da crise fiscal observada nos anos 1990 nos governos estaduais em meio à Reforma do Estado desenvolvida no período.

Pode-se considerar que, durante o período, a descentralização era vista como aspecto fundamental do processo de democratização nos países que saiam de períodos autoritários, como o caso brasileiro e de boa parte da América Latina. Nesse sentido, sendo considerado promotor da democracia direta e fortalecedor dos mecanismos de *accountability*, o processo de descentralização política[16] era visto como um dos elos para o estabelecimento do novo período democrático (Melo, 1996). Esse tipo de pensamento ia de encontro aos questionamentos teóricos realizados por Dahl (1986) que discute a capacidade do povo governar completamente a si mesmo em um sistema federalista e se o federalismo era fundamentalmente defeituoso de acordo com critérios democráticos.

Entendendo o sistema federalista como aquele em que "alguns assuntos são de competência exclusiva de determinadas unidades locais (...) e estão constitucionalmente além do escopo da autoridade do governo nacional" enquanto "outros assuntos determinados estão constitucionalmente fora do escopo de autoridade das unidades menores" (Dahl, 1986, p. 114, tradução nossa), o autor não estabelece a superioridade democrática entre unitarismo e federalismo, sugerindo normativamente a possibilidade de um modelo complexo que possuísse camadas de governos democráticos que operassem em agendas distintas.

Por outro lado, Gerring, Thacker e Moreno (2005) apresentam uma teoria de governança democrática, denominada de "centripetalismo", que questiona aqueles que colocam como paradigma dominante, o "descentralismo". Com uma abordagem repaginada do centralismo democrático, os autores afirmam que as instituições democráticas trabalham melhor quando são capazes de conciliar um objetivo duplo, a autoridade centralizada e a inclusão ampla. Dessa forma, a boa governança se basearia na preservação da autoridade central enquanto reúne e representa a sociedade e, consequentemente, suas ideias, interesses e identidades. Nesse sentido, permeados pelo debate teórico da descentralização ou centralização, argumentam em defesa da segunda como melhor opção, ainda que as relações de causalidade apresentem algumas fragilidades[17] apesar do esforço dos autores na direção oposta.

[16] Ainda que anteriormente tenha se estabelecido a diferenciação entre federalismo e descentralização (Blume e Voigt, 2011), o debate realizado na Brasil por muitas vezes tomava as duas questões como associadas a partir da descentralização política proposta na Constituição Federal de 1988 que adotava o sistema federalista. No entanto, como apresentado, pode-se sintetizar a diferenciação entre federalismo como uma escolha constitucional e a descentralização como uma escolha pós-constitucional.

[17] Os próprios autores chamam a atenção em suas conclusões que sua abordagem pode estar errada por ser difícil de mensurar suas variáveis intermediárias e, também, ser virtualmente impossível testá-las de maneira rigorosa,

Trazendo o debate para o plano empírico, Stepan (1999), partindo da concepção de federalismo de Dahl (1986), apresenta três dimensões como fundamentais e inter-relacionadas: democracia, federalismo e nacionalismo. Indicando uma relação muito forte entre o federalismo e a democracia, na qual, a rigor, as garantias confiáveis e os mecanismos institucionais que asseguram as prerrogativas legislativas das unidades da federação são proporcionadas apenas por uma democracia constitucional, ainda que um sistema não democrático possa ou não estruturar as relações e os processos políticos do federalismo. Um dos problemas latentes apresentados por Stepan está na conciliação de nacionalismo e democracia, especialmente em contextos compostos por múltiplas etnias sendo o federalismo, nesse caso, uma das formas políticas para construção da democracia em sociedades multinacionais, ainda que seja uma forma política perigosa, apesar de muito atraente.

Em meio a um debate sobre as instituições que podem influenciar na descentralização e centralização em um Estado federativo ou possíveis restrições políticas impostas aos governos centrais em sistemas federalistas (Lutz, 1994; Tsebelis e Rasch, 1995), Stepan (1999) sugere a adoção do federalismo como um *continuum* que vai da alta restrição à alta ampliação do demos (*high demos-constraining a highdemos-enabling*). Dessa forma, afirma que as instituições federativas são relevantes para as políticas públicas, independente do ponto do *continuum* do federalismo. Como exemplo, Stepan (1999) fala do impacto das regras decisórias e das prerrogativas do Senado sobre a aprovação de reformas legislativas no caso brasileiro, o qual constituiria um caso extremo de *demos-constraining*.

Para Arretche (2013), no entanto, a combinação de duas políticas fortalece o governo central sem, no entanto, limitar os direitos das unidades subnacionais: amplas competências do governo central sobre a formulação e políticas e o princípio majoritário para aprovação de legislação em relativamente poucas áreas de veto. Apesar de utilizar a diferenciação apresentada por Stepan (1999), a análise desenvolvida por Arretche (2013) coloca o Brasil como um caso de *demos-enabling*. Essa classificação se ampara no fato das instituições políticas brasileiras permitirem ao governo central lidar com problemas nacionais sem interferir no direito das unidades subnacionais, desde que sejam enquadrados para evitar que a vontade de grupos minoritários limite a vontade da maioria.

Toda essa discussão é importante para se pensar no desenvolvimento de políticas públicas em Estados federalistas, além de fornecer subsídios mais robustos para explicar a novidade democrática federalista do caso brasileiro. Apesar de o federalismo estar presente durante todo o processo de construção do Estado moderno brasileiro, desde a Proclamação da

ainda que alguns estudos de caso tragam subsídios para o argumento (Gerring, Thacker e Moreno, 2005, p. 580).

República até hoje, ampliou sua influência sobre os gestores públicos após os processos de redemocratização e descentralização no final do século XX. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que as demandas sociais e a provisão de serviços públicos se ampliavam, também aumentava a complexidade das relações intergovernamentais (Abrucio e Franzese, 2007).

Nesse cenário, em que o processo de democratização era visto como responsável pelo aumento da mobilização política e social, o sucesso da política econômica era tido como necessário para manutenção dos mecanismos de controle e disciplina que reduziriam os fatores de instabilidade (Diniz, 1996). Segundo Bresser Pereira (1992), o período observava uma crise sem precedentes na América Latina, marcada pela estagnação econômica e por altas taxas de inflação. Essa crise fiscal foi o ponto central para o questionamento acerca do modelo vigente durante o período militar e estava associada não ao populismo econômico, mas à estratégia de alto endividamento externo seguida de sua estatização.

Dessa forma, a combinação de fatores externos – como as crises do petróleo e do sistema financeiro internacional –, bem como o aprofundamento do processo de globalização, gerarou pressões para a reestruturação das políticas de estabilização e ajuste fiscal, incluindo-se o caso brasileiro. Acompanhados por um cenário de hiperinflação, a ruptura com o modelo de Estado observado durante o período militar era um dos desafios colocados aos novos governos democráticos (Diniz, 1996). Dessa forma, os anos 1990 observaram os debates acerca da reforma do Estado, sendo consideras as primeiras medidas para superação de um modelo intervencionista, baseado em uma política de substituição de importações e do desenvolvimentismo, para um modelo com um Estado mais enxuto a partir do governo Collor. Nesse cenário,

> [o] esforço reformista foi aprofundado no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que se propôs a tarefa de sepultar a Era Vargas e superar os entraves representados pela sobrevivência da antiga ordem. Através da prioridade atribuída às reformas constitucionais, iniciou-se um processo de desconstrução legal e institucional, que abriu o caminho para a reestruturação da ordem econômica e, sobretudo, para a refundação do Estado e da sociedade de acordo com os novos parâmetros consagrados internacionalmente. (Diniz, 2001, p. 13).

As reformas deveriam, segundo Bresser Pereira (1992), ser mais profundas e abrangentes do que as propostas pelo Consenso de Washington, quais sejam, estabilização via disciplina fiscal e redução do papel do Estado com liberalização da economia e um programa de privatizações. Adicionalmente, seria necessário superar a crise fiscal com a redução ou cancelamento da dívida pública para recuperar a capacidade de poupança do Estado e definir

uma nova estratégia de desenvolvimento ou um novo modelo de intervenção com menor papel do Estado, mas no qual ele se manteria significativo, especialmente na promoção do desenvolvimento tecnológico, na proteção do ambiente institucional e no aumento dos gastos na área social. Em suma, seria "essencial, portanto, que o governo consiga minimamente estabilizar a economia para poder prosseguir no caminho difícil e pedregoso de superação da crise fiscal" (Bresser Pereira, 1992, p. 31).

Da mesma forma, na perspectiva dos governos subnacionais, pode-se falar na potencialização dos efeitos dessa crise, uma vez que, apesar da maior distribuição dos tributos aos estados e municípios – especialmente com o incremento do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) –, ela veio acompanhada da descentralização de serviços públicos, especialmente com a universalização da saúde e da educação, via processos de municipalização (Abrucio e Franzese, 2007). Ao mesmo tempo, observou-se a expansão federal na regulamentação e na supervisão de políticas dos governos subnacionais a partir da década de 1990, com destaque para as áreas de saúde e educação, utilizando-se da tradição reguladora do governo federal para execução de políticas de compensação de desigualdades territoriais (Arretche, 2010).

Esses movimentos são reforçados pela descentralização fiscal com a alteração do sistema tributário e o ICMS, o qual incorporara o ICM e os impostos sobre serviços, buscando atribuir uma maior autonomia aos governos subnacionais (Piancastelli e Perobelli, 1996). No entanto,

> É importante ressaltar que, com a reforma constitucional de 1988, estados e municípios tiveram substancial aumento na participação da arrecadação tributária da União, por meio do aumento dos coeficientes de distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Tal fato (...) acelerou o processo de redução do esforço fiscal da maioria dos estados e incrementou as iniciativas na disputa fiscal entre os estados para atração de investimentos e geração de empregos. Embora, anteriormente a 1988, vários estados já utilizassem concessões fiscais por meio do ICM, tal mecanismo foi disseminado, de maneira generalizada, com a maior autonomia dos estados obtida na nova Carta. (Piancastelli e Perobelli, 1996, p. 8–9).

Dessa forma, em um cenário de crise fiscal, os estados brasileiros passaram a utilizar de mecanismos de concessão fiscal para atração de empreendimentos e investimentos em busca de geração de empregos no plano local/estadual. Essa prática ficou conhecida como "guerra fiscal" e representa, "como o próprio nome indica, uma situação de conflito na Federação. O ente federado que ganha – quando, de fato, existe algum ganho – impõe, na

maioria dos casos, uma perda a algum ou alguns dos demais, posto que a guerra raramente é um jogo de soma positiva" (Varsano, 1997, p. 2).

Essa prática remete à escola da escolha pública, a qual se baseia em uma lógica de competição pelo "eleitor-consumidor", desenvolvendo-se a ideia de "voto com os pés" (Tiebout, 1956), seguindo um modelo de provisão de serviços públicos pautado em uma lógica de mercado (Buchanan, 1995). Nesse modelo, o Estado deve, na figura do governo central, possuir algumas capacidades ainda que de forma limitada, como o policiamento do mercado comum e da política monetária, além de assegurar o cumprimento de contratos e os direitos de propriedade. Ao mesmo tempo, a disputa entre os governos subnacionais por fontes móveis de receita também limitaria o escopo desses governos. O resultado desse modelo de federalismo acarretaria um desenvolvimento econômico pautado nas instituições políticas e econômicas, uma vez que o controle descentralizado sobre a economia agiria contra a intervenção do governo central nos mercados (Weingast, 1995).

Os modelos da escola da escolha pública baseiam-se, assim, no desenvolvimento (ou, no limite, no aumento) de assimetrias entre os membros da federação, enquanto o que se observa no Brasil é justamente o contrário, ou seja, busca-se com a regulação do Estado em algumas políticas, justamente, o efeito da redução de desigualdades regionais. Nesse sentido, para a escola neoinstitucionalista histórica, uma redistribuição substantiva apenas é alcançada em nível nacional, tendo a ascensão do estado de bem-estar social se constituído em um fator decisivo para a centralização de poderes e de políticas (Leibfried, Castles e Obinger, 2005). No entanto, como aponta Arretche (2010), as abordagens da escolha pública e do neoinstitucionalismo histórico são compatíveis em decorrência do suposto teórico comum, o "*trade-off* entre redistribuição – ou redução das desigualdades territoriais – e a centralização da autoridade política" (Arretche, 2010, p. 593).

Em meio às mudanças institucionais e à Reforma do Estado empreendida na década de 1990, a estabilização monetária obtida com o Plano Real agravou a situação das dívidas públicas estaduais em decorrência das altas taxas de juros praticadas (Abrucio e Franzese, 2007). Como indicado por alguns pesquisadores, mais do que a crise fiscal, a origem do endividamento dos estados está no crescimento das taxas de juros durante o período (Melo, 1996). A capacidade de autofinanciamento via bancos públicos estaduais, com a compra de papéis do Tesouro Estadual, também era vista como entrave ao processo de estabilização e, embora de uso recorrente, Melo (1996) afirma que o agravamento de suas crises também esteve associado ao processo de estabilização econômica. Segundo Abrucio (2005), a despeito da falta de um modelo regulatório para as privatizações dos estados sob a coordenação do

governo federal, a renegociação das dívidas estaduais em 1997 buscou romper o modelo predatório e auxiliou na construção de uma disciplina federativa, tendo recebido grande subsídio da União e, por consequência, uma redução substantiva das taxas de juros às quais os estados estavam submetidos até então.

Dessa forma, o final do século XX no Brasil é marcado pelos processos de democratização e descentralização, tanto fiscal quanto de políticas públicas, acompanhado por um processo de estabilização econômica. Em meio a esses processos, os estados encontraram graves problemas fiscais, seja por ações desenvolvidas relacionadas ao seu endividamento ou pelo aumento dos juros de suas dívidas, competindo pela atração de empreendimentos e investimento via prática que ficou conhecida como "guerra fiscal". Foi, em meio a todas essas mudanças, que foram observadas as primeiras iniciativas de institucionalização de órgãos internacionais nos estados brasileiros, sendo, ao menos em parte, reflexo desse cenário, especialmente pela busca de recursos no exterior.

A emergência das ações de política externa subnacional nos estados brasileiros, por meio da institucionalização de órgãos administrativos específicos para lidar com o internacional se deu, assim, em meio a uma mudança de percepção do papel do Estado. Nesse momento, buscou-se a consolidação das instituições políticas criadas pela Constituição Federal de 1988 e a estabilização econômica por meio de medidas consideradas neoliberais, como a redução do papel do Estado e as privatizações. No entanto, como visto na seção anterior, o processo de descentralização política foi acompanhado pela descentralização de receitas e da ampliação de políticas públicas executadas, também, de forma descentralizada. De forma aparentemente contraditória, diminuiu-se, por um lado, a presença do Estado na economia e, por outro, essa presença, ainda que descentralizada – porém regulada, se fez mais visível em políticas sociais.

2.2 A Institucionalização e Desenvolvimento de Policys para a Atuação Internacional subnacional no Governo Brasileiro

Como discutido nas seções anteriores, o final do século XX foi marcado por transformações no Sistema Internacional, sendo a diluição das questões internacionais e domésticas um efeito relaciona ao aprofundamento do processo de globalização. Ao mesmo tempo, no Brasil, ocorria um processo de Reforma do Estado ao fim de um período de autoritarismo no final dos anos 1980 com tendências à descentralização e à federalização de políticas. Neste período foram observadas as primeiras iniciativas resultantes de tais processos

sistêmicos e domésticos com o surgimento das primeiras formas de atuação internacional subnacional institucionalizadas com os estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul ainda na década de 1980, e São Paulo no início na virada para a década de 1990.

Considerando as discussões anteriores, cabe ressaltar que, além do estabelecimento do sistema federalista de governo como cláusula pétrea[18] e a inclusão dos municípios como entes federados autônomos[19], a Constituição Federal de 1998 aponta que as atividades exercidas pelos governos subnacionais brasileiros, além das determinadas pela divisão de competências, são asseguradas quando não lhes são vedadas[20]. Apesar da existência de propostas para criação de um marco jurídico durante o período analisado pela pesquisa[21], a pesquisa parte do entendimento que não existem impedimentos do Direito Internacional Público para essas ações e que, ainda que não se constituam em atores internacionais de jure, o Direito Constitucional não impede o desenvolvimento de ações internacionais dos governos subnacionais brasileiros[22].

Em meio a esse cenário, o governo central brasileiro desenvolveu, a partir do governo Cardoso, políticas direcionadas à atuação internacional subnacional. Neste momento foi construída a diplomacia federativa, enquanto no período de governo de Lula da Silva desenhou-se a cooperação internacional federativa. Tal processo político é considerado um movimento de mudança na visão do governo brasileiro com relação a essas ações e, utilizando o *process-tracing*, esta subseção analisará as trajetórias que culminam com a implementação das duas políticas em busca de um mecanismo causal capaz de explicar essa transformação. Dessa forma, ela está dividida em duas partes, com a primeira apresentando os arranjos que compunham a diplomacia federativa, e, a segunda, os da cooperação internacional federativa.

---

[18] O Artigo 60, Parágrafo 4°, Inciso I da Constituição Federal de 1988 determina que não é objeto de proposta a abolição da forma federativa de Estado.

[19] Conforme o Artigo 18 da Constituição Federal de 1988, "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.".

[20] Segundo o Artigo 25, Parágrafo 1°da Constituição Federal de 1988, os estados possuem as competências que não lhe são vedadas.

[21] O Projeto de Emenda Constitucional N° 475, de 2005, do Deputado Federal André Costa (PDT-RJ), e o Projeto de Lei do Senado Federal N° 98, de 2006, do Senador Antero Paes de Barros (ex-PSDB e atualmente filiado ao PSD) e modificado pelo ex-Senador e atual prefeito de Manaus Arthur Virgílio (PSDB) que buscavam regulamentar a atuação internacional subnacional foram rejeitadas, com a primeira recebendo parecer de inadmissibilidade na CCJC (Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania) da Câmara, em 2006, e a segunda rejeitada, em 2010, com parecer negativo na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

[22] Para a discussão mais aprofundada que levam a perspectiva, ver *A atuação internacional brasileira: perspectivas teóricas e jurídicas do caso brasileiro* (Meireles, 2013).

2.2.1 O início da Institucionalização de políticas para a atuação internacional subnacional: A Construção da Diplomacia Federativa

No início da década de 1990, em meio à emergência das atividades internacionais dos estados, o governo brasileiro passou a debater as características desse novo fenômeno e as ações que seriam adotadas frente à atuação. Considerando que o Brasil, apesar de constituir uma federação, possui uma tradição centralizadora nas relações internacionais devido à sua formação histórica[23], pressões para um processo de descentralização das relações exteriores não possuem boa aceitação pelo corpo diplomático brasileiro. Ainda que alguma atenção fosse atribuída ao fenômeno no início dos anos 1990, existia um desconforto entre os formuladores de política externa que buscavam garantir a manutenção da posição centralizadora do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Nesse sentido, um ciclo de discussões e seminários realizado pelo MRE em 1993 para discutir as perspectivas da Política Externa Brasileira, contando com representantes de diversos setores da sociedade civil, gerou o documento intitulado "Reflexões sobre a Política Externa Brasileira"[24] que apresenta essa perspectiva.

Registrando algumas das primeiras discussões sobre a percepção do Itamaraty sobre a dimensão subnacional no âmbito internacional, o documento expõe a percepção acerca do fenômeno, ainda que sob óticas divergentes. De um lado encontravam-se aqueles que viam o fenômeno como estrutural por perceberem a internacionalização dos governos subnacionais como parte de um conjunto de processos que alteravam a dinâmica da relação do Itamaraty com esses governos, enquanto do outro lado estavam aqueles que o entendiam como conjuntural e se opunham à criação de uma nova dinâmica pelo caráter transitório dessas ações internacionais[25]. Dessa forma, como pontua Miklos (2010), existia uma divisão quanto

[23] A questão da centralização da administração pública remonta ao Estado Novo, sendo que o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), criado por Getúlio Vargas em 1937, era um órgão do governo que possuía autoridade para elaboração do orçamento, centralização do controle de pessoal e de materiais, supervisão dos exames admissionais (concursos públicos) e dos cursos de capacitação (Fischer, 1984). Tratando do caso específico da chancelaria brasileira, como aponta Cheibub (1985), a criação do DASP representa um marco importante no processo de aceleração da centralização e da burocratização da administração pública, mas a criação do Instituto Rio Branco em 1945 representa o momento de divisão da história institucional da diplomacia brasileira, sendo o governo militar o ápice da centralização das relações exteriores no Itamaraty. Dessa forma, ainda que o DASP tenha sido importante ferramenta do processo de centralização da administração pública brasileira no Estado Novo em contraponto à autonomia federalista da Primeira República, é com a criação do Instituto Rio Branco que ocorre um processo de grande fortalecimento do Ministério das Relações Exteriores e um consequente aumento da autonomia do Itamaraty, rompendo com um período de crise institucional que ocorria desde o final dos anos 1920, constituindo-se em processos centrais para o "insulamento burocrático" da Política Externa Brasileira (Cheibub, 1985).

[24] Ministério das Relações Exteriores (1993).

[25] O debate realizado pelos embaixadores Carlos Moreira Garcia e Paulo Nogueira Batista ilustra a falta de consenso sobre o tema, com o primeiro defendendo uma posição de aproximação da chancelaria com os estados

à criação de mecanismos institucionais que impactassem a relação do Itamaraty com os governos subnacionais.

No entanto, a visão de que não se tratava de um fenômeno transitório pautou algumas das preocupações presentes na construção da política da diplomacia federativa durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, Chanceler à época de tais debates. Assumindo uma postura mais definida frente ao fenômeno, foram estabelecidas as ideias de diplomacia pública e diplomacia federativa. A primeira, apresentada pelo então Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia (1995) como ferramenta para a construção de uma política externa em consonância com a sociedade civil estabelecendo canais de diálogo que permitissem a identificação dos interesses nacionais de forma mais objetiva. Já a segunda, um dos objetos de interesse da pesquisa, buscava resguardar o governo brasileiro contra possíveis ações internacionais de governos subnacionais que fossem de encontro às diretrizes da Política Externa Brasileira, objetivando a coordenação dessas ações pelo Itamaraty e a harmonização com as ações externas empreendidas pelo MRE, se constituindo na primeira política do governo brasileiro direcionada à atuação internacional subnacional.

Tinha início assim, segundo Bogéa Filho (2001), um processo de federalização da Política Externa Brasileira empreendido pelo MRE, o qual também contava com a criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF)[26] do MRE e a instalação de Escritórios de Representação[27] estaduais e regionais subordinados a ela. Esse movimento teria influência direta do presidente Fernando Henrique Cardoso, Ministro das Relações Exteriores no governo Itamar Franco, já que os conceitos de diplomacia pública e diplomacia federativa, bem como a criação da ARF, partiram do gabinete presidencial[28]. Essas questões são sintetizadas por Moura Daniel (2002) que coloca a ARF como peça central na construção da diplomacia federativa, uma vez que:

> A Assessoria de Relações Federativas do Itamaraty foi instituída em junho de 1997, criada por determinação expressa do presidente da República, Cardoso, e vinculada diretamente ao gabinete do ministro de Estado de Relações Exteriores, com a missão precípua de intermediar as relações entre o Itamaraty e os governos dos estados e municípios brasileiros, com o objetivo de assessorá-los nas suas iniciativas externas, tratativas com governos estrangeiros e organismos internacionais. A assessoria tem por

e o segundo questionando essa posição (Ministério das Relações Exteriores, 1993, p. 202).

