

## VII Seminário Discente DCP-