[26]As atribuições da Assessoria de Relações Federativas estão no "Decreto n° 2.246 de 1997".

[27]As atribuições dos Escritórios de Representação do Ministério das Relações Exteriores são explicitadas no Artigo 30 do "Decreto N° 2.775, de 9 de setembro de 1998".

[28] Conforme discurso proferido pelo Senador Romeu Tuma à Tribuna do Senado no dia 2 de julho de 1997 em razão da Criação da Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores publicado no Diário do Senado Federal de 3 de julho de 1997.

> objetivo sistematizar e centralizar os contatos entre os governos estaduais e municipais e o Itamaraty (...). (Moura Daniel, 2002, p. 45).

Dessa forma, a ARF se estabelecia como canal de interlocução do Itamaraty com os governos subnacionais para estabelecimento de uma via de mão dupla ao aproximar os estados e municípios da Política Externa e, com isso, capacitar e preparar os profissionais responsáveis pela atuação internacional desses governos (Bogéa Filho, 2001). O objetivo era criar um mecanismo de controle e coordenação da atuação internacional subnacional, movimento que pode ser classificado como reativo e tardio em decorrência da relação que se pretendia e por ocorrer em meados da década de 1990, enquanto o robustecimento dessas ações data da década de 1980 (Bogéa Filho, 2001; Miklos, 2010).

Com vistas ao estabelecimento dessa aproximação com os governos subnacionais, os Escritórios de Representação do MRE, regionais ou estaduais, foram criados sob subordinação da ARF, de forma que:

> Na perspectiva de se voltar mais diretamente para as unidades da federação, o Ministério de Relações Exteriores instalou uma rede de escritórios de representação em diversas capitais estaduais, concebidos para ampliar sua capilaridade interna e favorecer uma maior aproximação com a sociedade e, principalmente, estender ao empresariado local acesso mais direto ao comércio exterior. (Bogéa Filho, 2001, p. 67).

A ampliação da capilaridade interna constituir-se-ia na aproximação do Itamaraty com os governos subnacionais pela diplomacia federativa, seja via criação da ARF ou dos Escritórios de Representação. Segundo Miklos (2010, p. 45) a capilaridade é "uma noção importante que implica a expansão e aprofundamento da presença da Chancelaria brasileira junto aos governos locais" que, juntamente com a diplomacia pública, constituiria um dos pilares da criação da ARF e dos Escritórios de Representação. Como aponta Gomes Filho (2011), a instalação desses escritórios ocorreu por acordo entre o MRE e os governos estaduais, utilizando instalações públicas de jurisdição regional em alguns casos, com a maior parte dos gastos ficando a cargo da esfera estadual, inclusive na manutenção dos Escritórios.

Outra ação desenvolvida no bojo da federalização do MRE foi o oferecimento de cursos de formação para quadros técnicos de relações internacionais por meio de palestras e seminários oferecidos por diplomatas de carreira. Essas ações ocorriam em parceria com governos locais e estabelecimentos de ensino superior e tinham como objetivo apresentar as posições brasileiras no cenário internacional, trazendo as principais dificuldades e oportunidades percebidas pelo Itamaraty. O público alvo era formado por membros de setores

empresariais, professores e estudantes universitários, além de funcionários dos quadros dos governos estaduais e municipais (Bogéa Filho, 2001). Dessa forma, além de buscar a coordenação das ações dos governos subnacionais brasileiros, o MRE oferecia formação suplementar aos responsáveis em decorrência de preocupações relacionadas à falta de capacitação dos quadros de relações internacionais nos governos subnacionais e da possibilidade de posições contrárias às diretrizes da política externa brasileira serem tomadas por esses governos.

Indo ao encontro da perspectiva de Colacrai e Zubelzú (2004) de que a inclusão desses novos atores nas relações internacionais seria oportuna se considerada a relevância das relações entre os governos subnacionais de diferentes Estados, pode-se falar em um movimento de alinhamento do Ministério das Relações Exteriores com essa nova realidade internacional entre o fim dos anos 1990 e o início dos anos 2000. Com o incremento dos vínculos internacionais de novos atores, tanto governamentais quanto não governamentais, as diversas novas formas de inter-relação poderiam trazer um dinamismo sem precedentes, sendo que:

> (...) as unidades subnacionais passaram a ter interesses em estabelecer participações no plano internacional pelo fato de serem também responsáveis pelos assuntos econômicos, sociais, culturais e ambientais de suas áreas de jurisdição, visto que cada vez mais sofrem influências do meio internacional. Pois os governos subnacionais, ao colocar em prática suas atividades trans-soberanas de governos não centrais, consideram possuir autonomia suficiente para lidar com assuntos importantes de sua jurisdição, mesmo que para isso devam fazer interface com atores externos. (Gomes Filho, 2011, p. 8).

Ainda que assimile essa nova tendência, o governo Cardoso buscou a manutenção do controle da agenda internacional, uma vez que a diplomacia federativa buscava, como discutido, a coordenação e o controle das atividades internacionais dos governos subnacionais. Esperava-se o estabelecimento do que Nunes (2005) chama de coesão das agendas internacionais, pois, ao mesmo tempo em que mecanismos de controle e supervisão foram desenvolvidos, o Itamaraty sinalizava com o auxílio para o desenvolvimento de ações com maior capacitação ou mesmo pelo assessoramento a elas. No entanto, a despeito do discurso estabelecido, o exercício de reais controle, supervisão e auxílio seriam inalcançáveis, tanto pela falta de contrapartida dos governos subnacionais[29] quanto pela dificuldade do

[29]Considerando o final do governo Cardoso, existiam no Brasil 5.560 municípios, além dos 26 estados (o Distrito Federal está incluso no primeiro número), de forma que o controle sobre a informação sobre os governos subnacionais que buscavam uma atuação internacional passava pelo contato desse governo com os Escritórios de

reconhecimento de tais atividades por parte do corpo diplomático[30].

2.2.1 Novo Discurso e as Mudanças Institucionais para a atuação internacional atuação internacional subnacional: A Cooperação Internacional Federativa

A saída de Cardoso e a ascensão de Luís Inácio Lula da Silva, e consequentemente do Partido dos Trabalhadores (PT), à Presidência da República marcaria um novo momento para a atuação internacional no Brasil em decorrência do histórico de iniciativas realizadas pelo partido no âmbito municipal, indicado certa vocação internacional por ser o partido com maior número de estruturas de relações internacionais criadas nos municípios brasileiros (Salomón, 2011). Paralelamente, ainda que algumas alterações fossem observadas no MRE desde o final do governo Cardoso, Saraiva (2004) indica que a ascensão do Estado Logístico[31] incitou maiores transformações no governo Lula, uma vez que os processos decisórios comerciais passaram a implicar em uma maior mobilização interna dos entes federados. Ademais, a adoção de uma política externa pautada na diversificação, seja de parceiros ou de opções estratégias (Vigevani e Cepaluni, 2007), também traria uma nova dinâmica para essas relações.

Em meio a esse contexto, alguns movimentos indicam uma possível transformação da visão do governo central quanto à incorporação da atuação internacional subnacional na Política Externa Brasileira. O primeiro ponto é a fusão da ARF com a Assessoria de Assuntos Parlamentares, ainda no primeiro ano de mandato de Lula, originando a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). A nova agência, ainda que possua a responsabilidade da articulação entre o MRE e os governos subnacionais no assessoramento das iniciativas externas destes quando demandado, não possui, dentre suas competências, a responsabilidade da cooperação internacional[32]:

> À Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares compete: I - promover a articulação entre o Ministério e o Congresso Nacional e

Representação ou com a ARF.

[30]É ilustrativo o debate entre os Embaixadores Carlos Moreira Garcia e Paulo Nogueira Batista sobre a questão no já citado documento "Reflexões sobre a Política Externa Brasileira" (Ministério das Relações Exteriores, 1993, p. 202).

[31]Como aponta Cervo (2003), o Estado Logístico "imita o comportamento das nações avançadas, particularmente os Estados Unidos, visto como protótipo do modelo. A política exterior volta-se à realização de interesses nacionais diversificados".

[32]A fusão foi estabelecida por meio da reforma da estrutura administrativa do MRE por meio do Decreto n°4.759, de 20 de Junho de 2003, o qual também definia as atribuições do novo órgão. Substituído pelos Decretos n° 5.032, de 5 de abril de 2004 e n° 5.979, de 6 de dezembro de 2006, as atribuições dedicadas à AFEPA não são alteradas.

> providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados; II - promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembléias estaduais e municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas; e III - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado[33].

Outro ponto que chama a atenção na reforma que originou a AFEPA é a não vinculação dos Escritórios de Representação do MRE à nova agência, ficando subordinados, então, à Divisão de Comunicações e Arquivo (DCA) do MRE, conforme o parágrafo primeiro do Artigo 196 da Portaria n° 212, de 30 de abril de 2008 do Ministério das Relações Exteriores. Ainda que as atribuições dos Escritórios de Representação não aparentem grandes mudanças, por manterem o papel de coordenação e fiscalização da atuação internacional subnacional como na diplomacia federativa. Sua subordinação ao DCA e sua atuação por demanda indicam uma mudança nos objetivos iniciais dos Escritórios de Representação, uma vez que se rompe o elo entre a estrutura responsável pelo diálogo com as unidades federativas com o MRE e os Escritórios de Representação. Essa percepção fora confirmada em entrevista pelo Conselheiro Carlos Eduardo Guedes, então membro da equipe da AFEPA, ao indicar que os Escritórios de Representação do MRE não exerciam papel relevante no diálogo de coordenação desenvolvido pela AFEPA com os governos subnacionais brasileiros[34].

Ainda que a AFEPA tenha absorvido grande parte das atribuições da ARF, as maiores transformações se deram na perda do elo com a estrutura responsável pelo diálogo entre o MRE e os governos subnacionais (Escritórios de Representação) e na atuação baseada nas demandas desses governos para o atendimento pelas divisões competentes no MRE (Miklos, 2010). Embora o baixo perfil e a atuação discreta da AFEPA convirjam para o entendimento de que a atuação internacional subnacional não representa uma ameaça à coesão da Política Externa (Gomes Filho, 2011; Nunes, C. J. da S., 2005), não se descarta a possibilidade de se justificar a decisão por necessidades administrativas ou se constituir em um movimento de desarticulação da diplomacia federativa (Miklos, 2010). Nunes (2005), ao contrário, aponta que, ainda que o baixo perfil da nova agência possa indicar uma aparente desvalorização da atuação internacional subnacional, pode-se considerar que, na verdade, trata-se de um movimento de valorização dessas iniciativas, uma vez que atribui maior autonomia para as atividades internacionais dos governos subnacionais.

A criação da AFEPA é um sinal de que se buscava uma nova forma de relacionamento

[33] Decreto n° 4.759, de 20 de Junho de 2003.
[34] Guedes, Conselheiro Carlos Eduardo. Entrevista. Brasília: 23 de outubro de 2009. Entrevista concedida Manoela Miklos para o desenvolvimento de sua dissertação (apud MIKLOS, 2010).

do governo central com os governos subnacionais, sendo outros movimentos observados ainda no início do governo Lula da Silva. A adoção de um discurso de maior diálogo entre os níveis de governo veio acompanhada de uma nova forma de institucionalidade baseada na ideia de cooperação.

Nesse contexto, a cooperação técnica e a cooperação descentralizada ficam sob a responsabilidade, respectivamente, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) ligada à Casa Civil da Presidência da República. A criação da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), contando com a Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF), constitui um importante movimento[35], pois como aponta Miklos (2010, p. 78), era uma forma de "materializar o discurso de fortalecimento do diálogo federativo como recurso estratégico para o desenvolvimento nacional do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva". Assim, a aparente desarticulação da ARF para AFEPA e o deslocamento da pauta da política externa subnacional do MRE para a Casa Civil da Presidência de República podem indicar a tentativa de desenvolvimento de um protagonismo do gabinete presidencial, encontrando-se paralelos no que foi chamado de "diplomacia presidencial" que, embora seja relatada desde o governo FHC, ganhou maior projeção durante o governo Lula (Cason e Power, 2009).

As competências atribuídas à SAF vão ao encontro do discurso de fortalecimento entre o governo central e os governos subnacionais, especialmente a de subsídio e apoio às atividades e projetos de cooperação técnica dos governos subnacionais, inclusive aqueles de caráter internacional[36]. O novo modelo de relação seria, então, pautado por uma nova lógica de cooperação e a SAF é criada para planejar e acompanhar as unidades subnacionais brasileiras nas questões de cooperação internacional, sendo que:

> (...) esforços foram empreendidos pela gestão de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República desde 2003 com o objetivo de construir uma institucionalidade capaz de desenvolver políticas visando ao fortalecimento do diálogo federativo. Nesse contexto desenvolveu-se a atuação inovadora da Presidência da República junto às unidades subnacionais no contexto da cooperação internacional – tema que, até este momento, era discutido exclusivamente no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. (Miklos, 2010, p. 79).

[35]O Decreto N° 4.607, de 26 de fevereiro de 2003 criou a Subchefia de Assuntos Federativos, vinculada ao gabinete da Casa Civil da Presidência da República, extinguindo a Secretaria de Assuntos Federativos, também vinculada à Casa Civil.

[36]Segundo o Art. 13 do Decreto N° 4.607, de 26 de fevereiro de 2003,"À Subchefia de Assuntos Federativos compete: (...) V- subsidiar e estimular a integração das unidades federativas nos planos e programas de iniciativa do Governo Federal; (...); VIII- estimular e apoiar processos de cooperação entre os entes federados; IX- subsidiar e apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em suas atividades e projetos de cooperação técnica (...)".

Segundo Salomón (2008a, p. 153, tradução nossa), "(...) o governo Lula apostou, definitivamente, no ativismo internacional dos governos subnacionais em suas diferentes dimensões: promoção comercial, captação de investimentos e cooperação internacional". Essa "aposta" levou a uma mudança de política sobre a diplomacia federativa que vai além do destaque à dimensão da cooperação internacional. A ideia de a SAF constituir uma nova etapa da diplomacia federativa é rejeitada por Miklos (2010), que indica o rompimento com a política implementada no governo Cardoso, a qual passava por um processo de desarticulação, e a criação de uma nova política para o relacionamento entre o governo central e os governos subnacionais.

Salomón (2011, p. 60, tradução nossa) aponta que o "governo Lula manteve e reforçou a noção de 'diplomacia federativa' e sua dimensão mais específica de 'cooperação internacional federativa', equivalente ao conceito de 'cooperação pública descentralizada' cunhada na União Europeia na década de 1990". No entanto, Miklos (2010) indica que, com a resistência de setores mais conservadores e receosos com a atuação internacional subnacional, a criação da cooperação internacional federativa foi uma saída para minimizar conflitos tanto com esses setores quanto com aqueles que entendiam e incentivavam tais ações. A SAF era peça central dessa transformação, tanto pelo objetivo de integração entre os governos subnacionais brasileiros quanto pela atuação política no âmbito do MERCOSUL. Segundo Vicente Trevas[37]:

> (...) a unidade da Presidência da República responsável pelos Assuntos Federativos buscou interagir com as iniciativas dos governos municipais e estaduais na cena internacional objetivando constituir com os entes federados uma política de cooperação internacional. Tal política tem como fundamento o conceito da cooperação internacional federativa. Trata-se de uma política governamental voltada para a promoção e coordenação de iniciativas externas promovidas pelos governos subnacionais (...) (Trevas, 2006, p. 32).

Na construção da política de cooperação internacional federativa a SAF, por meio da ACIF, buscou o desenvolvimento de uma maior integração entre os governos subnacionais, o qual se daria por meio de encontros para debates diretos entre representantes desses governos, de entidades da sociedade civil e de órgãos governamentais no nível federal[38]. Ainda que não fossem debatidos os rumos da política externa comercial, essas ações constituíam uma

[37] Ex-Subsecretário de Assuntos Federativos da Presidência da República

[38] Dentre esses encontros, estão a Reunião *Cooperação Internacional: instrumentos e desafios* em fevereiro de 2004 e o *I Seminário sobre coordenação federativa para promoção de exportações* em novembro do mesmo ano (Nunes, C. J. da S., 2005).

importante ferramenta de intercâmbio de experiências entre os governos subnacionais (Nunes, C. J. da S., 2005), ou seja, um primeiro passo para a cooperação entre esses governos.

Já no âmbito do MERCOSUL, ainda como parte da construção da cooperação internacional federativa, destaca-se o ativismo da SAF na criação do Foro Consultivo de municípios, e estados federados, províncias e departamentos do MERCOSUL (FCCR)[39]. O FCCR não era o primeiro espaço para a discussão entre os governos subnacionais no âmbito da integração regional no MERCOSUL, que já vivera a experiência do REMI (Reunião Especializada de Municípios e Intendências)[40] criada em 2000 como resultado das pressões exercidas sobre os governos centrais (Arjonilla e Steffen, 2012). Como apontado por Junqueira (2014), em substituição à REMI e associado às atividades da Rede Mercocidades, o FCCR "conseguiu colocar os líderes locais, especificamente prefeitos e alcaides, como as autoridades mais próximas da sociedade civil" com capacidade de estabelecer o diálogo constante entre as populações locais e os governos nacionais sobre temas que continham, ao mesmo tempo, políticas e economias domésticas e internacionais (Junqueira, 2014, p. 160). Essa transição foi marcada pelo papel da Rede Mercocidades, de forma que:

> A Rede Mercocidades teve um papel importante no processo de evolução da REMI para o FCCR. Sob o desenvolvimento de suas atividades de cooperação descentralizadas, as dificuldades estão diretamente relacionadas com a escassez de financiamentos para os projetos e com os problemas de mudanças entre membros. A falta de concretização dos projetos comuns reduz significativamente a capacidade de intervenção da Rede nas realidades local e regional. Da mesma forma, pode gerar percepções de descrédito e diminuir os interesses pelo seu desenvolvimento por parte dos atores envolvidos. Em outros temos, cria sérias dificuldades para as atividades de cooperação descentralizada. (Vigevani *et al.*, 2011, p. 153).

Pode-se falar em determinado protagonismo da SAF na participação brasileira no Foro, atuando para sua efetivação tanto na negociação junto ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil, em um primeiro momento, e nas negociações junto aos demais Estados membros do MERCOSUL, em um segundo momento. Essas ações decorreriam da percepção que a aproximação das unidades subnacionais dos temas da integração regional eram componentes da cooperação internacional federativa e, segundo Trevas (2006, p. 33), emergindo pela necessidade da "negociação de uma agenda compartilhada em torno de temas

[39]Embora criado em 2004, o FCCR só foi instalado efetivamente em janeiro de 2007.Ver "Carta do Rio" de 18 de janeiro de 2007. Disponível em http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/documentos-oficiais/carta-do-rio/carta-do-rio.

[40] A REMI foi criada com a Resolução 90/00 do Grupo Mercado Comum (GMC), sendo finalizada em 2004 para dar lugar ao FCCR.

internacionais de interesse comum, tais como a cooperação técnica internacional, a integração fronteiriça, a integração regional, entre outros". Sobre o papel desempenhado pela SAF com relação ao FCCR:

> Poder-se-ia pensar (...) que os governos centrais se limitaram a assimilar um impulso que vinha de baixo e a aceitar a reivindicação municipalista de criar o FCCR. Mas não foi exatamente isso que aconteceu. Os governos centrais brasileiro e argentino também foram forças ativas na criação do FCCR. (...) desde a criação do FCCR, os governos brasileiro e argentino (...) tem um papel fundamental na organização de suas atividades e na formação de sua agenda. No caso do Brasil restam poucas dúvidas de que o principal protagonista é o governo federal através da Secretaria de Assuntos Federativos (SAF) da Presidência da República. (Salomón, 2008b, p. 2, tradução nossa).

No entanto, não é possível negligenciar que as ações desempenhadas pela SAF na criação do FCCR possuíram influência das pressões exercidas pelos membros da Rede Mercocidades, os quais buscavam a evolução do seu espaço de diálogo dentro do MERCOSUL. Isso ocorreria porque os membros viam que o estabelecimento do FCCR possibilitaria um tratamento mais homogêneo para as questões do bloco além da aproximação das unidades subnacionais aos temas de integração regional (Paikin e Vazquez, 2004) e, apesar de seu caráter propositivo[41], sua criação representaria o reconhecimento institucional e a abertura de um espaço específico para a atuação dos governos locais em questões ligadas à integração regional (Prado, 2009).

A construção da cooperação internacional federativa e a consequente desarticulação da diplomacia federativa trouxeram modificações mais profundas com a criação de novos canais de relacionamento entre governo central e governos não centrais (Miklos, 2010). O discurso presente em Trevas (2006) indica a mudança de uma política de "controle e coordenação" para uma de "promoção e coordenação" das atividades internacionais dos governos subnacionais. Essas transformações vão ao encontro de uma nova visão da atuação internacional subnacional como ferramenta de política nacional e de política internacional no governo Lula. Atribuiu, assim, uma nova condição aos governos subnacionais, pautada por uma maior autonomia em decorrência do baixo perfil de atuação da AFEPA e da concepção desses governos como ferramentas de política interna e externa em um projeto de desenvolvimento nacional. Como aponta Miklos (2010, p. 78), a SAF foi construída para "materializar o discurso de fortalecimento do diálogo federativo como recurso estratégico

[41]Assim como diversas outras instâncias criadas no MERCOSUL, o FCCR não possui caráter deliberativo. Ver "Carta do Rio" de 18 de janeiro de 2007.

para o desenvolvimento nacional do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva", buscando-se a aproximação efetiva entre o governo central e os governos subnacionais com a nova instituição. Quando se analisa a construção da política da cooperação internacional federativa, em especial a atuação da SAF, tanto no plano interno quanto no regional ao nível de MERCOSUL, é perceptível um movimento que altera as relações com o fenômeno de governos subnacionais possuírem uma atuação internacional no Brasil.

2.3 O Partido dos Trabalhadores e a Mudança de Discurso sobre a Política Externa Subnacional

Com o *process-tracing* levando à ascensão do PT à presidência como fator de mudança de política e de discurso na transição da diplomacia federativa para a cooperação internacional federativa, uma das formas de verificar a robustez da inferência causal é verificar se o PT é, de fato, um partido com maior inclinação internacional. Uma das formas de realizar esse teste é com a construção de modelos que apresentem possíveis diferenças entre o potencial petista comparado com o dos demais partidos na internacionalização de municípios, conforme hipótese apresentada pela literatura.

Os dados para realização das análises são provenientes do MUNIC 2012[42] e TSE sobre as eleições municipais de 2008[43]. Serão construídos três diferentes modelos para análise, sempre tendo, como variável resposta, a realização de relações internacionais por um governo municipal conforme avaliada pelo próprio MUNIC[44]. Dessa forma, a variável resposta será uma *dummy*, assumindo valor de 1 quando alguma forma de realização de relações internacionais é observada no município e 0 quando não. Os modelos serão tratados como possuindo uma distribuição logística.

Foram construídos três modelos diferentes, sendo o primeiro bivariado e os dois últimos multivariados alterando a variável resposta. O primeiro modelo (I) observará apenas a relação entre a presença de relações internacionais no município e a presença do PT como partido governante. No entanto, pode-se pensar em outras variáveis relacionadas presentes na

[42]O MUNIC é uma pesquisa que busca informações básicas sobre os municípios brasileiros realizada periodicamente pelo IBGE, observando questões como a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições municiais, bem como as políticas e os diferentes setores pertencentes às municipalidades realizada desde 1999.

[43]As eleições de 2008 indicam os prefeitos em exercício no período da análise do MUNIC 2012.

[44]As classificações possíveis para área específica de relações internacionais são: (1) Secretarias com orçamento próprio, (2) Secretarias sem orçamento próprio, (3) Coordenadorias/Assessorias, (4) Assessores internacionais, (5) Assessores não específicos, (6) Pessoa que acumula o tema internacional com outras atividades, (7) Outras formas de caracterização. Para observar a frequência e a distribuição de cada uma das categorias entre classes populacionais, regiões e estados, ver Anexo I.

análise realizada pelo IBGE. Assim, no segundo modelo (II), serão acrescentadas variáveis relacionadas à prática da cooperação internacional descentralizada, quais sejam, a participação presente ou passada em uma rede de cidades, o recebimento de cooperação internacional ou a prestação de cooperação internacional. Da mesma forma, o modelo será controlado pelo tamanho da cidade utilizando o logaritmo[45] da população como *Proxy* do tamanho da cidade.

Tabela 2.1 Modelos Logit para a influência do partido nas relações internacionais do município

Variáveis	Modelo I	Modelo II	Modelo III
Intercepto	-4.120***	-11.892***	-11.441***
	(0.113)	(1.116)	(1.136)
PT	1.349***	0.760**	
	(0.212)	(0.302)	
Outros partidos			-0.055**
			(0.025)
Variáveis relacionadas à prática da cooperação descentralizada			
Participação em rede de cidades		2.547***	2.591***
		(0.352)	(0.346)
Recebimento de cooperação		2.506***	2.530***
		(0.380)	(0.373)
Prestação de cooperação		1.735***	1.644***
		(0.598)	(0.600)
Variável de Controle			
População (log)		0.675***	0.681***
		(0.106)	(0.106)
Log likelihood	-535.695	-259.004	-259.076
Pseudo-R^2	0.030	0.531	0.530
N	5565	5565	5564

Erro-padrão robusto entre parênteses; *** $p < 0{,}01$, ** $p < 0{,}05$ e * $p < 0{,}10$

Por fim, o Modelo III possui os mesmos controles utilizados para o Modelo II, mas a variável explicativa é alterada, buscando entender as chances de municípios possuírem alguma forma de relações internacionais quando governados por outros partidos e comparadas

[45]Um dos benefícios potenciais do uso do logaritmo dos valores observados na variável é reduzir a amplitude da variável, como, por exemplo, no caso de valores da população como utilizado aqui. É importante salientar que essa conversão não altera a forma do *slope* do modelo de regressão (Wooldridge, 2012).

àqueles governados pelo PT. Este último modelo indica que as chances de um município governado por qualquer outro partido que não o PT possuir uma área de relações internacionais é 1,05 vezes menor do que naqueles governados por petistas.

Observando os resultados indicados pelos três modelos, existem indícios em todos para tratar o PT como um partido com maior vocação internacional para a projeção dos municípios brasileiros quando comparado com os demais partidos. Dessa forma, quando se fala na ascensão do partido à Presidência da República como mecanismo causal para a mudança de política direcionada à política externa subnacional amparando-se na literatura que indica essa característica do partido, os testes indicam que essa hipótese não pode ser rejeitada em um nível de 1% para nenhum dos modelos utilizados.

3. UMA NOVA RELAÇÃO COM A ATUAÇÃO INTERNACIONAL SUBNACIONAL?

Indicando a produção de inferências válidas sobre a vida social e política como principal objetivo de uma agenda de pesquisa, King, Keohane e Verba (1994) aplicam, para pesquisas qualitativas, diversos pressupostos utilizados em pesquisas quantitativas e, por essa razão, são alvo de constantes críticas. Como indicam Goertz e Mahoney (2012), são duas diferentes "culturas" de pesquisa e, para a discussão metodológica da análise empírica da dissertação, três diferenças das pesquisas qualitativas com relação às quantitativas merecem destaque, (1) a orientação de causa para o efeito, (2) a análise centrada no caso, e (3) a utilização da teoria dos conjuntos para explicitar e formalizar o uso da lógica.

A identificação dessas diferenças passa, em um primeiro momento, pela pergunta de pesquisa: espera-se explicar as causas de determinado efeito ou os efeitos de determinadas causas? De outra forma, a utilização de metodologias qualitativas ou quantitativas passa pelas orientações e pelos objetivos da pesquisa, se relacionando com o estudo de casos individualmente, centrando a análise no caso com as qualitativas ou na análise de tendências centrais da população em casos relacionados com os procedimentos quantitativos. Assim, os estudos qualitativos possuem uma orientação da causa para o efeito centrando a análise no caso[46], ou seja, buscam entender quais os fatores que levam a determinado resultado em casos específicos[47]. O processo pelo qual se estabelecem as causas para o efeito nos estudos qualitativos passa pelo uso da lógica, necessitando de explicitação e formalização. Nesse sentido, a ideia de condições necessárias e suficientes está no centro das práticas de pesquisa qualitativas, de forma que "a pesquisa e a metodologia qualitativa não podem ser plenamente codificadas e compreendidas sem tomar as ideias de necessidade e suficiência em consideração" (Goertz e Mahoney, 2012, p. 11, tradução nossa), as quais, por sua vez, encontram amparo na teoria dos conjuntos.

É a partir dos três pontos elencados acima que se pretende apresentar a QCA (*Qualitative Comparative Analysys*)[48] desenvolvida por Charles Ragin (1987) seguindo uma lógica de minimização booleana, a qual permite desenvolver relações de necessidade e

[46]Consequentemente, os estudos quantitativos buscam, grosso modo, entender os efeitos das causas em determinada população.

[47]Muitas vezes a discussão sobre a utilização de métodos qualitativos ou quantitativos é baseado no número de casos, mas, como apontam Goertz e Mahoney (2012), ainda que exista uma relação entre o número de casos e o método, não é o número de casos que determina o método mais apropriado. A utilização de uma análise centrada no caso dificulta a utilização de um número grande de casos porque requer um conhecimento amplo de casos específicos, sendo o método de inferência o determinante para a seleção de poucos casos em estudos qualitativos.

[48]Ainda que a ideia de condições necessárias e suficientes seja normalmente relacionada à QCA, elas possuem longa tradição em pesquisas qualitativas, mesmo que implicitamente (Goertz e Mahoney, 2012).

suficiência em uma linguagem simples, mas capaz de lidar com relações complexas. Ainda que seja necessário diferenciar a QCA como abordagem de pesquisa da QCA como técnica analítica (Wagemann e Schneider, 2010), seus princípios básicos se assentam nas três diferenciações entre métodos qualitativos e quantitativos apresentados aqui. Nesse sentido, o fato de ser um método ancorado na teoria dos conjuntos permite a interpretação de relações entre condições (variáveis explicativas/independentes) e *outcome* (variável resposta/dependente) desde que estas possam ser estabelecidas em uma linguagem de necessidade e suficiência. De forma sucinta, a QCA é um método de investigação de hipóteses baseado na teoria dos conjuntos e, pela utilização da minimização booleana na teoria dos conjuntos, "é uma alternativa atraente para aqueles pesquisadores cujo número de casos, e também o interesse de pesquisa ou hipótese, não permitem tanto a análise estatística padrão quanto um estudo de caso comparativo clássico" (Wagemann e Schneider, 2010, p. 377, tradução nossa).

A QCA pode assim se constituir tanto como uma abordagem de pesquisa em um sentido mais amplo quanto como uma técnica analítica em um sentido mais estreito. De forma sucinta, sua interpretação como abordagem de pesquisa se relaciona com "o processo interativo de coleta de dados, especificação do modelo, seleção de casos e reconceitualização das condições e do *outcome* que são de importância central para qualquer desenho de pesquisa baseado na QCA" (Schneider e Wagemann, 2010, p. 2, tradução nossa), se relacionando muito mais com as abordagens de pesquisa comparativas qualitativas tradicionais. Já a QCA como técnica analítica trata do "momento analítico" e se assemelha com técnicas quantitativas, como a análise de regressão, uma vez que é realizada quando os casos já estão selecionados e todas as condições e o *outcome* já foram mensurados. Aqui, ainda que a primeira abordagem nos auxilie na seleção dos casos e a segunda seja o principal fator para a utilização do método, não se pode incorrer no erro de reduzir a QCA a esse momento e desconsiderar sua visão como abordagem de pesquisa.

Em um primeiro momento da análise empírica, a preocupação está na seleção das condições e dos casos que serão analisados, uma vez que ambos devem possuir justificativa teórica e casos irrelevantes podem trazer problemas ou mesmo impedir a análise. Da mesma forma como ocorre nos estudos de caso, existem preocupações com a obtenção de uma amostra representativa do fenômeno e com a observação de uma variação nas dimensões de interesse. A partir dessas questões, faz-se necessária a apresentação do *outcome* e das condições que permeiam a análise utilizando a QCA.

Porém, a QCA possui limitações para se pensar em inferência causal e, por mais que

existam indicativos para a hipótese central do trabalho, não é possível observar o efeito da cooperação internacional federativa em si. Conforme Seawright (2005), a QCA é baseada em premissas altamente demandantes para o processo de construção de efeitos causais, como a premissa de nenhuma variável explicativa omitida, ainda que métodos mais recentes da QCA permitam algum tipo de falta de variável, mas, mesmo assim, ela permanece incapaz de mensurar qualquer tipo de erro no modelo. A resolução desses problemas levaria à utilização de modelos de regressão e não trataria a relação causal como uma associação causal baseada em uma única forma de relação possível. Dessa forma, a despeito do pequeno número de observações da amostra de estados[49], serão construídos modelos de regressão logístico buscando observar diferenças a partir dos indicadores entre o período Lula e o período FHC, os quais serão melhor elucidados na explicação da construção dos modelos logísticos, pela possibilidade de acrescentar maior robustez à análise da QCA.

3.1 A Construção da QCA para Análise da Mudança de Política

3.1.1 Outcome: a presença de estruturas de relações internacionais nos estados brasileiros durante a execução das políticas da diplomacia federativa (1995-2002) e da cooperação internacional federativa (2003-2010)[50]

Na discussão teórica realizada na primeira seção, o debate entre o entendimento de atuação internacional subnacional e política externa subnacional passava, grosso modo, pelo nível de institucionalização dessa atividade no governo subnacional. A partir de uma atuação mais robusta que possua planejamento e execução de uma política voltada para o internacional, a utilização da presença de uma estrutura de relações internacionais se constitui no *outcome* no modelo da QCA. Essa presença representa o resultado de um processo de institucionalização das relações internacionais, ultrapassando oportunidades pontuais que também podem ser desenvolvidas no âmbito da atuação internacional subnacional.

A escolha pelos estados em detrimento dos municípios passa pelo processo apresentado por Salomón e Nunes (2007), segundo o qual a institucionalização de canais para o desenvolvimento de relações internacionais inicia-se nos governos estaduais e, posteriormente, estende-se aos municípios, ou seja, estes seguem o caminho trilhado pelos primeiros após a consolidação de suas ações. Da mesma forma, as maiores complexidade e a

[49]Poder-se-ia dizer o mesmo ainda que todos os estados brasileiros estivessem na análise.
[50]A construção da variável foi realizada com a observação de documentos publicados nos Diários Oficiais dos estados em forma de Lei, Decreto, Portaria ou qualquer outra fonte que precise as informações sobre a criação dos organismos de relações internacionais nos estados.

própria dimensão das relações internacionais dos estados é outro ponto de distinção, uma vez que, possuindo maiores recursos, contam com um maior número de funcionários que, por sua vez, desenvolvem uma maior especialização[51]. Outra distinção apresentada está na "utilização da estrutura paradiplomática como canal de comunicação entre o governo não central e o central" pelos governos estaduais (Salomón e Nunes, 2007, p. 117). Diferentemente dos municípios que possuem uma relação menos direta com o Itamaraty, a qual ocorre principalmente via associações de municípios, os estados utilizam suas estruturas de relações internacionais para se relacionar com o MRE. Da mesma forma, o interesse do Itamaraty pelas relações internacionais desenvolvidas pelos estados é maior por estes possuírem agendas mais amplas, próximas daquelas desenvolvidas pelos Estados, enquanto os municípios tendem ao desenvolvimento de ações mais pontuais. Seria justamente essa maior amplitude de ação que levaria o governo central a identificar a necessidade de exercer algum controle sobre seu desenvolvimento, como acontece no caso da diplomacia federativa.

Em suma, identifica-se a formulação de políticas para a atuação internacional subnacional de forma mais sólida e próxima do que foi chamado de política externa subnacional, especialmente pelo interesse do governo central sobre as ações das unidades subnacionais, bem como pela utilização da política como meio de controle sobre o fenômeno. Da mesma forma, o relacionamento mais próximo e direto entre governo central e governos estaduais indica um maior impacto dessas políticas na realidade da atuação internacional dos governos estaduais. E, ainda a experiência dos governos regionais acaba influenciando diretamente os governos locais, ou seja, a aplicabilidade de políticas ou de institucionalização no governo estadual tende a refletir de forma indireta sobre os governos municipais.

Dessa forma, a presença ou não de uma estrutura de relações internacionais pode representar o resultado da institucionalização da atuação internacional subnacional e, com a maior proximidade do governo central com os governos estaduais, a execução de uma política de controle e coordenação seria mais tangível a estes governos. Serão consideradas como formas de institucionalização a existência de Secretarias, Subsecretarias, Assessorias Especiais e formas correlatas de organismos administrativos que já existiam e foram mantidas por algum período do governo analisado ou que foram criadas durante a execução da política em questão. A partir disso, observar quais foram os governos estaduais que passaram por esse processo ao final do governo Lula da Silva para, assim, fornecer um panorama sobre o

[51]Deve-se destacar que Salomón e Nunes (2007, p. 116) indicam que essa característica "não corresponde a uma diferenciação entre estruturas próprias de governos regionais e governos municipais, é mais frequente nas paradiplomacias do Terceiro Mundo que nas do mundo desenvolvido".

desenvolvimento dessas ações após a execução da política de cooperação internacional federativa. No entanto, é preciso estabelecer o ponto com o qual a comparação será realizada e, para isso, a utilização da mesma medida para o final do governo Cardoso apresenta o nível de institucionalização dessas ações ao fim da execução da diplomacia federativa. A princípio, espera-se uma menor presença aqui se comparado com o final do governo Lula da Silva. Além disso, as condições necessárias para a execução de uma política externa pelos estados devem ser menos restritivas no período Lula da Silva quando comparado com o período Cardoso, ou seja, exista um maior número de possibilidades de combinações que resultem na presença de uma estrutura de relações internacionais nos estados.

3.1.2 Condições

C1: Presença anterior de órgão de relações internacionais[52]

A presença anterior de órgãos de relações internacionais na administração estadual indica que a institucionalização ocorrera em um momento anterior à adoção da política em análise empreendida pelo governo central. A utilização desta condição ajuda a separar os processos de institucionalização resultantes da política desenvolvida no âmbito federal daquelas criadas ou relacionadas a outros fatores. Dessa forma, estados que possuíram estruturas de relações internacionais em períodos anteriores a 1995 serão consideradas com presença dessa condição para a análise do período da diplomacia federativa por terem experimentado a arena internacional antes do desenvolvimento de qualquer política do governo central. Já para o período da cooperação internacional federativa, serão consideradas as estruturas existentes durante o período de governo FHC como presença da condição. Em termos operacionais, a condição assumirá o valor de 1 quando presente e 0 quando ausente.

C2: PIB estadual per capita (Desenvolvimento econômico estadual)[53]

O PIB estadual per capita[54] permite observar a influência de questões econômicas internas a cada estado para uma possível internacionalização, uma vez que a criação de um organismo de relações internacionais no âmbito estadual necessita da utilização de recursos próprios. De forma mais clara, o PIB estadual per capita será utilizado como *proxy* para o nível de desenvolvimento econômico do estado. Assim, serão utilizadas três categorias

[52]As fontes para a construção da variável são as mesmas utilizadas para o *outcome*.
[53]Os dados utilizados para o PIB per capita são do IBGE e estão compilados na plataforma digital IPEAdata.
[54]Os valores utilizados são os do último ano de governo Cardoso (2002) e de Lula da Silva (2010), estando deflacionados para o ano de 2010.

comparativas entre os diferentes PIBs estaduais brasileiros, “baixo” (menores que 15 mil reais), “médio” (entre 15 e 20 mil reais) e “alto” (maiores que 20 mil reais)

C3: Participação do comércio exterior no PIB estadual (Nível de Internacionalização da Economia)[55]

O nível de internacionalização da economia é útil para a simplificação da ideia de “regiões-estado” (Ohmae, 1993). Segundo essa abordagem, uma região fortemente incluída nas cadeias econômicas globais está sujeita aos impactos econômicos e políticos subjacentes a essa participação, sendo a participação dessa região nas relações internacionais um dos resultados esperados, especialmente pensando nos fluxos comerciais e financeiros. Assim, a participação do comércio exterior no PIB estadual também é empregada aqui como uma proxy para observação do nível de internacionalização econômica de um estado, sendo mensurado pela participação percentual do comércio internacional no PIB estadual. Também serão empregadas nesta condição três categorias, “baixa importância” (menores que 10%), “importante” (entre 10 e 20%) e “alta importância” (acima de 20%), com os valores assumindo, respectivamente, os valores de 0, 1 e 2.

C4: Estado fronteiriço[56]

Conforme Duchacek (1990), a paradiplomacia pode assumir diferentes abrangências, possuindo alcance global ou regional, sendo esta subdividida em macrorregional e microrregional. Na paradiplomacia macrorregional os atores lidam com questões relativas a comunidades que não são contíguas, enquanto no segundo caso as questões são relativas a comunidades que possuem contiguidade geográfica, podendo ser transfronteiriça, ou seja, com a contiguidade implicando a presença de fronteiras comuns (Duchacek, 1990; Soldatos, 1990), de forma que:

> Por paradiplomacia regional transfronteiriça se entende contatos transfronteiriços – institucionais formais e, acima de tudo, informais – que são predominantemente condicionados pela proximidade geográfica e a resultante similaridade da natureza dos problemas comuns e suas possíveis

[55]Foi utilizado o PIB estadual a preços de mercado corrente com valores deflacionados para o ano de 2010 fornecidos pelo IBGE e disponíveis na plataforma IPEAdata. Para os dados das exportações estaduais foram utilizados dados do MDIC disponíveis no portal www.investexportbrasil.gov.br e a conversão foi realizada com as médias do valor do dólar para cada ano. Assim, a variável foi construída pela divisão do valor das exportações pelo valor do PIB estadual, sendo apresentada em valores percentuais.

[56]Os dados para a condição foram classificados de acordo com os estados brasileiros que possuem faixa de fronteira territorial com outros países conforme documento da FUNAG disponível em http://www.funag.gov.br/ipri/images/informacao-e-analise/fronteiras-terrestres-brasil.pdf.

soluções (Duchacek, 1990, p. 19–20, tradução nossa).

Apesar desse tipo de relação possuir grande influência de redes formadas pelas elites que estabelecem contatos informais, a existência do compartilhamento de questões é um incentivo para o desenvolvimento de uma institucionalização dessa relação, sendo esta uma das condições que pode explicar a presença ou não de uma estrutura de relações internacionais no estado.

A possibilidade da construção de relações internacionais de governos subnacionais pautadas pela contiguidade territorial justifica a utilização desta condição, uma vez que a existência de fronteiras entre dois governos subnacionais pode ser uma das causas para o desenvolvimento da paradiplomacia. Dessa forma, a classificação aqui será realizada diferenciando a presença ou a ausência de fronteiras estaduais com outros países, assumindo, respectivamente, valores de 1 e 0.

C5: Representações estrangeiras[57]

Outro ponto que pode ser considerado como causa para o desenvolvimento de relações internacionais de um governo subnacional é o contato com representantes de outros países. Dessa forma, a presença de representações estrangeiras no estado, como embaixadas e consulados, será utilizada como proxy para facilidade de contatos estrangeiros com o governo estadual. A justificativa para essa utilização está no potencial incentivo para internacionalização do governo estadual em decorrência da proximidade com representantes de um governo estrangeiro e de possíveis ações desenvolvidas de forma conjunta. A classificação da condição será realizada em duas categorias, "baixa presença" (até 20 consulados ou embaixadas) e "alta presença" (mais de 20 consulados ou embaixadas), assumindo, respectivamente, os valores de 0 e 1.

C6: Posição do partido do governador na coalizão federal[58]

A preocupação com a coesão da política externa era uma constante no discurso oficial durante o período da diplomacia federativa e também é recorrente na literatura acerca do tema. Espera-se, considerando a coalizão política no nível federal como coesa, que partidos de oposição sejam aqueles com maior inclinação para o estabelecimento de relações

[57]Os dados foram obtidos via informações disponíveis no site do MRE (http://www.itamaraty.gov.br/index.php?lang=pt-BR).

[58]Os dados para os partidos governantes em cada estado foram obtidos a partir dos resultados eleitorais de 1994, 1998, 2002 e 2006 disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral e a classificação dos partidos que compunham ou não a coalizão no nível federal foram baseados em Figueiredo (2011).

internacionais ao nível estadual durante o governo FHC. Por outro lado, com a cooperação internacional federativa adotando um discurso de promoção dessas ações, espera-se que, ao contrário, exista uma presença maior de estruturas de relações internacionais em governos estaduais liderados por partidos da situação. Outro fator que poderia alterar de forma direta essa relação seria a mudança do PT da oposição para a situação por seu "potencial internacionalizador" visto nos municípios. Aqui serão utilizadas 3 categorias, "oposição" (caso os 8 anos de cada política tenham no estado um governador de partido de oposição na coalizão federal), "parcial" (um dos mandatos no período de 8 anos foi de um partido da oposição e outro da situação na coalizão federal) e "situação" (com os 8 anos de cada política tendo um governador de partido de situação no nível federal), assumindo os valores de 0, 0,5 e 1.

3.1.3 Amostra e Fontes

A amostra analisada conta com 16 dos 26 brasileiros, além do Distrito Federal, e foi selecionada a partir da precisão das informações utilizadas para categorização do *outcome* e da primeira condição. Isso significa que aqueles estados que possuíam alguma forma de estrutura internacional com problemas de classificação ou que não dispunham de informações precisas sobre as datas de criação e/ou extinção, foram consideradas *missing-values* e não farão parte das análises na QCA e nos modelos de regressão. Aqui existe uma escolha que possui implicações sobre os resultados e é necessária a explicitação dos motivos que a determinaram. Com a opção de não considerar o caso de 10 estados brasileiros, podem surgir questionamentos sobre um possível viés de seleção decorrente da análise de apenas 17 dos 27 estados brasileiros. Fato é que, conforme o Anexo VI, para algumas estruturas existentes em governos estaduais existe a falta de clareza sobre o órgão desempenhar de forma definida as relações internacionais do estado em algum dos momentos da pesquisa[59] e, em outros casos, não foram encontradas informações claras sobre a criação dos órgãos de relações internacionais[60]. Dessa forma, correr-se-ia o risco de introduzir erros não amostrais na pesquisa com possíveis preenchimentos incorretos no caso da dificuldade de definir o órgão como de relações internacionais e, no segundo caso, a falta de informações impossibilita de fato o preenchimento.

Como salientam Bolfarine e Bussab (2005), existem dois tipos de erro na construção

[59] Acre, Maranhão e Bahia.
[60] Tocantins, Amapá, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe e Mato Grosso.

de uma amostra: os amostrais, que na realidade constituem os desvios da amostra com relação à população; e os não amostrais, que ocorrem independente do plano amostral, podendo ocorrer durante o levantamento de dados ou em outros momentos, que podem ocorrer mesmo se investigada toda a população, introduzir possíveis distorções e comprometer mesmo planos amostrais tecnicamente perfeitos. A partir dessa perspectiva e da falta de um cenário perfeito com informações confiáveis sobre todos os estados, optou-se por evitar os casos que produzissem erros não amostrais, isto é, com dificuldade de definição e com falta de informações claras.

Dessa forma, buscou-se minimizar o tipo de erro na base de dados que era passível de correção, uma vez que os erros amostrais possuem componentes aleatórios que estão além do alcance do pesquisador. Ainda que surjam questionamentos acerca do viés de seleção, é preferível explicitar as dificuldades encontradas e os procedimentos adotados para entender as limitações relativas aos resultados da pesquisa.

3.2 Análise da QCA[61]

A análise da QCA é realizada a partir da observação das *truth tables* ("tabelas da verdade") que apresentam os valores do *outcome* e das condições para cada uma das possíveis formas de combinação. Possíveis casos contraditórios são representados com a letra "C" na coluna do *outcome* e, no fim, são indicados os casos pertencentes a cada uma dessas combinações. Sintetizada a estrutura, a Tabela 3.1 indica as combinações para o período de governo de FHC, indicando as possíveis combinações de condições e resultados para a diplomacia federativa.

A *truth table* indicou as possíveis combinações que levam à observação ou não da presença de uma estrutura de relações internacionais no estado. A princípio, chama a atenção a combinação contraditória com os estados do Ceará, com estrutura de relações internacionais, e do Piauí e de Goiás, sem estrutura, ainda que apresentem as mesmas características. Foram estabelecidas combinações que explicam os casos do Rio Grande do Sul, do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, mas para uma visão mais clara deve-se olhar para as possíveis combinações que levam ao resultado, conforme a Tabela 3.2[62].

[61] As análises de QCA foram realizadas com o software TOSMANA, referenciado ao final da dissertação.

[62] O símbolo de multiplicação (x) representa uma adição de condições (e), enquanto o símbolo de adição (+) representa explicações alternativas (ou), enquanto os valores entre os parênteses indicam o valor que a condição assume na combinação. Por exemplo, para C1(0)xC2(0) + C2(1)xC3(1), a combinação de C1 com valor 0 e C2 com valor 0 explica caso X e Z, enquanto C2 igual e 1 combinado com C3 igual a 1 explica caso W.

Tabela 3.1 *Truth table* para a diplomacia federativa

Outcome	C1	C2	C3	C4	C5	C6	Casos
0	0	0	0	1	0	2	RO
0	0	0	1	1	0	2	AM
0	0	0	0	1	0	1	RR, MS
0	0	0	2	1	0	2	PA
C	0	0	0	0	0	2	PI, CE, GO
0	0	0	0	0	1	1	PE
1	0	0	1	0	1	2	MG
0	0	1	2	0	0	1	ES
1	1	2	0	0	1	1	RJ
0	1	2	1	0	1	2	SP
0	0	1	1	1	1	1	PR
0	0	2	1	1	0	2	SC
1	1	1	1	1	1	1	RS
0	0	2	0	0	1	1	DF

De forma geral, os resultados explicam a presença de órgãos de relações internacionais em 3 dos 4 estados que possuíam alguma estrutura institucionalizada. Uma condição presente independente da abordagem utilizada é a presença de estrutura de relações internacionais no estado no período anterior à política da diplomacia federativa, ainda que não seja condição suficiente, porque dos estados que já possuíam alguma estrutura, somente São Paulo não a manteve durante o período FHC e não explica a criação do único novo órgão no período analisado, o do Ceará. O outro caso em que se observa a presença de uma estrutura de relações internacionais é o de Minas Gerais, para o qual os resultados indicam diversas possíveis combinações de condições para explicar o *outcome*. Dessa forma, os casos do Ceará e Minas Gerais são passíveis da busca por outras possíveis explicações em estudos de caso específicos.

Para os estados que mantiveram um órgão de relações internacionais em um período anterior, a combinação de condições indica estados que já possuíam a estrutura e tiveram por metade do período um governador de um partido que compunha a coalizão federal. São Paulo, que possuía uma estrutura anterior à diplomacia federativa, se diferencia sobre o partido do governador por ter durante todo o período um governador do partido do presidente, mas o potencial explicador dessa diferença é bastante limitado e um olhar para São Paulo também parece interessante. No entanto, de forma geral, a presença de um órgão de relações internacionais em um período anterior parece ser um ponto chave para a existência de um órgão de relações internacionais no período FHC pois, excetuando-se São Paulo, os governos que já possuíam algum órgão específico são aqueles que o tiveram no período FHC.

Tabela 3.2 Combinações que levam o *outcome* a assumir o valor de 1 no período FHC

C1(1)xC6(1) (Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul)	+	C2(0)XC3(1)xC4(0) (Minas Gerais)
C1(1)xC6(1) (Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul)	+	C3(1)xC4(0)xC6(0 (Minas Gerais)
C1(1)xC6(1) (Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul)	+	C2(0)C3(1)xC5(1) (Minas Gerais)
C1(1)xC6(1) (Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul)	+	C2(0)xC4(0)xC6(2) (Minas Gerais)
C1(1)xC6(1) (Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul)	+	C1(0)xC4(0)xC6(2) (Minas Gerais)
C1(1)xC6(1) (Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul)	+	C2(0)xC5(1)xC6(2) (Minas Gerais)
C1(1)xC6(1) (Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul)	+	C1(0)xC5(1)xC6(2) (Minas Gerais)

Assim, de forma geral, é interessante olhar para os casos do Ceará para entender o porquê de um caso em que não se esperava a presença de um órgão de relações internacionais o possui; e de São Paulo para entender os motivos que levaram à desarticulação da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais. No caso de Minas Gerais, por mais que as condições encontrem combinações de explicações para a presença de um órgão de relações internacionais, elas são das mais diversas possíveis e existe a dificuldade em estabelecer qual dessas combinações, de fato, explicaria a presença da Assessoria Especial para Assuntos Internacionais e de Cerimonial. Dessa forma, Minas Gerais também receberá uma atenção especial para entender o trajeto que levou à criação do órgão. Pode-se, com os resultados, pensar no caráter restritivo da diplomacia federativa por observar um saldo de apenas um órgão de relações internacionais a mais se comparado ao período que precede a implementação da política, sendo que das três preexistentes uma foi descontinuada, e para as duas novas estruturas não são encontradas explicações claras para seu surgimento.

Para o período da diplomacia federativa observa-se, com a *truth table* (Tabela 3.3), um aumento de 150% no número de estruturas de relações internacionais, saindo de 4 órgãos específicos para 10, e que não são observados casos contraditórios. A Tabela 3.4 traz as combinações que levam à observação da presença de um órgão de relações internacionais segundo as condições analisadas. De antemão, nota-se que todos os estados que possuíam um órgão de relações internacionais no período anterior, leia-se durante a diplomacia federativa, mantiveram seus órgãos de relações internacionais, constituindo condição suficiente para sua manutenção durante o período da cooperação internacional federativa, sendo estes os casos de Ceará, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Tal fato é omitido na Tabela 3.4 porque ela é otimizada para fornecer as explicações mais sucintas para a presença de um

órgão de relações internacionais durante o período da cooperação internacional federativa. Isso corrobora o que foi observado na análise do período da diplomacia federativa, quando existia a tendência de se pensar na continuidade institucional destes organismos, apesar do caso de São Paulo fugir à regra. A QCA traz, aqui, um importante ponto para se pensar teoricamente sobre a lógica do *stop and go* em pesquisas futuras, como, por exemplo, se ela difere entre os estados e municípios.

Tabela 3.3 *Truth table* para a cooperação internacional federativa

Outcome	C1	C2	C3	C4	C5	C6	Casos
0	0	1	0	1	0	0	RO
1	0	1	0	1	0	2	AM
1	0	0	0	1	0	0	RR
0	0	0	2	1	0	1	PA
1	0	0	0	0	0	2	PI
1	1	0	0	0	0	0	CE
0	0	0	0	0	1	1	PE
1	1	1	1	0	1	0	MG
0	0	2	2	0	0	2	ES
1	1	2	0	0	1	2	RJ
1	0	2	0	0	1	0	SP
1	0	2	1	1	1	2	PR
1	0	2	0	1	0	2	SC
1	1	2	1	1	1	1	RS
1	0	1	1	1	0	2	MS
0	0	1	0	0	0	1	GO
0	0	2	0	0	1	1	DF

Considerando as combinações de condições apresentadas na Tabela 3.4, a primeira também constitui um ponto interessante, visto que também se trata de uma condição suficiente: todos os estados que possuem uma participação do comércio exterior no PIB estadual categorizada como “importante” (entre 10 e 20%) possuem uma estrutura específica de relações internacionais (Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul).

Já o segundo conjunto de condições indica que estados governados por partidos membros da coalizão do governo federal estabeleceram um órgão específico de relações internacionais quando a participação do comércio exterior no PIB estadual de “baixa importância” (menores que 10%), representado os casos do Amazonas, Piauí, Santa Catarina e Rio de Janeiro. Considerando a existência de uma estrutura de relações internacionais no período anterior como condição suficiente, no caso tratando do Rio de Janeiro, abrem-se novas agendas para entender o que essa relação significa.

Tabela 3. 4 Combinações que levam o *outcome* a assumir o valor de 1 no período Lula

C3(1) Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul	+	C3(0)*C6(2) Amazonas, Piauí, Rio de Janeiro e Santa Catarina	+	C2(0,2)*C6(0) Roraima, Ceará e São Paulo

A terceira combinação de condições apresentada na Tabela 3.4 mostra que estados governados por partidos de oposição no nível federal durante todo o período terão uma área de relações internacionais quando possuem PIB per capita "baixo" (até 15 mil reais), Roraima e Ceará, ou "alto" (São Paulo). Posto que a presença de um órgão de relações internacionais no período anterior constitui condição suficiente, aqui também se estabelecem indagações sobre possíveis causas para essa estruturação nos casos de Roraima e São Paulo. Por exemplo, surgem hipóteses sobre discordâncias acerca das diretrizes de alguma política que impacte diretamente sobre a economia estadual.

Feitas as considerações sobre essas questões, os três casos indicados pela QCA do período da diplomacia federativa – Minas Gerais, Ceará e São Paulo – passarão em seguida por uma análise mais específica em busca de explicações e de causas para o surgimento das estruturas de relações internacionais nos dois primeiros casos e para entender a descontinuidade no último.

3.2.1. Minas Gerais

O governo do estado de Minas Gerais instituiu por meio da Lei n° 13.341, de 28 de outubro de 1999, a Assessoria Especial para Assuntos Internacionais e de Cerimonial visando o assessoramento ao governador para a formulação e implementação de uma política voltada para o internacional, a coordenação dos projetos de captação de recursos externos e a realização de atividades de cerimonial nos contatos governamentais com representantes nacionais e estrangeiros. Mas o interesse da pesquisa sobre este tópico é tentar entender os processos que culminaram na sua criação no segundo semestre do governo de Itamar Franco (1999-2002) que substituíra o peessedebista Eduardo Azeredo (1995-1998).

O caso mineiro aparenta uma busca ao internacional em decorrência das pressões geradas pelas reformas do Estado, pela abertura econômica e pela alta valorização cambial durante a década de 1990, resultando em uma inversão da balança comercial brasileira no período de 1995 a 1998. Ainda que a balança comercial mineira tenha permanecido superavitária, em decorrência do crescimento das exportações e a manutenção dos níveis de

importação. No entanto, o governo de Itamar Franco lança em 1999 o "Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: Uma estratégia para o desenvolvimento sustentável (2000-2003)" no qual é realizada uma ampla crítica ao modelo econômico desenvolvido pelo Brasil e busca trazer possíveis alternativas para reverter a situação no estado. Especificamente sobre o desempenho mineiro no comércio exterior, chama a atenção para a valorização do preço do café nos mercados internacionais como fator de impacto nas exportações no setor primário que auxiliavam a manutenção dos superávits a nível estadual em 1998, embora expressasse preocupação com a queda nas cotações do ano de 1999. O documento indica que o "crescimento deste desequilíbrio [na balança comercial e, de forma mais ampla, na balança de transações correntes] aumenta a necessidade de financiamentos e torna mais vulnerável, externamente, a economia" (Minas Gerais, 2010, p. 13).

Quando observadas as atribuições da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais e Cerimonial, um dos pontos destacados é a coordenação dos processos de captação de recursos externos para financiamento de projetos estaduais. Esta atribuição, de forma específica, vai ao encontro de um dos tópicos apresentados no Plano de governo de Itamar Franco, especificamente no tópico intitulado Saneamento das finanças estaduais e recuperação da capacidade de poupança e investimento, através da adoção de políticas condizentes com a estratégia de desenvolvimento e da localização e atração de linhas internacionais de financiamento. Segundo essa diretriz:

> É necessário que as finanças estaduais sejam reorganizadas, de tal forma que as receitas próprias cresçam em ritmo acentuado, acima das taxas de crescimento da própria economia mineira. (...) Não se trata apenas de enfrentar os problemas herdados das administrações passadas, mas de dar exemplo para o Brasil e criar espaço para um projeto alternativo de governo. (Minas Gerais, 2010, p. 30).

A preocupação central nesse processo era tornar o Estado capaz de definir estratégias de desenvolvimento em meio ao quadro político e econômico brasileiro da década de 1990. Nesse processo, outro ponto de destaque está relacionado à proposta de política comercial estadual, segundo a qual dever-se-ia buscar uma estratégia agressiva de conquista de mercados internacionais como ferramenta de desenvolvimento mineiro. Apesar do partido de Itamar Franco, o PMDB, compor a coalizão no nível federal, em todos esses tópicos está presente o questionamento acerca da política econômica desenvolvida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso.

Em 2003, com a criação da Subsecretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN)[63] vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE), acrescenta-se a componente de assessoramento às municipalidades mineiras em seus assuntos internacionais. O estabelecimento da SEAIN traz este novo componente e sua ligação com a SEDE evidencia seu caráter de promotora do desenvolvimento econômico presente no Plano de Governo do ex-governador Itamar Franco. Na atribuição de seus objetivos[64], a SEAIN tem como principal atribuição o planejamento, a organização, a direção, a coordenação, a execução, o controle e a avaliação de "ações setoriais, a cargo do Estado, relativas às oportunidades de investimentos, de viabilização de financiamentos externos e de promoção de negócios de interesse para o Estado identificados na área internacional".

Conforme Pereira (2010), a atuação da SEAIN era pautada em três áreas distintas e articuladas, quais sejam, Relações Internacionais, Comércio Exterior e Promoção de Investimentos, sendo as estratégias delineadas a partir de políticas públicas setoriais. No caso do comércio exterior,

> A SEAIN/SEDE concentrou seus esforços (1) na construção da logística necessária às exportações de produtos mineiros, em especial no que concerne ao programa de estruturação da "Plataforma Logística da Região Metropolitana de Belo Horizonte"[Programa Estruturador – Plataforma Logística de Comércio Exterior da Região Metropolitana de Belo Horizonte]; (2) na promoção da cultura exportadora em Minas Gerais, especialmente no que respeita às pequenas e médias empresas [Programa Prioritário Exportaminas]; (3) na melhoria dos fatores de competitividade das empresas mineiras [Programa Prioritário Minas Exporta com Excelência]; e, (4) na promoção comercial [Programa Prioritário Promoção da Empresa Mineira Exportadora]. (Pereira, 2010, p. 20).

Sendo que essas políticas objetivavam a criação de fontes alternativas de financiamento para o desenvolvimento com o aumento da arrecadação estadual em decorrência do crescimento das exportações, da geração de empregos e da formação de capital com a instalação de novas empresas em Minas Gerais. Quando observado o eixo de Relações Internacionais, os focos eram na cooperação internacional e nas operações de crédito, sendo a centralização das ações de cooperação uma novidade em relação à Assessoria Especial para Assuntos Internacionais e de Cerimonial (Pereira, 2010). Chama a atenção que, a princípio, as ações da SEAIN também se direcionam para questões econômicas e comerciais ao menos em parte e, se observado um dos eixos da cooperação internacional, está o de assistência financeira.

[63] Lei Delegada nº 57, de 29 de janeiro de 2003.
[64] Decreto n° 43.232, de 27 de março de 2003.

As questões apontadas aqui convergem para um padrão de ações internacionais pautado pela promoção econômica e comercial de Minas Gerais, existente desde o período Itamar Franco. Nesse sentido, ao pensar os fatores que levaram à instituição da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais e Cerimonial e à SEAIN, existe um direcionamento para as reformas estruturais do estado e os impactos da política econômica desenvolvida durante o governo FHC. Observando os objetivos da internacionalização mineira, o discurso atrelado e o momento histórico, pode-se considerar que a internacionalização do estado de Minas Gerais não encontra resposta na análise da QCA por estar pautada em questões estruturais e institucionais presentes na década de 1990.

3.2.2. Ceará

Mais do que buscar entender o processo histórico que levou à internacionalização do Ceará, o objetivo com o estudo de caso aqui é compreender qual fator ou combinação de fatores nesse processo culminaram com a criação do cargo de Assessor Especial para Assuntos Internacionais no Gabinete do Governador em (1995-1998), no mandato de Tasso Jereissati, e a formalização de uma estrutura funcional no governo de Lúcio Alcântara (2003-2006). Para isso, o foco estará no processo de reforma do estado a partir de meados da década de 1980, fundamental para entender o processo de internacionalização do estado, não sendo retomadas as primeiras iniciativas tais como a "onda de internacionalização" da segunda metade do século XIX com a atração de empresas de capital estrangeiro ou das iniciativas de "paradiplomacia financeira" da Primeira República (Maia e Saraiva, 2012).

O caso do Ceará chamou a atenção na QCA por, em primeiro lugar, constituir-se em um caso contraditório e necessitar de uma melhor análise para tentar compreender o que o modelo não foi capaz de compreender. Mas, acima dessa questão, o caso do Ceará pode ser considerado um caso desviante por possuir características bastante distintas dos demais estados que possuíam alguma estrutura de relações internacionais no período FHC, A única característica que não fora considerada como "ausente" ou "baixa" é a que relaciona o posicionamento do governador em relação à coalizão do governo central. Esse ponto, como sublinha Saraiva (2004), teve peso nesse processo, especialmente porque:

> O governador Tasso Jereissati, do Estado do Ceará, no nordeste brasileiro, do mesmo partido político do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, soube aproveitar em grande medida sua posição de homem forte do PSDB e potencial candidato à sucessão de Cardoso, como um trunfo nas negociações

> voltadas para uma melhor inserção do estado nos financiamentos e comerciais do Brasil em fins da década passada e início da atual. (Saraiva, 2004, p. 148).

Ainda que a busca de financiamentos e a promoção comercial do estado constituam parte central da pauta internacional do Ceará, é preciso entender o desenvolvimento a ligação de Tasso Jereissati a esse processo. O governo de 1995 a 1999 foi o segundo de seus três mandatos, sendo a compreensão do desenvolvimento da institucionalização das relações internacionais do estado relacionada aos processos de reforma desenvolvidos ainda em seu primeiro mandato (1987-1991). Como apontam Maia e Farias (2006), a primeira administração de Jereissati encontrou um estado em frangalhos, "imerso em uma das maiores crises de sua história política e administrativa republicana, um cenário caótico e uma situação clássica de falência não declarada e de paralisia institucional" (Maia e Farias, 2006, p. 91). Tendo de lidar com um orçamento comprometido com a folha de pagamentos com um valor 140% do orçamento, atrasos de pagamentos a servidores e fornecedores, com estes suspendendo entregas de bens e serviços, com o Banco Central intervindo sobre o Banco Estadual do Ceará em uma situação generalizada de inadimplência, foi proposto um programa de reforma do estado e de ajuste fiscal agressivo.

A adoção de um discurso "mudancista" indicava a busca pelo rompimento com o clientelismo e com o ciclo coronelista que são pré-existentes e associados a figuras como os ex-governadores Virgílio Távora, Adauto Bezerra (derrotado por Tasso nas eleições que levaram a seu primeiro mandato) e César Cals. Com exceção de Távora (1979-1982) que se voltou para a tentativa de industrialização do estado, o modelo era marcado pelo apoio de setores agroindustriais tradicionais, como da cana de açúcar e do algodão. Como indica Winckler (2005), o rompimento viria com uma nova geração de políticos, a "Geração Cambeba", que buscaram a modernização do setor público com efetivação de novas políticas em um primeiro momento e, posteriormente, desenvolver políticas de infra-estrutura e de industrialização via incentivos fiscais. Como apresenta Parente (2000):

> O ponto básico que caracterizou o primeiro governo de Jereissati foi, portanto, uma administração moderna com ênfase na gestão empresarial das contas públicas. O Ceará reforçou com ele seu modelo de desenvolvimento industrial iniciado por Virgílio Távora. A posição do Estado, na nova ótica, era de que ele deveria se recolher para dar espaço à iniciativa privada. O clientelismo, então, passou a ser o número um. (Parente, 2000, p. 189).

Esse novo modelo de gestão teria, como um de seus desdobramentos, a busca de apoio financeiro de organismos internacionais para assistência técnica e financeira, além de, com o

"Plano de Mudanças" (1987-1991), introduzir um programa de modernização da máquina pública por meio de instrumentos de participação social (Maia e Farias, 2006). Além de tratar dessas questões, o Plano projetava a utilização de recursos externos, fossem nacionais ou internacionais:

> O governo do Ceará está firmemente empenhado na estruturação de uma base econômica forte, capaz de dar sustentação às atividades econômicas rurais e urbanas, com o desenvolvimento da mineração, da agricultura irrigada, da pequena e microempresa, da média indústria e dos grandes empreendimentos industriais. (...) O financiamento dos projetos contidos no Plano de Mudanças será feito com fontes internas e externas ao Estado, estando previstos, além do orçamento próprio aportes de recursos do Governo Federal, de organismos financeiros nacionais e internacionais e do setor privado. (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 1987, p. 9 apud Maia e Farias, 2006, p. 93).

Como assinala Gondim (1995, p. 6), esse novo modelo era pautado "por uma proposta de modernização política que configura um novo paradigma nas relações entre Estado, economia e sociedade. Busca-se o equilíbrio orçamentário, a eficiência da 'máquina administrativa' e a probidade no trato com a coisa pública". E uma das formas de busca desse novo modelo era pela inovação em políticas públicas com base na experiência internacional (boas práticas) apoiadas por organismos internacionais. Associada ao que Maia e Farias (2006) chamam de "gestão fiscal responsável", foram ferramentas da modernização da infraestrutura, do fortalecimento da base econômica e nas melhorias dos indicadores socioeconômicos marcados pelo período dominado pelos "mudancistas" Jereissati e Ciro Gomes. Ainda que a Promoexport, ligada à Secretaria de Indústria e Comércio, não tenha obtido sucesso no objetivo de alavancar as exportações cearenses em um primeiro momento na tentativa de projetar-se como um polo comercial regional, o estado foi exitoso na obtenção de financiamentos de projetos de infraestrutura.

Winckler (2005) chama a atenção para a possível confusão entre o modelo de Estado adotado pelos mudancistas como neoliberal, uma vez que:

> Os chamados 'decretos mudancistas' dos primeiros cem dias do governo Jereissati, o ajuste fiscal orientado pela diminuição dos gastos pessoal, maior eficiência do sistema de arrecadação, o aumento da capacidade de investimento de capital fixo permitiram a emergência de um tipo de Estado que não se enquadraria num modelo de Estado mínimo. (Winckler, 2005, p. 8).

Nesse sentido, pode-se falar, como Maia e Farias (2006), que as políticas de

industrialização induzidas durante os três mandatos de Jereissati e de Ciro Gomes impactaram o comércio exterior do estado de forma positiva via diversificação da pauta exportadora e incorporação de produtos manufaturados de maior valor agregado. Como apontou André Nunes (2005), o Plano de Mudanças constitui o início de um momento de continuidade política de 16 anos no Ceará com o grupo de Jereissati e Ciro Gomes (1987-2002) com o primeiro governo de Jereissati (1987-1991), sendo o Plano Plurianual (1991-1994) de Ciro Gomes explícito sobre o Estado como indutor do desenvolvimento local, sendo sucedido por dois Planos de Desenvolvimento Sustentável (1995-1998 e 1999-2002) de Jereissati.

Observando os resultados das políticas empreendidas no período, pode-se dizer que setores considerados não tradicionais de exportação emergiram como resultado da política econômica que buscou induzir uma cultura exportadora no estado, ainda que estas não se mostrassem como centrais (Fontenele, Melo e Dantas, 2004). Da mesma forma, a busca pelo desenvolvimento de infraestrutura no estado está associada a essa política e, nesse sentido, a busca por recursos era parte central dos planos dos governadores mudancistas. Nesse sentido, Saraiva afirma que:

> O Ceará passou a ter uma inserção comercial internacional inimaginável sem essa inédita articulação, quase sempre realizada sem grande apoio da burocracia do governo central, muito embora de forma cooperativa a ela. Em muitos casos, essa cooperação é apenas formal ou política para evitar eventuais retaliações ou "invejas" institucionais. (Saraiva, 2004, p. 152).

A criação do cargo de Assessor Especial para Assuntos Internacionais no Gabinete do Governador em 1995 estaria, para Maia e Farias (2006), menos associada à pauta exportadora, uma vez que não constituiu instrumento prioritário na política cearense, e mais à postura adotada a partir do segundo governo de Tasso Jereissati (1995-1998), mais ousada, sobre a internacionalização do estado, de forma que fosse empreendido o "(...) esforço de deslanche do Estado como uma plataforma de exportação do país e como um canal aberto de acesso e do Nordeste a um maior relacionamento com o exterior"[65]. Nesse sentido, o estado deveria buscar sua inserção via aproveitamento de suas potencialidades, ou, como apontam Fontenele et al. (2004), na especialização de produtos que possuem vantagens comparativas clássicas. O segundo Plano de Desenvolvimento sustentável, da terceira gestão Jereissati (1999-2002), reiterava o discurso de expansão das exportações baseada no avanço da industrialização e na modernização da agricultura. A construção do Complexo portuário e Industrial de Pecém

[65] GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. SEPLAN. *Plano de Governo: Consolidando o novo Ceará – 1998-2002*. Fortaleza: 1999. apud Maia e Farias (2005, p. 102).

(CIPP) seria peça-chave nesse processo, sendo o projeto a "medida concreta de maior impacto direto na promoção do comércio exterior" (Maia e Farias, 2006, p. 102).

O Plano de Desenvolvimento Sustentável do segundo mandato de Jereissati (1995-1999) incluía, também, a criação do cargo de Assessor Especial para Assuntos Internacionais no Gabinete do Governador com status de secretário de Estado[66]. O novo assessor seria responsável pelo apoio do relacionamento do Governo do Ceará com organizações e entidades privadas internacionais para captação de recursos e atração de investimentos. No governo de Lúcio Alcântara (2003-2006), a capacidade operacional da área internacional do estado do Ceará foi ampliada com a inclusão formal da Assessoria Internacional no organograma da estrutura funcional estadual (Maia e Farias, 2006). Como chama a atenção Saraiva (2004):

> A mais dinâmica unidade federativa no nordeste brasileiro (...) vem sendo o Estado do Ceará. Chama a atenção, o movimento liderado pela Assessoria de Assuntos Internacionais daquela unidade subnacional nos últimos dez anos, durante os oito anos do governo de Tasso Jereissati e os quase dois anos do governador Lúcio Alcântara, no sentido de adensar as relações externas daquela unidade da federação. A diversificação de parceiros na Europa (...), na América Latina (...), e mesmo na Ásia (...), além dos Estados Unidos, vem sendo a marca desses governos. (Saraiva, 2004, p. 152).

Pensando na estruturação da Assessoria Internacional em 2003, ganha importância a proposta de articulação externa em torno de cinco órgãos principais: a Governadoria, a Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN), a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), a Secretaria do Turismo (SETUR) e a Secretaria da Agricultura e Pecuária (SEAGRI). Esses organismos administrativos do governo cearense estão relacionados aos objetivos centrais da internacionalização do estado: a promoção do comércio exterior, o turismo internacional, a atração de investimentos estrangeiros diretos, a captação de recursos externos e à recepção de cooperação internacional. O papel da Assessoria, em meio a esse processo, seria de articulação entre as partes integrantes do processo e de acompanhamento das relações internacionais do estado com vistas à disseminação e o subsídio das ações externas do governo estadual, além do próprio assessoramento direto ao Governador (Maia e Farias, 2006).

Um aspecto manifesto, quando observados os objetivos da Assessoria, é a proposta de coordenação de ações internacionais do estado, surgindo indícios que vão ao encontro da diferenciação entre ações de governos estaduais e de governos municipais estabelecida nesta

[66] Lei Estadual n° 12.4288, de 28 de abril de 1995.

pesquisa: governos municipais possuem, em linhas gerais, ações pontuais, reativas ou proativas; enquanto os estados, por outro lado, ao institucionalizarem um organismo específico de relações internacionais, propõem a coordenação das ações externas realizadas pelo governo em torno de uma política específica e planejada.

Mas, mais central para o desenvolvimento deste breve estudo de caso, é a busca por fatores que a QCA não foi capaz de lidar, ou seja, quais as condições omitidas pelo modelo proposto. Aparentemente, o surgimento de um organismo específico de relações internacionais no estado do Ceará está associado à ascensão da "Geração Cambeba" e a proposta "mudancista" do final dos anos 1980. A reforma do modelo administrativo do estado tinha, como uma das ferramentas para promoção comercial e desenvolvimento de infraestrutura, um olhar para o internacional. Nesse sentido, as iniciativas do segundo governo Jereissati (1995-1998) em acrescentar um Assessor Especial para Assuntos Internacionais no Gabinete do Governador é a peça central no desenvolvimento de uma política externa estadual.

3.2.3. São Paulo

Assim como o caso cearense, o estado de São Paulo possui um aspecto político internacional que data do século XIX, sendo, inclusive, a unidade federativa com maiores montantes de empréstimos internacionais contraídos durante o período da República Velha (Maia e Saraiva, 2012). Outro aspecto internacional de São Paulo é o grande contingente de imigrantes de diversas nacionalidades, contando algumas das maiores comunidades fora de seus países de origem. Já em meados do século XX, as primeiras iniciativas com "convênios de fraternidade" são observadas a parir década de 1970 com governos subnacionais japoneses, sendo o Japão o primeiro parceiro internacional do governo, sendo esses acordos de amizade resultado da maior comunidade nipônica fora do país natal ser do estado de São Paulo (Tavares, 2012). Como aponta Vigevani (2006), os anos 1980 observam as primeiras atividades de cooperação técnica da Fundação para o Desenvolvimento Administrativo (Fundap) com outros países sob responsabilidade formal da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do MRE.

O primeiro processo de institucionalização das relações internacionais do estado de São Paulo ocorreu com a criação da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais[67] no início do governo de Luiz Antônio Fleury Filho (1991-1994), em 1991, possuindo status de

[67] Decreto nº 33.129, de 15 de março de 1991.

secretaria. Também fora constituído, no mesmo ano, o Sistema Paulista de Promoção Internacional[68] com o objetivo de uma maior inserção econômica internacional do estado. Assim, no primeiro ano de governo, Fleury estabelecia, de um lado, um órgão direcionado para execução das relações internacionais no âmbito da organização governamental e, de outro, uma agência específica para promoção comercial do estado.

No entanto, em 1995 a estruturação das relações internacionais do estado foi descontinuada, sua pauta foi deslocada para a Secretaria do Governo e Gestão Estratégica do estado de São Paulo[69] no início do primeiro mandato de Mário Covas (1994-1998), o que, segundo aponta Tavares (2012), ocorreu por dificuldades de implementação da estrutura. Apesar da retomada das relações internacionais de forma mais aguda já em 2003, somente em 2005 é criada uma nova estrutura de relações internacionais durante o governo de Geraldo Alckmin (2003-2006), a Unidade de Assessoramento em Assuntos Internacionais[70] ligada à Casa Civil do estado de São Paulo, sendo comumente designada como Assessoria Internacional em Assuntos Internacionais. Durante esse hiato, em 2003, foi criado o Conselho Estadual de Relações Internacionais (CERICEX) com o objetivo de se constituir em um espaço para discussão sobre as políticas para comércio exterior e relações internacionais, extinta em 2010 por não preencher "totalmente sua vocação" (Tavares, 2012, p. 177).

Outro órgão relacionado às relações internacionais no estado de São Paulo é a Agência Paulista de Promoção e Investimentos e Competitividade (Investe SP) criada em 2008 na gestão José Serra (2007-2010). Segundo Tavares (Tavares, 2012, p. 177), a agência foi criada com a "missão de ser a porta de entrada das empresas que pretendem se instalar ou expandir seus empreendimentos no estado de São Paulo". Todos esses movimentos indicam uma experiência internacional mais voltada para aspectos econômicos, o que se faz mais claro com a fala do secretário de que ainda hoje "a atuação internacional do estado de São Paulo é fortemente alimentada pelo setor privado. (...) [A FIESP] tem uma vigorosa atuação internacional, desenvolvida pelo seu Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior (DEREX) (...)" (Tavares, 2012, p. 176). No entanto, a gestão de Rodrigo Tavares à frente da Unidade (2011-2014) estabeleceu um plano de relações internacionais bastante ambicioso com o documento "São Paulo no mundo: Plano de Relações Internacionais 2011-2014"[71], sendo a secretaria responsável pela coordenação as relações internacionais do estado

[68] Decreto n° 34.253, de 28 de novembro de 1991.
[69] Decreto n° 39.894, de 1 de janeiro de 1995.
[70] Decreto nº 49.529, de 11 de abril de 2005.
[71] Para maiores detalhes, ver Decreto nº 57.932, de 2 de abril de 2012. O Plano de Relações Internacionais de São Paulo para o quadriênio 2011-2014 propunha uma nova visão na coordenação das relações internacionais de

desenvolvidas por diversas outras secretarias.

Observando o desenvolvimento dessas ações, surgem questionamentos acerca do que teria levado à desarticulação da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais no início do governo Covas ou, mesmo, se a criação de um organismo de relações internacionais no estado tenha sido precipitada no governo Fleury pela descontinuidade resultante de dificuldades de implementação, como apontado anteriormente. Um ato falho nesse processo seria encarar o período entre o fechamento da Assessoria e a criação da Unidade de Assessoramento em Relações Internacionais como o abandono das relações internacionais do estado de São Paulo. Durante o período de hiato, como aponta Vigevani:

> No Estado de São Paulo, alguns governantes e políticos incentivam regiões administrativas a buscar na integração regional e na globalização saídas para o desemprego ou para a depressão econômica localizada: empresas e municípios são incentivados a relacionarem-se diretamente com o mundo exterior. Estimulam-se empresários a investimentos necessários à melhor adequação da infra-estrutura do Estado visando a economia global, melhora de portos, aeroportos, conexões por vias navegáveis, estradas e ferrovias. (Vigevani, 2006, p. 20).

Essa ideia vai ao encontro do que aponta Barreto (2001), para quem o início dos anos 1990 representou uma nova possibilidade para o estado de São Paulo, devido à sua expressão econômica, de explorar oportunidades oriundas do novo cenário doméstico com as reformas do Estado e da economia global em si, além do processo de integração regional que emergia no MERCOSUL. Ao mesmo tempo em que se constituíam em oportunidades, novos desafios eram impostos ao governo estadual, especialmente com o estabelecimento de novos padrões de produtividade e competitividade e da necessidade de melhora das exportações, presentes na dinâmica de competição econômica regional. O MERCOSUL seria peça fundamental na década de 1990 para o desenvolvimento da economia paulista em ambos os aspectos, tomando em conta as disputas que envolviam outros estados brasileiros.

Deve-se ter claro, como salientam Maia e Farias (2006), que os processos de integração, como do MERCOSUL, possuem impactos distintos sobre os governos subnacionais de um país em meio a esse contexto de competição intensa e de globalização. Nesse sentido, deve-se salientar que, diferentemente Ceará, São Paulo era um dos principais beneficiários desse processo, uma vez que:

São Paulo com a expansão de parceiros, participação proativa em redes, desenvolvimento de estratégias de marketing internacional, criação de uma equipe de pesquisa em boas práticas e otimização da Investe SP. Todo o Plano segue as diretrizes de “promover”, “elevar” e “contribuir” por meio das relações internacionais de São Paulo.

> em termos gerais, a análise dos fluxos comerciais indicam que o MERCOSUL teve impacto diferenciado, com resultados bastante favoráveis para o Sudeste e o Sul brasileiros, que passaram a exportar cada vez mais produtos manufaturados, ao passo que a região Nordeste ampliou o seu déficit comercial, tornando-se um importador líquido crescente de produtos provenientes do MERCOSUL. (Maia e Farias, 2006, p. 45).

Em decorrência dessa diferença do processo de integração regional, que mal fora citado quando discutido o caso do Ceará, o MERCOSUL aparenta ser peça importante deste puzzle. Como indica Barreto (2001), o MERCOSUL possuiu papel importante no estímulo às exportações paulistas, especialmente a partir do início de seu funcionamento pleno de 1995. Ainda que a participação das exportações paulistas correspondesse a pouco mais de 5% de seu PIB, São Paulo era responsável por cerca de 40% das exportações brasileiras e metade das exportações direcionadas para o MERCOSUL, com o bloco se constituindo em um importante mercado para os produtos industriais do estado. Outro ponto relacionado à importância do processo de integração para a economia paulista são os resultados da balança comercial com o bloco, possuindo uma tendência fortemente superavitária durante toda a década de 1990, mesmo nos momentos de crise como em 1999.

O processo de integração econômica do MERCOSUL seria, assim, um ponto central nas relações internacionais do estado de São Paulo, especialmente se considerada a importância da pauta da política comercial nessa inserção. Nesse sentido, a criação da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais durante o governo Fleury possui indícios de relação com a criação do bloco. A eminência da assinatura do Tratado de Assunção[72] e a preocupação com uma maior e melhor inserção econômica internacional do estado constituem elementos centrais na estratégia de criação de um organismo governamental para desenvolvimento de suas relações internacionais. No entanto, ao fim de 1991, a criação do CERICEX acaba por tomar, em certa medida, esse aspecto da internacionalização de São Paulo por se constituir como órgão responsável pela política comercial do estado e, tendo esse processo de internacionalização um viés para aproveitamento das oportunidades geradas pelo processo de integração regional, concentraria as principais pautas necessárias ao desenvolvimento dessa política.

Ainda que Tavares (2012) aponte que o CERICEX não atingiu plenamente seus objetivos iniciais, o Conselho só foi extinto quase 20 anos depois, em 2010. Da mesma forma, as dificuldades de implementação da estrutura apontadas pelo ex-secretário, não indica quais motivos levaram a essas dificuldades. A centralidade da política comercial nesse processo de

[72] O Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991, estabeleceu os prazos e os instrumentos para a construção do MERCOSUL.

internacionalização, bem como o papel do CERICEX, convergem como possíveis causas da descontinuação da estrutura. Tanto que, a partir do início dos anos 2000, com o desenvolvimento de uma política mais articulada dentro da secretaria, ainda que com momentos de maior foco na InvesteSP durante o governo Serra, é novamente criada uma nova estrutura de relações internacionais para o estado.

No entanto, como aponta Mariano (2002), ainda que se esperasse uma atuação proativa do estado de São Paulo como representante dos interesses de seus setores econômicos no processo de integração, o que se observou nesse período foram posições indiferentes, mesmo em casos em que setores importantes para sua economia se envolveram em conflitos comerciais. As negociações, neste caso, ocorriam diretamente entre representantes empresariais e o governo federal, com o governo estadual não realizando ações significativas relativas ao processo de integração, de forma que

> (...) constatou-se que o governo do Estado de São Paulo reúne as condições necessárias para despontar como um ator importante no contexto regional e internacional, mas até o momento isso apenas tem se traduzido em potencial. A análise empírica aponta em sentido contrário. É essa situação paradoxal que esta pesquisa pretende esclarecer, possibilitando compreender melhor a dinâmica da ascensão dos governos subnacionais no âmbito dos processos de integração regional e também no sistema internacional, além da configuração de cenários que tornam isso possível. (Mariano, 2002, p. 99).

Apesar dos indícios de uma inserção internacional pautada pela defesa dos interesses econômicos e comerciais, o que se observou durante o período entre 1994 e 2002 foi a adoção de um baixo perfil de atuação nessa frente. No entanto, pode-se pensar na relação entre os ajustes realizados no governo federal e, devido à sua importância econômica, no próprio estado de São Paulo, sendo o período de governo de Mário Covas afetado diretamente pelos efeitos dessa reestruturação a nível federal. Conforme apresenta Mariano, pode-se dizer que as ações desenvolvidas no plano estadual correspondem a uma reprodução das adotadas no plano federal em direção às sugestões de política econômica formuladas pelo FMI. Esse processo de adequação era baseado em uma política de fim do déficit público, contando com as privatizações e o saneamento de empresas estatais. Apesar da não intervenção nas questões comerciais de integração, pode-se falar em um ativismo internacional do estado durante esse período, especialmente com financiamentos e empréstimos para execução de projetos em diferentes áreas, de infraestrutura a saúde, pelo Banco Mundial e pelo BID (Mariano, 2002).

Ainda que a questão comercial seja central na discussão da internacionalização econômica de São Paulo e da hipótese de centralidade do CERICEX durante o período em

que o estado não possuiu uma estrutura de relações internacionais. O fechamento da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais parece muito mais próximo da reorganização administrativa promovida durante o governo Covas do que pela negligência de outras questões internacionais, vide a busca de financiamentos e empréstimos internacionais durante o período. Sobre esta busca de recursos no exterior, ela está relacionada com a própria reestruturação administrativa que buscava, no âmbito federal, o restabelecimento da confiança no sistema financeiro internacional e isto pode ser estendido aos governos subnacionais.

3.2.4. Considerações sobre a análise da QCA

De forma geral, a presença anterior de uma área de relações internacionais se mostrou importante para a observação de sua continuidade em ambos os períodos de análise, excetuando-se São Paulo que por um processo de reestruturação administrativa optou pela descontinuidade da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais durante o período da diplomacia federativa no primeiro mandato de Mário Covas (1995-1998). Ainda sobre o período da diplomacia federativa, os casos do Ceará e de Minas Gerais também foram revisitados em busca de padrões causais que explicassem a institucionalização de órgãos de relações internacionais em suas estruturas administrativas, uma vez que o Ceará foi um caso contraditório e Minas Gerais apresentou diversas possibilidades de explicação na *truth table* da QCA.

Considerando-se a construção de processos causais que apontem diferenças entre a diplomacia federativa e a cooperação internacional federativa, observa-se que, de fato, o período de governo Lula da Silva contou com a ampliação das estruturas estaduais de relações internacionais, bem como com maiores possibilidades de combinações de condições para explicar o *outcome*. Agora, com vistas a fornecer maior robustez para os resultados encontrados na análise da QCA, serão observados alguns modelos de regressão logística que auxiliam no entendimento da importância dessas condições a partir dos erros desconsiderados pela QCA e buscando por diferenças entre os períodos das duas políticas analisadas.

3.3 Modelos logísticos

Além dos dois modelos de QCA empregados em um primeiro ponto da análise sobre o impacto da mudança da diplomacia federativa para a cooperação internacional federativa, modelos de regressão logística serão utilizados em busca de uma maior robustez à análise. Em

princípio, serão mantidos os modelos utilizados para as QCAs, com a indicação dos dados e das variáveis utilizados até aqui. Dessa forma, o primeiro modelo (Modelo I) terá como variável dependente a presença de uma estrutura de relações internacionais durante algum período da diplomacia federativa e o segundo (Modelo II) terá como variável dependente a presença de uma estrutura de relações internacionais durante algum período da cooperação internacional federativa. As variáveis independentes utilizadas serão as mesmas, mantendo-se a presença de fronteiras e as representações estrangeiras, e alterando-se os valores para a presença anterior de um organismo de relações internacionais, o valor do PIB estadual per capita em log[73], o percentual da participação do comércio exterior no PIB estadual e o partido do governador como membro ou não da coalizão federal, com estas variáveis utilizando dados do final de cada um dos períodos analisados.

Em um segundo momento serão observados dois modelos adicionais, nos quais a variável dependente é a mesma para todos: uma variável *dummy* que indica as novas estruturas de relações internacionais criadas durante o período da cooperação internacional federativa, ou seja, a variável indicará quais estados não possuíam uma estrutura de relações internacionais até o ano de 2002 e aqueles que, entre 2003 e 2010, institucionalizaram, de alguma forma, suas relações internacionais. No entanto, os modelos adicionais (Modelo III e Modelo IV) tratarão das 17 observações, ou seja, considerarão aqueles estados que já possuíam algum tipo de estrutura de relações internacionais durante o período da diplomacia federativa e os tratarão como não possuindo uma nova estrutura de relações internacionais.

Da mesma forma que a variável dependente possui a mesma estruturação para os dois modelos adicionais, as variáveis independentes serão, em grande parte das análises, as mesmas e com as mesmas formas de mensuração. Assim como o Modelo I e o Modelo II, os dois modelos adicionais terão uma variável indicando a existência de fronteira com outro país e o número de representações estrangeiras presentes no estado. A forma de mensuração das variáveis relacionadas ao PIB estadual per capita e da participação do comércio exterior no PIB estadual, no entanto, são alteradas aqui: enquanto nos primeiros modelos considerou-se o valor observado no último ano de governo da política empreendida, nos modelos adicionais propostos serão observados o crescimento ou o decréscimo em termos percentuais quando comparado o fim do governo Lula e o fim do governo FHC. Dessa forma, pode-se observar se o crescimento ou decréscimo do PIB estadual per capita ou da participação do comércio exterior no PIB estadual impulsionaram a institucionalização das relações internacionais no

[73]A utilização do logaritmo aqui possui a mesma explicação utilizada na construção do modelo logístico do Capítulo 2 (ver nota de rodapé 33).

estado. Por fim, pensando-se em uma possível relação entre as variáveis relacionadas entre a variação no PIB estadual per capita e a variação na participação do comércio exterior no PIB estadual, o Modelo IV considerará o efeito interativo das duas variáveis.

A ideia com esses modelos é buscar entender se e quando estas variáveis teriam influenciado a criação de estruturas de relações internacionais nos estados brasileiros. Deve-se considerar que o pequeno número de observações dos cinco modelos tende a apresentar, em todos os coeficientes, erros-padrão elevados, o que tornaria a obtenção de qualquer significância estatística mais difícil[74]. Dessa forma, qualquer evidência estatística encontrada aqui pode subsidiar os achados da análise da QCA, dando maior robustez a qualquer inferência causal realizada.

3.3.1. Análise dos modelos logísticos

A análise dos Modelo I e II, como dito, é baseada no modelo elaborado para a QCA empregado na pesquisa, sendo, respectivamente, espelhados nos períodos da diplomacia federativa e da cooperação internacional federativa. Quando observado o Modelo I, encontra-se que nenhuma das variáveis possui significância estatística ao menos no nível de 10%, exceto a presença de fronteira que é estatisticamente significante ao nível de 5%. Isso, por si, já é um indício que a capacidade explicativa do modelo é bastante limitada e, direcionando o olhar para outros aspectos relevantes do modelo, vê-se que não é estabelecido um valor significativo para o intercepto, ou seja, não é possível mensurar qual o valor observado quando todas as variáveis são iguais a 0 e, portanto, o coeficiente de fronteiras não possui poder explicativo.

O Modelo II, por sua vez, não possui nenhuma das variáveis com significância estatística ao nível de 10%. Uma comparação entre os dois modelos apresentará uma diferença dos números de observações, com o Modelo I possuindo 17 e o Modelo II 13. Isso ocorre porque a presença anterior de uma estrutura de relações internacionais explica por si só a sua manutenção durante o período da cooperação internacional federativa e, em razão disso, os casos são descartados por sua explicação não estar associada a nenhuma das outras variáveis.

[74]O erro-padrão é diretamente influenciado pelo tamanho da amostra, uma vez que $se_x = \frac{s}{\sqrt{n}}$, onde *se* indica erro-padrão, *s* o desvio-padrão e *n* o número de observações. Dessa forma, pelo erro-padrão ser resultado da divisão do desvio-padrão pela raiz do número de observações, ele tende a ser menor quando o número de observações for maior.

Tabela 3. 5 Modelo logísticos para os modelos aplicados na QCA

Variável	Modelo I	Modelo II
Constante	5.716 (18.971)	8.745 (13.173)
Presença anterior de órgão de RI	4.893 (3.078)	0 (omitida)
Log PIB per capita	-0.758 (2.002)	-1.144 (1.428)
Participação do Comércio exterior no PIB (%)	0.044 (0.055)	-0.128 (0.084)
Fronteira	-2.027** (1.000)	2.870 (1.80)
Representações Estrangeiras	-0.037 (0.046)	0.0186 (1.598)
Partido Governador	0.425 (2.209)	1.301 (0.023)
Log likelihood	-6.562	-6.053
Pseudo-R^2	0.292	0.325
N	17	13

Erro-padrão robusto entre parênteses; *** $p < 0{,}01$, ** $p < 0{,}05$ e * $p < 0{,}10$

Com os modelos iniciais não trazendo maior precisão para a análise do impacto da mudança de política, os modelos alternativos propostos podem acrescentar novas informações que não foram capturadas pela análise da QCA. No Modelo III, a constante e a variável que representa a alteração percentual do PIB estadual per capita apresenta significância estatística ao nível de 5%, enquanto a variável de mudança na participação do comércio exterior no PIB possi significância estatística ao nível de 10%.Ainda segundo o Modelo III, a presença ou não de fronteiras, o número de representações estrangeiras e a posição do partido do governador na coalizão federal não possuem significância estatística e não se pode recusar a hipótese nula de não possuírem efeito (serem diferentes de 0) ao nível de 10%.

Segundo o modelo, o aumento de 1% do PIB estadual per capita representa o aumento de 1.14 vezes as chances da presença de um órgão de relações internacionais no estado durante o período da cooperação internacional federativa. Já a o aumento de 1% da participação do comércio exterior no PIB estadual durante o governo Lula da Silva índica que a chance da observação do resultado esperado é 1.09 vezes menor. Dessa forma, segundo o Modelo III, o aumento no PIB per capita aumenta as chances da presença de uma estrutura de relações internacionais estadual enquanto o aumento da participação do comércio exterior no

PIB diminui essas chances.

Tabela 3. 6 Modelos logísticos para as novas áreas de RI nos estados

Variável	Modelo III	Modelo IV
Constante	-10.647**	-10.303*
	(5.304)	(6.367)
Δ PIB per capita (2002- 2010)	0.132*	0.117
	(0.074)	(0.072)
Δ Comércio Exterior (2002-2010)	-0.092**	-0.03
	(0.041)	(0.077)
Fronteira	2.991	3.83
	(2.658)	(3.64)
Representações Estrangeiras	0.037	0.036
	(0.036)	(0.037)
Partido Governador	3.198	2.745*
	(1.799)	(1.492)
Interação entre Δ PIB per capita e Δ Comércio Exterior	-	-0.002
		(0.003)
Log likelihood	-4.917	-4.825
Pseudo-R^2	0.573	0,581
N	17	17

Erro-padrão robusto entre parênteses; *** $p < 0{,}01$, ** $p < 0{,}05$ e * $p < 0{,}10$

Diferentemente, o Modelo IV, que considera o efeito interativo das diferenças do PIB estadual per capita e da participação do comércio exterior no PIB estadual, a única variável que apresenta significância estatística é a da posição do partido do governador na coalizão federal em um nível de 10%. As demais variáveis não apresentam significância estatística, portanto não recusamos a hipótese nula de não existir efeito. No entanto, a constante possui significância estatística ao nível de 10%, indicando que o surgimento de uma estrutura de relações internacionais durante o período de governo Lula da Silva é explicado parcialmente por questões relacionadas ao modelo. Em termos substantivos, o fato do partido do governador compor a base aliada do governo federal aumenta em 15,57 vezes a chance de criar uma estrutura de relações internacionais.

O que chama a atenção na observação dos quatro modelos, no entanto, é que o Modelo III e o Modelo IV são capazes de fornecer alguma explicação para a presença ou criação de uma estrutura responsável pelas relações internacionais em um estado. Isso indica que a observação das diferenças nas variáveis que se alteram durante o período da cooperação

internacional federativa, incluindo a dependente, fornece explicações possíveis, enquanto os modelos que consideram apenas os valores absolutos das variáveis não são capazes de fornecer uma explicação baseada em modelos estatísticos. Nesse sentido, é possível afirmar que, observando o valor das constantes como significativos em ambos os modelos que fornecem padrões explicativos, que existe, de fato, um impacto da cooperação internacional federativa quando comparada à diplomacia federativa. Em última instância, os Modelos III e IV são aqueles que analisam, de forma mais direta e clara, essa relação.

Quando comparados aos modelos de QCA, eles fornecem maior precisão sobre quais são os fatores que realmente explicam a presença de uma área de relações internacionais nos governos estaduais no período da cooperação internacional federativa. Com relação ao período da diplomacia federativa, o que se viu foi também a falta de um padrão explicativo nos modelos de regressão. Mais do que trazer precisão para a análise, a utilização dos modelos logísticos permite indicar, com maior segurança ao considerar o erro do modelo, que as características utilizadas nas análises não importavam durante o período da diplomacia federativa, ou seja, a presença de uma estrutura específica de relações internacionais no estado não seguia nenhum padrão. Enquanto, com a execução da cooperação internacional federativa, as características daqueles estados que criariam uma estrutura de relações internacionais pode ser explicado. Em outras palavras, no primeiro caso não era possível determinar as causas, enquanto no segundo sim e, por trás dessa ideia, está o efeito da política, uma vez que na diplomacia federativa a criação desses organismos era aleatória – os estados possuem características muito distintas – enquanto no segundo não – a partir de determinadas características espera-se que o estado crie sua própria estrutura de relações internacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agenda de pesquisa desenvolvida nesta dissertação de mestrado foi pautada por duas indagações centrais. A primeira diz respeito às motivações relacionadas ao desenho das políticas da diplomacia federativa e da cooperação internacional federativa, buscando identificar os principais mecanismos que levaram à mudança. Já a segunda visava identificar os impactos relacionados a esta virada institucional para a atuação internacional subnacional no Brasil. Entende-se, com o término da pesquisa, que as duas perguntas foram respondidas de forma satisfatória nos capítulos 2 e 3, respectivamente.

Partindo da ideia que a diplomacia federativa se constituía em uma política de coordenação e controle e a cooperação internacional federativa em uma política de coordenação e incentivo das ações internacionais subnacionais no Brasil, entendia-se que a segunda proporcionaria uma maior autonomia aos estados brasileiros para se lançarem ao plano internacional apoiando-se no discurso de fortalecimento federativo presente no governo Lula da Silva. Com isso, buscou-se entender se, de fato, esse movimento constituía uma nova realidade para a atuação internacional subnacional no país ou pautava-se somente por recursos discursivos para criar uma imagem de maior promoção do fenômeno, mas sem resultados tangíveis. Aqui, também, é possível dizer que o objetivo foi alcançado com o capítulo 3.

O Capítulo 2 buscou identificar os fatores que teriam levado à mudança de políticas, tendo encontrado que (1) a alteração na percepção de que a atividade se colocava como uma ameaça à política externa brasileira, (2) a "vocação internacional" do PT para a internacionalização de municípios governados pelo partido, sendo a atuação internacional subnacional considerada uma ferramenta para o desenvolvimento local/regional transplantado para o discurso do governo federal. Esses resultados foram obtidos com a utilização do *explaining-outcome process tracing* que identificou um mecanismo explicativo que pode ser divido em três partes complementares. A primeira é a minimização do papel do Itamaraty na construção da política direcionada à internacionalização dos governos subnacionais, uma vez que foi observado o deslocamento da agenda do MRE para a Casa Civil da Presidência da República. Já a segunda está relacionada ao entendimento do Presidente sobre a natureza do fenômeno pois, ainda que não seja explícita a percepção do fenômeno pelo Presidente Lula, o primeiro processo explicativo partiu de Decretos Presidenciais que, no mínimo, refletem a visão do PT sobre as relações internacionais não apenas nesta como em outras agendas das relações internacionais, ao passo que foram observados indícios das preocupações do Presidente Cardoso de forma deliberada, sendo ator ativo no processo da diplomacia

federativa. Por fim, a terceira parte da explicação é o elo entra as duas primeiras: a relação entre decisões sobre políticas da diplomacia federativa e da cooperação internacional federativa com a percepção do partido governista sobre o fenômeno.

Como discutido, o PT tem, historicamente, desenvolvido ações internacionais nos municípios governados pelo partido, o que é reiterado pela literatura com alguns estudos de caso sobre a criação de estruturas de relações internacionais ou, ao menos, o desenvolvimento de ações a partir da chegada do partido à prefeitura. Dessa forma, a chave de mudança no processo seria a ascensão do PT à Presidência da República em 2003, com o consequente abandono de uma visão do fenômeno como uma ameaça à política externa e a adoção de um discurso mais receptivo.

A partir disso, perguntou-se se, quando consideradas as prefeituras de forma mais ampla, o PT teria diferenças substantivas quando comparado aos outros partidos. Para responder ao questionamento, foram realizados testes com três modelos logísticos que, contando com dois que possuíam correlação entre as variáveis explicativas, buscavam observar se os municípios petistas possuíam maiores chances de contar com uma área de relações internacionais. A Seção 2.3 da dissertação mostrou que, de fato, as prefeituras governadas pelo partido possuem uma maior propensão ao desenvolvimento de relações internacionais, a despeito da tentativa de limitar esse efeito com as variáveis correlacionadas. Dessa forma, buscou-se fornecer uma maior robustez ao mecanismo causal sugerido de ascensão do PT ao governo federal como fator de mudança.

Identificado o mecanismo que levou à mudança, buscou-se responder à questão de se a transição da diplomacia federativa para a cooperação internacional federativa poderia ser considerada um movimento de valorização da atuação internacional subnacional e constituía um novo momento do fenômeno no Brasil, ou seja, que existissem maiores incentivos para o desenvolvimento dessas ações durante o período Lula da Silva. Sendo a hipótese central considerada, esperava-se que, com a adoção de uma política de coordenação e incentivo à atuação dos governos subnacionais brasileiros, fosse observado o aumento dessas iniciativas durante o governo Lula quando comparado ao governo Cardoso. No entanto, a simples constatação de um "aumento" não seria suficiente para indicar tanto as causas quanto os efeitos da expansão do fenômeno. Dessa forma, foram adotadas a QCA e modelos de regressão logística para tentar identificar, respectivamente, causas e efeitos para estabelecer a comparação entre os dois períodos.

Analisando o fenômeno de forma mais restrita a partir da ótica da política externa subnacional, buscou-se estabelecer quais as características dos governos estaduais que

possuíam estruturas institucionalizadas de relações internacionais durante os períodos de Cardoso e de Lula da Silva para, em um segundo momento, realizar comparações entre os perfis desses estados. Considerando características relacionadas a possíveis explicações encontradas na literatura, esperava-se, de início, encontrar a expansão do número de órgãos responsáveis pelas relações internacionais dos estados, uma vez que outros fatores, que não faziam parte do modelo, poderiam constituir-se em incentivos para o desenvolvimento de novas estruturas para essas ações. De fato, o que se observou foi o aumento expressivo de áreas específicas para as relações internacionais dos estados brasileiros, sendo da ordem de 150%, saindo de 4 para 10 dentre os 17 casos analisados.

Confirmada a expectativa inicial, observou-se que uma variável altamente endógena era responsável pela explicação de quase todos os casos em que a característica era presente: a presença anterior de um órgão de relações internacionais. Durante o período da diplomacia federativa, os estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul possuíam ou possuíram estruturas de relações internacionais em algum momento anterior e ou as mantiveram ou reativaram durante o governo Cardoso. Somente o estado de São Paulo surge como exceção justamente no período em que o partido assume o governo do estado e a Presidência da República, momento em que ocorre a desarticulação de sua estrutura de relações internacionais. O período da diplomacia federativa também observa o surgimento de órgãos institucionalizados de relações internacionais nos estados de Minas Gerais e do Ceará. No primeiro caso, não é possível estabelecer quais as condições que explicariam a criação do órgão em decorrência do grande número de possíveis combinações. Já o Ceará constitui um caso contraditório, uma vez que estados com as mesmas características não possuem um órgão de relações internacionais durante o período, o que foge da explicação do modelo e indica que ele não é capaz de explicar o fenômeno de forma satisfatória.

Considerando o erro não observado no modelo da QCA para o período Cardoso, foram realizados três estudos de caso por diferentes justificativas. O caso de Minas Gerais, ao não encontrar um padrão explicativo, careceria de informações adicionais que indicassem o que levou, de fato, à criação da estrutura de relações internacionais. Já o Ceará era um caso contraditório e, já por este fato, necessitaria de explicações que não estão no modelo adotado, tornando essencial um olhar mais cuidadoso. Por fim, o estado de São Paulo chama a atenção por, justamente, ser o único caso de fechamento de uma estrutura específica de relações internacionais durante o período das duas políticas analisadas, com sua análise trazendo respostas que poderiam contribuir para pensar de forma mais clara a relação entre a criação e a manutenção desses órgãos.

De forma geral, os três casos analisados, ainda que possuam resultados distintos, podem ser classificados como consequência da Reforma do Estado colocada em prática durante a década de 1990 no Brasil e analisada no início do Capítulo 2. A abertura ou o fechamento de órgãos específicos para lidar com as relações internacionais do estado estão associados à percepção de como lidar com os efeitos de tal Reforma. Nos casos do Ceará e Minais Gerais, a criação dessa estrutura era tida como peça chave para busca de oportunidades internacionais, com a atração de investimentos ou busca de mercados para seus produtos, enquanto para São Paulo o fechamento é resultado da redução das estruturas administrativas existentes no governo estadual.

De forma mais específica, pode-se dizer que a abertura da Assessoria Especial para Assuntos Internacionais e de Cerimonial em 1999 é resultado das Reformas estruturais do Estado em conjunto com os impactos da política econômica realizada durante o período Cardoso, sendo as explicações relacionadas a questões mais estruturais e institucionais, o que, de fato, fugia do modelo do QCA mais pautado em questões econômicas e políticas. Já o caso do Ceará, a instituição do Assessor Especial para Assuntos Internacionais no Gabinete do Governador inaugurava a construção de uma política externa de relativo sucesso, pautada na proposta "mudancista" da "Geração Cambeba", que tinham na promoção comercial, na atração de investimentos, busca de boas práticas e no fornecimento de melhor infraestrutura, peças centrais para o desenvolvimento do estado. O estado de São Paulo, por outro lado e como já assinalado, tem o fechamento da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais como resultado de questões administrativas do governo Covas, não significando uma negligência com o internacional, uma vez que manteve, de outra forma, a busca de recursos no exterior com a CERICEX o que, no entanto, não constituía uma estratégia de política externa, mas apenas uma estrutura para atração de investimentos.

Já a QCA para o período Lula da Silva fornece um padrão explicativo para o fenômeno no período dentro do modelo proposto, sendo, aqui, a presença de uma estrutura de relações internacionais no período anterior uma condição *suficiente* para observação do órgão no período, reiterando as especificidades do caso de São Paulo no período anterior e trazendo questionamentos relacionados à lógica do *stop and go* quando aplicado aos estados. Outro ponto que chama a atenção é a maior diversificação do perfil dos estados que institucionalizaram estruturas de relações internacionais no período. De um lado, a diplomacia federativa teve a predominância do eixo Sul-Sudeste com a exceção de um estado nordestino em situação econômica acima da média para a região. De outro, a cooperação internacional federativa observa estados com política externa subnacional em todas as regiões brasileiras,

além de uma grande diversificação nos perfis econômicos e políticos.

Considerando a limitação de não contemplar possíveis erros dos modelos adotados, a utilização das regressões logísticas traz um ganho nesse aspecto além de apresentar quais as características teriam maior efeito para levar um governo estadual ao desenvolvimento de uma política externa. Nesse aspecto, os dois primeiros modelos que consideram cada período de forma isolada não trazem ganhos em nenhum dos dois aspectos, uma vez que a falta de um padrão explicativo para o período da diplomacia federativa foi confirmada, enquanto também não foi capaz de trazer resultados com capacidade explicativa para o período da cooperação internacional federativa.

Os dois últimos modelos, por sua vez, ao considerarem as mudanças econômicas do período de governo Lula da Silva e a *criação* de estruturas de relações internacionais, e não mais a presença delas, trouxeram ganhos analíticos. Mais do que demonstrar os fatores relacionados à presença desses órgãos, buscou-se explicar o que levou ao surgimento somente durante o período de execução da cooperação internacional federativa. Aqui, foram encontrados os efeitos parciais para duas diferentes situações, chamando a atenção o nível de significância estatística do intercepto (constante) dos modelos, o que indica que durante o período a variáveis explicativas tem potencial explanatório. O primeiro dos dois últimos modelos indica que o aumento do PIB per capita tem um leve efeito positivo nas chances da criação de uma estrutura de relações internacionais, enquanto o aumento da participação do Comércio Exterior no PIB estadual tem um leve efeito negativo. O último dos modelos, ao considerar a interação entre as variáveis econômicas, indica que a participação do partido do governador na coalizão federal possui impacto positivo substancial nas chances de criação de um órgão de relações internacionais estadual.

Do ponto de vista do debate teórico, o trabalho buscou trazer, ainda que de forma tímida, algumas contribuições para o debate sobre a diferenciação de formas coordenadas e formas pontuais de ações internacionais dos governos subnacionais, além de estabelecer um diálogo com Salomón (2011) sobre a diferença entre diplomacia e política externa. Com a tentativa de diferenciar tais questões e a recorrente confusão estabelecida entre federalismo e descentralização, estabeleceu-se que a atuação internacional subnacional representa as ações desenvolvidas pelos governos subnacionais no exterior, sejam pontuais ou coordenadas, enquanto a política externa subnacional diz respeito à execução de uma política coordenada para potencialização das possibilidades de atuação internacional destes governos. Nessa diferenciação, chamou-se a atenção para a diferença de recursos e estrutura dos governos regionais e locais, com os primeiros mais propícios que os últimos para o desenvolvimento de

uma política externa subnacional.

De forma mais específica, as proposições teóricas que se relacionavam de forma mais íntima com as perguntas de pesquisa dizem respeito aos processos de relacionamento do governo subnacional com os governos subnacionais que passam a atuar internacionalmente. Sinteticamente, Hocking (2004) indica que as reações do estado passariam por processos de não aceitação dos órgãos de política externa no governo central, o que se observou quando tratado o incômodo do Itamaraty na década de 1990. A posterior maior aceitação veio somente com o deslocamento da agenda para a Casa Civil da Presidência da República, não se confirmando uma mudança de posição do MRE ou não.

Ampliando o debate para as possíveis formas de relação estabelecidas pela literatura, Duchacek (1990) apresenta os principais temores do governo central relacionados à ascensão dos governos subnacionais, quais sejam, a possibilidade de interferências trans-soberanas, a fragmentação da política externa e a reticência dos grupos ligados à formulação da política externa. A análise realizada do período da diplomacia federativa permite identificar de forma clara os dois últimos aspectos.

No entanto, quando traça os possíveis cenários para o desenvolvimento desse relacionamento, Duchacek (1990) estabelece a fragmentação secessionista, a forte centralização da política externa, a política externa combinatória e a segmentação cooperativa/competitiva, sendo esta a mais plausível no mundo democrático. Aqui, diferentemente do tópico anterior, não é possível ter de forma clara uma classificação dentre as possibilidades oferecidas para o período da diplomacia federativa. É possível, com alguma complacência e de maneira *ad hoc*, indicar a política como uma forma de política externa combinatória, uma vez que existia o entendimento de que não seria possível impedi-las, mas ao menos poder-se-ia estabelecer o controle, de forma que não eram tidas como necessárias. Já no período da cooperação internacional federativa, existiria uma maior aproximação com a segmentação cooperativa/competitiva, com cooperação em algumas áreas e conflito em outras, mas também necessitando de adaptações *ad hoc*. Dessa forma, as possibilidades de classificação de Duchacek (1990) não oferecem a melhor resposta da perspectiva teórica.

A ideia de segmentação territorial da política externa, apresentada por Soldatos (1990), oferece uma melhor alternativa para entender o caso brasileiro. Ainda que a diplomacia federativa e a cooperação internacional federativa possuam diferenças nos objetivos de controle e incentivo, são formas de segmentação cooperativa adotadas pelo governo central com as duas políticas de coordenação. Certo é que a diplomacia federativa lidava com temores de fragmentação quando comparada cooperação internacional federativa, esta mais

próxima à ideia de segmentação de ator apresentada por Soldatos (1990).

Por fim, pensando nas contribuições da dissertação para a agenda de pesquisa sobre a atuação internacional subnacional, surgem três questões para se considerar em investigações futuras. A primeira é a aplicação de métodos quantitativos para o estudo do fenômeno, muitas vezes negligenciado e contando com poucos trabalhos que utilizam abordagens probabilísticas, como o trabalho de Matsumoto (2012) sobre os municípios brasileiros. Diferente do que determina Kuznetsov (2014), as abordagens quantitativas e as pesquisas em paradiplomacia não são excludentes. Mais do que determinado pelo tema, o método deve-se considerar as especificidades dos objetivos das pesquisas qualitativas e quantitativas sob perspectivas tais como a de duas culturas apresentada por Goerz e Mahoney (2012)e definido a partir das perguntas de pesquisa. Isso reforça a possibilidade para que pesquisadores busquem novas formas de abordar fenômenos já abordados, utilizando-se novas perspectivas, e desenvolver estudos sobre novos fenômenos relacionados sobre a atuação internacional subnacional.

O segundo ponto, indicado aqui como uma linha de pesquisa bastante interessante, é a relação de questões institucionais com as questões econômicas no processo de desenvolvimento de uma política externa subnacional. Como analisado nos casos de Minas Gerais, Ceará e São Paulo, processos institucionais que impactavam de forma direta as economias estaduais, especialmente a Reforma do Estado e o plano de estabilização econômica do governo Cardoso, foram propulsores do desenvolvimento ou da retração das atividades internacionais desses governos. A falta de um maior poder explicativo seja da QCA ou dos modelos logísticos podem se relacionar com esta questão, ainda que demonstrassem as políticas como causa e o efeito das variáveis independentes no processo de mudança respectivamente.

Um terceiro ponto que se relaciona ao que Kuznetsov (2014) chama de “assimetria das unidades constituintes”, que segundo o autor estão relacionadas às assimetrias do federalismo, pois pensa nas diferenças entre províncias e territórios canadenses, mas também pode ser definida em termos de desigualdade de desenvolvimento econômico. Pensando nos resultados observados tanto na QCA quanto nos modelos logísticos, surgem indagações sobre a influência das desigualdades regionais no Brasil. Chama a atenção aqui, de forma geral, os porquês de (1) os estados mais ricos buscarem o internacional durante o período de crise na administração pública e de Reforma do Estado e (2) de os estados mais “pobres” o fazerem em um período de melhor situação econômica para o país, podendo existir algum tipo de relação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41–67, 2005.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, p. 13–31, 2007.

AGRESTI, A.; FINLAY, B. **Métodos estatísticos para as ciências sociais**. 4. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

AGUIRRE, I. Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition. *In*: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Eds.). . **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Abingdon, New York: Frank Cass, 1999. p. 185–209.

ALDECOA, F.; KEATING, M. Introduction. *In*: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Eds.). . **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Abingdon, New York: Frank Cass, 1999. p. vii–x.

ARJONILLA, G.; STEFFEN, N. P. A rede mercocidades e o Mercosul: atuação em rede através do FCCR. **Conjuntura internacional**, v. 9, n. 5, p. 31–39, 2012.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. **Dados**, v. 53, n. 3, p. 587–620, 2010.

___. Demos-constraining or demos-enabling federalism? Political institutions and policy change in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, v. 5, n. 2, p. 133–150, 2013.

ATKEY, R. G. The Role of the Provinces in International Affairs. **International Journal**, v. 26, n. 1, p. 249–273, 1970.

BALTHAZAR, L. The Quebec Experience: Success of Failure? *In*: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Eds.). . **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Abingdon, New York: Frank Cass, 1999. p. 153–169.

BARRETO, M. I. **Gestão estratégica do poder Executivo do Estado de São Paulo frente ao processo de integração regional do Mercosul**. Tese de Doutorado. São Paulo: EAESP-FGV, 2001.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process-tracing methods: Foundations and guidelines**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.

BLUME, L.; VOIGT, S. Federalism and decentralization: a critical survey of frequently used indicators. **Constitutional Political Economy**, v. 22, n. 3, p. 238–264, set. 2011.

BOGÉA FILHO, A. A. M. **Diplomacia Federativa: Do Papel Internacional e das Atividades Externas das Unidades Federativas nos Estados Nacionais**. Tese do XLII Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores, 2001.

BOLFARINE, H.; BUSSAB, W. DE O. **Elementos de amostragem**. São Paulo: Edgard Blücher, 2005.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1992.

BUCHANAN, J. M. Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 25, n. 2, p. 19–28, 1995.

BUENO, I. **Paradiplomacia Contemporânea: Trajetórias e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e dos Estados Unidos**. Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília-UnB, Instituto de Relações Internacionais, 2010.

BURMESTER, H. Australian States and Participation in the Foreign Policy Process, The. **Fed. L. Rev.**, v. 9, p. 257–289, 1978.

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117–140, 2009.

CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, p. 5–25, 2003.

CHECKEL, J. T. The constructive turn in international relations theory. **World politics**, v. 50, n. 2, p. 324–348, 1998.

CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados rev. ciênc. sociais**, v. 28, n. 1, p. 113–131, 1985.

COLACRAI, M.; ZUBELZÚ, G. Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la ultima década: una lectura desde las relaciones internacionales. *In*: VIGEVANI, T. *et al.* (Eds.). . **A dimensão subnacional e as relações internacionais, São Paulo, Editora da PUC/Editora da Unesp/Cedec/Fapesp**. São Paulo: EDUC; UNESP; EDUSC, 2004. p. 313–344.

CORNAGO, N. **Exploring the global dimensions of paradiplomacy: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in foreign affairs**. *In*: WORKSHOP ON CONSTITUENT UNITS IN INTERNATIONAL AFFAIRS. Hannover, Alemanha, 2000.

___. On the normalization of sub-state diplomacy. **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 5, n. 1–2, p. 11–36, 2010.

CORNAGO, N.; ALDECOA, F. **On the feasibility of plurinational diplomacy: reflections from Spain**. *In*: WISC CONFERENCE. Ljubljana, Eslovênia: jul. 2008

COSTA, C. M. S. M. DA. **Governos subnacionais e política externa: o caso da agenda de mudanças climáticas**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

CRIEKEMANS, D. **How subnational entities try to develop their own "paradiplomacy". The case of Flanders (1993-2005).** *In*: CHALLENGES FOR FOREIGN MINISTRIES: MANAGING DIPLOMATIC NETWORKS AND OPTIMIZING VALUE. Geneva: 2006

___. Foreign policy and diplomacy of the Belgian regions: Flanders and Wallonia. n. Netherlands Institute of International Relations' Clingendael', 2010a.

___. Regional Sub-State Diplomacy from a Comparative Perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders. *In*: CRIEKEMANS, D. (Ed.). . **Regional sub-state diplomacy today**. Leiden, Netherlands; Boston, Massachusetts: Martinus Nijhoff Publishers, 2010b. p. 37–64.

DAHL, R. A. **Democracy, liberty and equality**. Oslo: Universitetsforlaget, 1986.

DINIZ, E. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 4, p. 13–26, 1996.

___. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 13–22, 2001.

DUCHACEK, I. D. The international dimension of subnational self-government. **Publius: the**

journal of federalism, v. 14, n. 4, p. 5–31, 1984.

___. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. *In*: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (Eds.). . **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford; New York: Oxford University Press, 1990. p. 1–33.

FARIAS, D. B. L. **Federalismo e relações internacionais**. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2000.

FIGUEIREDO, A. C. Government coalitions in Brazilian democracy. **Primeiros Estudos**, v. 1, n. 2, p. 182–216, 2011.

FISCHER, T. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, v. 24, n. 4, p. 278–288, 1984.

FONTENELE, A. M.; MELO, M. C. P. DE; DANTAS, A. L. A. Abertura Comercial: uma análise das potencialidades e dos limites para o crescimento econômico do Ceará. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 35, n. 2, p. 155–173, 2004.

FRÓIO, L. R. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2015.

FRY, E. H. State and Local Governments in the International Arena. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, p. 118–127, 1990a.

___. United States. *In*: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (Eds.). . **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford; New York: Oxford University Press, 1990b. p. 276–298.

___. States in International Economy: An American Overview. *In*: BROWN, D. M.; FRY, E. H. (Eds.). . **States and provinces in the international economy**. Noth American Federalism Project. Berkeley, California; Kingston, Ontario: Institute of Governmental Studies Press; Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1993. v. 2p. 23–44.

GERRING, J.; THACKER, S. C.; MORENO, C. Centripetal democratic governance: A theory and global inquiry. **American Political Science Review**, v. 99, n. 4, p. 567–581, 2005.

GILPIN, R. The politics of transnational economic relations. **International Organization**, v. 25, n. 3, p. 398–419, 1971.

GOERTZ, G.; MAHONEY, J. **A tale of two cultures: Qualitative and quantitative**

research in the social sciences. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2012.

GOMES FILHO, F. **A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia**. Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília, 2011.

GONDIM, L. M. P. **Os "governos das mudanças" no Ceará: um populismo Weberiano?** Apresentação de trabalho apresentado em XIX Encontro Nacional da ANPOCS. Caxambú/MG, 1995.

GRIECO, J. M. Realist international theory and the study of world politics. *In*: DOYLE, M. W.; IKENBERRY, G. J. (Eds.). . **New thinking in international relations theory**. Boulder, Colorado: Westview Press Boulder, 1997. v. 167p. 163–201.

HOCKING, B. **Localizing foreign policy: Non-central governments and multilayered diplomacy**. New York: St. Martin's Press, 1993.

___. Bridging boundaries: creating linkages : non-central governments and multilayered policy environments. **WeltTrends : Zeitschrift für internationale Politik und vergleichende Studien**, n. 11, p. 36–51, 1996.

___. Patroling the frontier: globalization, localization and the actorness of non-central governments. *In*: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Eds.). . **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Abingdon, New York: Frank Cass, 1999. p. 17–39.

___. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. *In*: VIGEVANI, T. *et al.* (Eds.). . **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP; EDUSC, 2004. p. 77–107.

HUIJGH, E. The Public Diplomacy of Federated Entities: Examining the Quebec Model. *In*: CRIEKEMANS, D. (Ed.). . **Regional sub-state diplomacy today**. Leiden, Netherlands; Boston, Massachusetts: Martinus Nijhoff Publishers, 2010. p. 125–150.

HUNTINGTON, S. P. Transnational organizations in world politics. **World Politics**, v. 25, n. 3, p. 334–368, 1973.

JERVIS, R. Hans Morgenthau, realism, and the scientific study of international politics. **Social Research**, v. 61, n. 4, p. 853–876, 1994.

JUNQUEIRA, C. G. B. A Cooperação Subnacional no Mercosul: os casos das Mercocidades e do FCCR. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 3, n. 1, p. 146–169, 2014.

KEATING, M. **Paradiplomacy and Regional Networking**. *In*: FORUM OF FEDERATIONS: AN INTERNATIONAL FEDERALISM. Hannover, 2000.

___. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. *In*: TULLO VIGEVANI *et al.* (Eds.). . **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP; EDUSC, 2004. .

KEOHANE, R. O.; MILNER, H. V. **Internationalization and domestic politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and interdependence**. 4. ed. New York: Longman Publishing Group, 2001.

KINCAID, J. Constituent diplomacy in federal politics and the Nation-state: conflict and co-operation. *In*: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (Eds.). . **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford; New York: Oxford University Press, 1990. p. 54–75.

___. The international competence of US states and their local governments. *In*: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Eds.). . **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Abingdon, New York: Frank Cass, 1999. p. 111–133.

___. Comparative observations on the international activities of constituent governments. *In*: REQUEJO, F. (Ed.). . **Foreign policy of constituents units at the beginning of 21st century**. Institut d'Estufis Autonòmics. Barcelona: Institut d'Estufis Autonòmics, 2010. p. 15–28.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KLINE, J. M. United States' Federalism and Foreign Policy. *In*: BROWN, D. M.; FRY, E. H. (Eds.). . **States and provinces in the international economy**. Berkeley, California; Kingston, Ontario: Institute of Governmental Studies Press; Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1993. v. 2.

KRÄMER, R. Las relaciones transfederadas de los länder de Alemania Oriental. El caso de Brandeburgo. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, v. 34/35, p. 103–123, 1996.

KUZNETSOV, A. S. **Theory and Practice of Paradiplomacy**. Abingdon: Taylor & Francis, 2014.

LAMPREIA, L. F. Pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz

Felipe Lampreia, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em Brasília, em 5 de abril de 1995. *In*: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (Ed.). . **Resenha de Política Exterior, Número 77, 2° semestre de 1995**. Brasília: Departamento de Comunicações e Documentação (DCD), 1995. p. 209–218.

LECOURS, A. Paradiplomacy: Reflections on the foreign policy and international relations of regions. **International Negotiation**, v. 7, n. 1, p. 91–114, 2002.

___. Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world. **The Hague Journal of Diplomacy**, n. Netherlands Institute of International Relations' Clingendael', p. 1–16, 2008.

LECOURS, A.; FERNÁNDEZ, L. M. **Paradiplomacy and stateless nations: a reference to the Basque Country**Documentos de trabajo (CSIC. Unidad de Políticas Comparadas). **Anais**...2001

LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G.; OBINGER, H. Old'and'new politics' in federal welfare states. *In*: OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (Eds.). . **Federalism and the welfare state. New world and European experiences**. New York: Cambridge University Press, 2005. p. 307–355.

LEJEUNE, Y. Belgium. *In*: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (Eds.). . **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford; New York: Oxford University Press, 1990. p. 142–175.

LEVY, T. A. The International Economic Interests and Activities of the Atlantic Provinces. **American Review of Canadian Studies**, v. 5, n. 1, p. 98–113, 1975.

LUTZ, D. S. Toward a Theory of Constitutional Amendment. **American Political Science Review**, v. 88, n. 2, p. 355–370, 1994.

MAIA, J. N. B.; FARIAS, D. B. L. **Do nacional-desenvolvimentismo à internacionalização no Brasil Subnacional: o caso do Ceará**. Brasília; Fortaleza: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais; Edições Livro Técnico, 2006.

MAIA, J. N. B.; SARAIVA, J. F. S. A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930. **Revista brasileira de politica internacional**, v. 55, n. 1, p. 106–134, 2012.

MALUF FILHO, A. F. **A efetividade do regime internacional da mudança climática: a contribuição dos governos locais.** Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

MARIANO, K. L. P. O Estado de São Paulo como um ator internacional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 2, p. 94–101, 2002.

MARIANO, K. L. P.; MARIANO, M. P. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. *In*: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E. (Eds.). . **Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC; UNESP, 2005. p. 131–160.

MARX, V. **Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales**. Tese de Doutorado. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Ciencias Políticas y Derecho Público, 2008.

MATSUMOTO, C. E. H. **As determinantes locais da paradiplomacia: o caso dos municípios brasileiros**. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2012.

MCGOWAN, L. Theorising European Integration: revisiting neo-functionalism and testing its suitability for explaining the development of EC competition policy? **European Integration Online Papers**, v. 11, n. 3, 2007.

MCMILLAN, S. L. Subnational foreign policy actors: How and why governors participate in US foreign policy. **Foreign Policy Analysis**, v. 4, n. 3, p. 227–253, 2008.

MCNIVEN, J. D.; CANN, D. Canadian Provincial Trade Offices in the United States. *In*: BROWN, D. M.; FRY, E. H. (Eds.). . **States and provinces in the international economy**. Berkeley, California; Kingston, Ontario: Institute of Governmental Studies Press; Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1993. v. 2p. 167–184.

MEIRELES, T. DE O. **A atuação internacional subnacional brasileira: perspectivas teóricas e jurídicas do caso brasileiro**. *In*: I SEMANA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA: INTERFACES DA CIÊNCIA POLÍTICA. São Carlos, SP, 2013.

MELO, M. A. Crise Federativa, Guerra Fiscal e "Hobbesianismo Municipal": efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 11–20, 1996.

MIKLOS, M. S. **A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional: a experiência brasileira**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), 2010.

MINAS GERAIS. Plano mineiro de desenvolvimento integrado. **Belo Horizonte**, 2010.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Reflexões sobre a Política Externa Brasileira (documento de trabalho, circulação restrita)**Brasília: FUNAG; IPRI. Subsecretaria de Planejamento Econômico e Político, , 1993.

MORAVCSIK, A. Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics. **International organization**, v. 51, n. 4, p. 513–553, 1997.

___. The European constitutional compromise and the neofunctionalist legacy. **Journal of European Public Policy**, v. 12, n. 2, p. 349–386, 2005.

MOURA DANIEL, M. C. O Itamaraty e os governos subnacionais. *In*: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E. (Eds.). . **Entre o local e o global: governos subnacionais e sociedade civil na integração regional**. São Paulo: Cedec/PUC-SP, Cadernos Cedec, 2002. v. 71p. 45–48.

NOSSAL, K. R. The impact of provincial governments on Canadian Foreign Policy. *In*: BROWN, D. M.; FRY, E. H. (Eds.). . **States and provinces in the international economy**. Berkeley, California; Kingston, Ontario: Institute of Governmental Studies Press; Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1993. v. 2p. 233–244.

NUNES, A. DE C. P. **Atração de investimentos como instrumento de política industrial: o caso do ceará no período 1985-2002**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

NUNES, C. J. DA S. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

NYE, J. S.; KEOHANE, R. O. Transnational relations and world politics: An introduction. **International Organization**, v. 25, n. 3, p. 329–349, 1971.

OHMAE, K. The Rise of the Region State. **Foreign Affairs**, v. 72, n. 2, p. 78–87, 1993.

ONUKI, J.; OLIVEIRA, A. J. Paradiplomacia e relações internacionais: a experiência da cidade de São Paulo. **Centro de Estudo das Negociações Internacionais (CAENI/USP)**, p. 21 p., 2013.

PAIKIN, D.; VAZQUEZ, M. ? Paradiplomacia en el MERCOSUR? Incentivos y barreras a la participación de los actores subnacionales en el acuerdo regional. **Anuário de Integración**, v. 7, p. 213–231, 2004.

PAQUIN, S. La paradiplomatie identitaire: le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales. **Politique et sociétés**, v. 23, n. 2–3, p. 203–237, 2004.

___. Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared. *In*: CRIEKEMANS, D. (Ed.). . **Regional sub-state diplomacy today**. Leiden, Netherlands; Boston, Massachusetts: Martinus Nijhoff Publishers, 2010. p. 173–198.

PARENTE, J. C. **A fé e a razão na política: conservadorismo e modernidade das elites cearenses**. [s.l.] Edições UFC, 2000.

PEREIRA, C. S. **A redefinição do papel do Estado e a emergência das unidades subnacionais: a paradiplomacia de Minas Gerais.** *In*: III CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Brasília, 2010.

PIANCASTELLI, M.; PEROBELLI, F. **ICMS: evolução recente e guerra fiscal**: Textos para Discussão. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1996.

PRADO, D. F. B. DO. **A atuação internacional dos governos locais via rede: o caso da Mercocidades e do Programa URB-AL Rede 10**. Campinas: Universidade de Campinas, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), 2009.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International organization**, v. 42, n. 3, p. 427–460, 1988.

RAGIN, C. C. **The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies**. Berkeley; Los Angeles; Londres: University of California Press, 1987.

___. Set Relations in Social Research: Evaluating Their Consistency and Coverage. **Political Analysis**, v. 14, n. 3, p. 291–310, 1 jul. 2006.

RAVENHILL, J. Federal-state relations in Australian external affairs: A new co-operative era? *In*: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Eds.). . **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Abingdon, New York: Frank Cass, 1999. p. 134–152.

RODRIGUES, G. M. A. **Globalización y Gobiernos Sub-Nacionales en Brasil**. *In*: INTERNATIONAL FORUM ON FEDERALISM IN MEXICO. Verecruz, México, 2001.

___. Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros. **CEBRI Tese**, n. Rio de Janeiro: CEBRI, 2006.

___. Relações internacionais federativas no Brasil. **Dados rev. ciênc. sociais**, v. 51, n. 4, p. 1015–1034, 2008.

___. **Marco Jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada**. São Paulo: Frente Nacional de Prefeitos, 2011.

ROSENAU, J. N. Patterned Chaos in Global Life: Structure and Process in the Two Worlds of World Politics. **International Political Science Review**, v. 9, n. 4, p. 327–364, 1988.

___. Globalization and governance: bleak prospects for sustainability. *In*: PFALLER, A.; LERCH, M. (Eds.). . **Challenges of Globalization: New Trends in International Politics and Society**. New Brunswick: Transaction Publisher, 2005. p. 201–216.

SALOMÓN, M. Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, v. 22, p. 145–159, 2008a.

___. **El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur en el contexto de la Política Exterior Brasileña**. *In*: SEMINÁRIO SOBRE EL FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVINCIAIS Y DEPARTAMENTOS DEL MERCOSUR. Buenos Aires, 2008b.

___. Paradiplomacy in the Developing World: The Case of Brazil. *In*: **Cities and Global Governance: New Sites for International Relations.** Londres: Ashgate, 2011. p. 45–68.

___. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. *In*: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (Eds.). . **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 269–300.

SALOMÓN, M.; NUNES, C. J. DA S. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 1, p. 99–147, 2007.

SAMPLE, S. B.; TRANI, E. P. The Foreign Policy of Nebraska. **The Washington Quarterly**, v. 3, n. 3, p. 60–71, 1980.

SARAIVA, J. F. S. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 2, p. 131–162, 2004.

SCHNEIDER, C. Q.; WAGEMANN, C. Standards of good practice in qualitative comparative analysis (QCA) and fuzzy-sets. **Comparative Sociology**, v. 9, n. 3, p. 397–418, 2010.

SEAWRIGHT, J. Qualitative comparative analysis vis-à-vis regression. **Studies in Comparative International Development**, v. 40, n. 1, p. 3–26, 2005.

SEGURA, C. G. La participación de la comunidades autônomas espanolas em las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autônomas históricas: Cataluna, Galícia y País Vasco. *In*: VIGEVANI, T. *et al.* (Eds.). . **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP; EDUSC, 2004. .

SHARMAN, G. C. The Australian states and external affairs: An exploratory note. **Australian Outlook**, v. 27, n. 3, p. 307–318, 1973.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. *In*: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (Eds.). . **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford; New York: Oxford University Press, 1990. p. 34–53.

___. Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world. *In*: BROWN, D. M.; FRY, E. H. (Eds.). . **States and Provinces in the International Economy**. Berkeley: Institute of Governamental Studies Press, University of California, 1993. p. 45–64.

SOUZA, M. DO C. C. C. DE. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1983.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados**, v. 42, n. 2, p. 197–251, 1999.

TAVARES, R. As relações internacionais do Estado de São Paulo. **Revista Política Externa**, v. 20, n. 4, p. 169–184, 2012.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **The journal of political economy**, p. 416–424, 1956.

TREVAS, V. Os Governos Locais e Regionais nas Relações Internacionais. *In*: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; CINTRA, R. (Eds.). . **Ação internacional das cidades no contexto da globalização**. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 2006. v. 80.

TSEBELIS, G.; RASCH, B. E. Patterns of Bicameralism. *In*: DÖRING, H. (Ed.). . **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**. Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research, 1995. p. 365.

UGALDE, A. The international relations of Basque nationalism and the first Basque autonomous government (1890–1939). *In*: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Eds.). . **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Abingdon, New York: Frank Cass, 1999. p. 170–184.

VARSANO, R. **A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde**: Textos para Discussão. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1997.

VENGROFF, R.; RICH, J. **Paradiplomacy and the Canadian Provinces**Annual Meeting of the American Political Science Association. **Anais**... *In*: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION. 2004

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro. *In*: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; CINTRA, R. (Eds.). . **Ação internacional das cidades no contexto da globalização**. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 2006. v. 80.

___. **Actores locales, cooperación descentralizada y fortalecimiento institucional: posibilidad de profundización del Mercosur**Anuario de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. **Anais**...Barcelona, Montevidéu: 2011

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, n. 2, p. 273–335, 2007.

VIGEVANI, T.; PRADO, D. F. B. DO. Ações e Problemas da Paradiplomacia no Brasil. *In*: SALA, J. B.; GASPAROTO, A. L. (Eds.). . **Relações Internacionais: polaridades e novos/velhos temas emergentes**. Marília: Oficina Universitária/Unesp, CAPES, 2010. p. 25–54.

WAGEMANN, C.; SCHNEIDER, C. Q. Qualitative comparative analysis (QCA) and fuzzy-sets: Agenda for a research approach and a data analysis technique. **Comparative Sociology**, v. 9, n. 3, p. 376–396, 2010.

WALTZ, K. N. **Theory of international politics**. 1. ed. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WEINGAST, B. R. The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development. **Journal of Law, Economics, & Organization**, p. 1–31, 1995.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International organization**, v. 46, n. 2, p. 391–425, 1992.

___. Collective identity formation and the international state. **American Political Science Review**, v. 88, n. 2, p. 384–396, 1994.

WINCKLER, C. R. **Transformação do Estado, pacto político e regime de acumulação: Uma perspectiva regional comparada entre CE e RS**. Apresentação em congresso

apresentado em XII Congresso Brasileiro de Sociologia. Belo Horizonte/MG, 2005.

WOHLFORTH, W. C. Realism and the End of the Cold War. **International Security**, v. 19, n. 3, p. 91–129, 1994.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introductory Econometrics: A Modern Approach**. 5. ed. Mason, Ohio: Cengage Learning, 2012.

Anexo I. Municípios com área específica para cooperação internacional descentralizada em 2012

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios										
	Total	Com área específica para cooperação internacional descentralizada									Não possui estrutura
		Total	Frequência relativa	Caracterização							
				Secretaria com orçamento próprio	Secretaria sem orçamento	Coordenação/Assessoria	Assessor internacional	Assessor não específico	Pessoa que acumula o tema com outras atividades	Outros	
Geral	**5 565**	**113**	**2,0%**	**20**	**5**	**22**	**9**	**3**	**40**	**14**	**5 452**
Classes de tamanho da população											
Até 5 000	1 298	4	0,3%	-	-	-	-	-	3	1	1 294
De 5 001 a 20 000	2 598	20	0,8%	2	2	1	-	-	11	6	2 578
De 20 001 a 100 000	1 381	22	1,6%	3	-	3	1	1	9	3	1 359
De 100 001 a 500 000	250	45	18,0%	9	3	11	7	1	11	3	205
Mais de 500 000	38	22	57,9%	6	-	7	1	1	6	1	16
Grandes Regiões e Unidades da Federação											
Norte	**449**	**8**	**1,8%**	**-**	**-**	**2**	**1**	**-**	**-**	**5**	**441**
Rondônia	52	-	0%	-	-	-	-	-	-	-	52
Acre	22	6	27,3%	-	-	1	-	-	-	5	16
Amazonas	62	-	0%	-	-	-	-	-	-	-	62
Roraima	15	2	13,3%	-	-	1	1	-	-	-	13
Pará	143	-	0%	-	-	-	-	-	-	-	143
Amapá	16	-	0%	-	-	-	-	-	-	-	16
Tocantins	139	-	0%	-	-	-	-	-	-	-	139
Nordeste	**1 794**	**16**	**0,9%**	**4**	**1**	**3**	**-**	**-**	**6**	**2**	**1 778**
Maranhão	217	1	0,5%	-	-	-	-	-	-	1	216
Piauí	224	-	0%	-	-	-	-	-	-	-	224
Ceará	184	3	1,6%	-	-	1	-	-	1	1	181
Rio Grande do Norte	167	1	0,6%	-	-	-	-	-	1	-	166
Paraíba	223	-	0%	-	-	-	-	-	-	-	223
Pernambuco	185	7	3,8%	4	-	-	-	-	3	-	178

Alagoas	102	-	0%	-	-	-	-	-	-	-	102
Sergipe	75	-	0%	-	-	-	-	-	-	-	75
Bahia	417	4	1,0%	-	1	1	-	-	1	-	413
Sudeste	**1 668**	**43**	**2,6%**	**8**	**2**	**8**	**6**	**2**	**16**	**1**	**1 625**
Minas Gerais	853	5	0,6%	1	-	-	-	-	4	-	848
Espírito Santo	78	3	3,8%	1	-	1	-	-	1	-	75
Rio de Janeiro	92	5	5,4%	-	1	1	-	1	2	-	87
São Paulo	645	30	4,7%	6	1	6	6	1	9	1	615
Sul	**1 188**	**40**	**3,4%**	**8**	**1**	**7**	**2**	**1**	**16**	**5**	**1 148**
Paraná	399	11	2,8%	2	-	3	-	-	5	1	388
Santa Catarina	293	3	1,0%	1	-	-	1	-	-	1	290
Rio Grande do Sul	496	26	5,2%	5	1	4	1	1	11	3	470
Centro-Oeste	**466**	**6**	**1,3%**	**-**	**1**	**2**	**-**	**-**	**2**	**1**	**460**
Mato Grosso do Sul	78	2	2,6%	-	1	1	-	-	-	-	76
Mato Grosso	141	1	0,7%	-	-	-	-	-	-	1	140
Goiás	246	2	0,8%	-	-	-	-	-	2	-	244
Distrito Federal	1	1	100,0%	-	-	1	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE, 2013.

Anexo II. Municípios com área de relações internacionais por partido Político

Partido do governo municipal	Número total de municípios	O município possui área de relações internacionais?	
		Sim	Não
PT	560	33	527
DEM	493	5	488
PC do B	41	0	41
PDT	352	15	337
PHS	13	0	13
PMDB	1 203	22	1181
PMN	42	0	42
PP	551	6	545
PPS	133	3	130
PR	388	4	384
PRB	55	0	55
PRP	17	0	17
PRTB	11	0	11
PSB	310	6	304
PSC	57	1	56
PSDB	787	16	771
PSDC	8	0	8
PSL	15	0	15
PT do B	8	0	8
PTB	414	1	413
PTC	13	0	13
PTN	16	0	16
PV	77	1	76
Sem partido	1	0	1
Total	**5565**	**113**	**5452**

Fontes: IBGE, 2013; TSE (site). Elaboração própria.

Anexo III. Municípios com área de relações internacionais por recebimento de cooperação internacional

O município recebe algum tipo de cooperação internacional?	O município possui estrutura de relações internacionais?	
	Sim	**Não**
Sim	65	73
Não	48	5375

Fonte: IBGE, 2013. Elaboração própria.

Anexo IV. Municípios com área de relações internacionais por recebimento de cooperação internacional

O município presta algum tipo de cooperação internacional?	O município possui estrutura de relações internacionais?	
	Sim	**Não**
Sim	42	26
Não	71	5426

Fonte: IBGE, 2013. Elaboração própria.

Anexo V. Municípios com área de relações internacionais por recebimento de cooperação internacional

Faixa de população do município	O município possui estrutura de relações internacionais?	
	Sim	**Não**
Até 5.000 habitantes	4	1294
Entre 5.001 a 20.000 habitantes	20	2578
Entre 20.001 a 100.000 habitantes	22	1359
Entre 100.001 a 500.000 habitantes	45	205
Acima de 500.000 habitantes	22	16

Fonte: IBGE, 2013. Elaboração própria.

Anexo VI. Estruturas de Relações Internacionais nos estados brasileiros

Estado	Órgão responsável pelas Relações Internacionais	Ano de Criação	Observações
Rondônia	Coordenadoria de Assuntos Internacionais (COINTER)	2012[75]	Sem observações
Acre	Agência de Negócios do Estado do Acre S.A. (Empresa Mista)	2000[76]	Criação do Comitê de Gestão Integrada de Fronteira do Acre em 2011. A Agência, sendo empresa mista, tem atribuições relacionadas às relações internacionais, mas ao mesmo tempo não possui caráter político de relações internacionais[77].
Amazonas	Secretaria Executiva Adjunta de Relações Internacionais (SEARI)	2007[78]	Sem observações
Roraima	Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais (SEAI)	2008[79]	Assume a unidade governamental da Secretaria Extraordinária para Relações Institucionais
Pará	Coordenadoria de Relações Internacionais	2011[80]	Existe uma confusão com a existência do cargo de Assessor de relações internacionais desde 2011, sendo criada a Coordenadoria em 2015.[81]
Tocantins	Assessoria de Assuntos Internacionais	Não foram encontradas referências claras.	
Amapá	Agência de Desenvolvimento do Amapá	Não foram encontradas	Existem referências sobre a agência desde o início

[75] Decreto N° 17.262, de 14 de novembro de 2012.
[76] Lei N° 1.351, de 29 de dezembro de 2000.
[77] Decreto Nº 2.936, de 1º de dezembro de 2011.
[78] Lei Delegada N° 74, de 18 de maio de 2007.
[79] Decreto n° 8.675-E, de 11 de fevereiro de 2008.
[80] Lei Nº 8.096, de 1º de janeiro de 2015.
[81] Lei Nº 7.543, de 20 de julho de 2011.

		referências claras.	dos anos 90, mas foi obtida nenhuma sobre a data de criação. Chama a atenção o fato de ser incorporada à constituição estadual.[82]
Maranhão	Secretaria Extraordinária de Representação Institucional	1991[83]	Ainda que traga que "Entre outras atividades, a Secretaria articula com o Governo Federal e suas autarquias, Embaixadas, Organismos Internacionais, Empresas Privadas e outras entidades, a efetivação de programas e projetos de interesse do Maranhão(...)", não é possível estabelecer se constitui ou não área de relações internacionais,
Piauí	Coordenadoria de Relações Internacionais	2008[84]	Cabe ressaltar que, segundo a ei Complementar Nº 28 de 09/06/2003, a Secretaria de Planejamento já possuía atividades voltadas ao internacional.
Ceará	Assessoria para Assuntos Internacionais	1995[85]	Até 2003 existia o Assessor Especial para Assuntos Internacionais no Gabinete do Governador, sendo formalizado como estrutura funcional no governo Lúcio Alcântara (2003-2006) como Assessoria Internacional, como apresentado em estudo de caso. Apesar da descontinuidade em 2010, foi retomara em 2011[86].

[82] Projeto Nº 0013/09-GEA.
[83] Decreto de nº 11.793, de 15 de março de 1991.
[84] Lei Complementar nº 028, de 09 de junho de 2003.
[85] Lei estadual n 12.428, de 28 de abril de 1995.
[86] Mensagem 7.232/11 do Executivo.

Rio Grande do Norte	Secretaria Extraordinária de energia e assuntos Internacionais	Faltam fontes	Somente há notícias que indicam a existência do órgão durante o governo Lula, mas não foram encontradas informações em Diários Oficiais.
Paraíba	Não especificado	Sem fontes	Sem comentários.
Pernambuco	Secretaria Executiva de Articulação Internacional	2011[87]	Sem comentários.
Alagoas	Assessoria Especial de Assuntos Internacionais	Sem fontes	Sem comentários
Sergipe	Não especificado	Sem fontes	Sem comentários.
Bahia	Assessoria Internacional	2006[88]	Existia, desde 1999, a Coordenação Executiva, Assessoria Especial e Coordenação Técnica, com responsabilidade de articulação com entidades que incluíam internacionais[89].
Minas Gerais	Subsecretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN)[90]		Criada em 1999, Assessoria Especial para Assuntos Internacionais e de Cerimonial[91] foi substituída pela SEAIN em 2003.
Espírito Santo	Subsecretaria de Comércio Exterior e Relações Internacionais	2012	A na estrutura da Secretaria de Desenvolvimento, existe também a Invest-ES[92] desde 2007, além da subsecretaria.

[87] http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/ii-encontro-e-v-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-recife-pe/governodoestadodepernambuco.pdf.
[88] Lei Nº 10.549, de 28 de dezembro de 2006.
[89] Decreto Nº 7.580, de 26 de maio de 1999.
[90] Lei Delegada N° 57, de 29 de janeiro de 2003.
[91] Lei N° 13.341, de 28 de outubro de 1999.
[92] Decreto Nº 1951-R, de 25 de outubro de 2007.

Rio de Janeiro	Subsecretaria de Relações Internacionais	1983	Criada como Assessoria durante o governo Brizola em 1983, foi extinta em 1990, reativada somente 1995, passando por alterações até 2008 quando criada a subsecretaria[93].
São Paulo	Assessoria Especial para Assuntos Internacionais	2005[94]	Em 1991 foi criada a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais, com status de Secretaria de Estado[95], sendo descontinuada em 1995 e recriada uma área de relações internacionais somente em 2005.
Paraná	Secretaria da Indústria, Comércio e Assuntos do Mercosul[96]	2005	A secretaria foi criada com maior foco político no processo de aprofundamento da integração regional do Mercosul.
Santa Catarina	Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais	2003[97]	Até 2007[98], existia a Secretaria de Estado de Articulação Internacional.
Rio Grande do Sul	Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais	1987[99]	A estrutura foi alterada em 1995, extinguindo-se a Secretaria Especial para os Assuntos Internacionais substituída pela Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais[100].

[93] Decreto N° 41.324, de 28 de maio de 2008,
[94] Decreto Nº 49.529, de 11 de abril 2005.
[95] Decreto N° 33.129, de 15 de março de 1991.
[96] Decreto Nº 2050, de 31 de outubro de 2003.
[97] Lei Complementar Nº 243, de 30 de janeiro de 2003.
[98] Lei Complementar Nº 381, de 07 de maio de 2007.
[99] Decreto N° 32.595, de 15 de agosto de 1987.
[100] Projeto de Lei Nº 1/1995.

Mato Grosso do Sul	Conselho Extraordinário de Relações Internacionais	2006[101]	
Mato Grosso	Não possui estrutura de relações internacionais		A missão de relações internacionais é atribuída à Casa Civil[102].
Goiás	Gerência de Cooperação e Articulação Internacional	2011[103]	Vinculada à Secretaria de Indústria e Comércio, passou por alterações em 2013[104].
Distrito Federal	Subsecretaria de Investimentos Estratégicos e Negócios Internacionais	2011	As informações sobre a criação do órgão constam apenas no site do Tribunal de Contas do Distrito Federal[105].

Fontes: Legislações diversas citadas em notas de rodapé. Elaboração própria.

[101] Lei Nº 3.345, de 22 de dezembro de 2006.
[102] Decreto Nº 153, de 01 de julho de 2015.
[103] Decreto Nº 7.287, de 8 de abril de 2011.
[104] Lei Nº 18.106, de 19 de julho de 2013.
[105] http://www.tc.df.gov.br/app/tematres-tcdf/vocab/index.php?tema=3118.

Anexo VII. Outcome e Condições para QCA/Dados logit para o período Cardoso (1995-2002)

Estado	Presença de órgão de RI	Presença anterior de órgão de RI	PIB per capita em 2002 (em R$ de 2010)	Participação do Comércio Exterior no PIB estadual (2010)	Presença de Fronteira	Representaçõ es Estrangeiras	Participação na coalizão federal
Rondônia	Não	Não	9.905,63	2,75%	Sim	1	Situação
Acre	-	-	8.607,42	0,39%	Sim	1	Oposição
Amazonas	Não	Não	12.941,07	14,27%	Sim	20	Misto
Roraima	Não	Não	11.645,76	0,81%	Sim	0	Situação
Pará	Não	Não	8.323,77	25,80%	Sim	7	Situação
Tocantins	-	-	8.075,90	0,84%	Não	0	Parcial
Amapá	-	-	9.781,87	1,45%	Sim	1	Oposição
Maranhão	-	-	4.953,30	12,33%	Não	4	Situação
Piauí	Não	Não	4.955,55	1,89%	Não	1	Situação
Ceará	Sim	Não	7.014,73	5,51%	Não	16	Situação
Rio Grande do Norte	-	-	8.574,92	5,36%	Não	5	Situação
Paraíba	-	-	6.265,58	2,77%	Não	2	Situação

Pernambuco	Não	Não	8.395,18	2,65%	Não	28	Parcial
Alagoas	-	-	6.287,23	8,89%	Não	1	Parcial
Sergipe	-	-	8.871,76	1,16%	Não	2	Situação
Bahia	-	-	8.134,89	11,61%	Não	27	Situação
Minas Gerais	Sim	Não	14.095,52	14,52%	Não	35	Situação
Espírito Santo	Não	Não	17.088,53	28,35%	Não	11	Parcial
Rio de Janeiro	Sim	Sim	21.838,54	6,24%	Não	59	Parcial
São Paulo	Não	Sim	23.323,44	11,50%	Não	97	Situação
Paraná	Não	Não	16.260,64	18,84%	Sim	38	Parcial
Santa Catarina	Não	Não	20.961,63	16,56%	Sim	15	Situação
Rio Grande do Sul	Sim	Sim	19.365,69	17,67%	Sim	42	Parcial
Mato Grosso do Sul	Não	Não	13.741,47	7,41%	Sim	8	Parcial
Mato Grosso	-	-	14.478,00	25,04%	Sim	5	Parcial
Goiás	-	-	12.532,45	5,07%	Não	5	Situação
Distrito Federal	0	0	48.810,04	0,14%	Não	146	Oposição

Fontes: Anexo V; IPEADATA; MDIC; FUNAG; MRE. Elaboração própria.

Anexo VIII. Outcome e Condições para QCA/Dados logit para o período Lula da Silva (2003-2010)

Estado	Presença de órgão de RI	Presença anterior de órgão de RI	PIB per capita em 2010 (em R$ de 2010)	Participação do Comércio Exterior no PIB estadual (2010)	Presença de Fronteira	Representações Estrangeiras	Participação na coalizão federal
Rondônia	Não	Não	15098,13	3,19%	Sim	1	Oposição
Acre	-	-	11567,41	0,43%	Sim	1	Situação
Amazonas	Não	Não	17173,33	3,29%	Sim	20	Situação
Roraima	Não	Não	14051,91	0,32%	Sim	0	Oposição
Pará	Não	Não	10259,2	29,01%	Sim	7	Parcial
Tocantins	-	-	12461,67	3,51%	Não	0	Parcial
Amapá	-	-	12361,45	7,51%	Sim	1	Parcial
Maranhão	-	-	6888,6	11,35%	Não	4	Oposição
Piauí	Não	Não	7072,8	1,03%	Não	1	Parcial
Ceará	Sim	Não	9216,96	2,87%	Não	16	Oposição
Rio Grande do Norte	-	-	10207,56	1,55%	Não	5	Parcial
Paraíba	-	-	8.481,14	1,20%	Não	2	Oposição
Pernambuco	Não	Não	10821,55	2,06%	Não	28	Parcial

Alagoas	-	-	7874,21	6,95%	Não	1	Oposição
Sergipe	-	-	11572,44	0,58%	Não	2	Parcial
Bahia	-	-	11007,47	10,12%	Não	27	Parcial
Minas Gerais	Sim	Não	17931,89	15,63%	Não	35	Oposição
Espírito Santo	Não	Não	23378,74	25,61%	Não	11	Situação
Rio de Janeiro	Sim	Sim	25.455,38	8,65%	Não	59	Situação
São Paulo	Não	Sim	30243,17	7,37%	Não	97	Oposição
Paraná	Não	Não	20.813,98	11,48%	Sim	38	Situação
Santa Catarina	Não	Não	24398,42	8,75%	Sim	15	Situação
Rio Grande do Sul	Sim	Sim	23606,36	10,72%	Sim	42	Oposição
Mato Grosso do Sul	Não	Não	17765,68	11,97%	Sim	8	Situação
Mato Grosso	-	-	19644,09	24,98%	Sim	5	Parcial
Goiás	-	-	16251,7	7,29%	Não	5	Parcial
Distrito Federal	0	0	58489,46	0,18%	Não	146	Parcial

Fontes: Anexo V; IPEADATA; MDIC; FUNAG; MRE. Elaboração própria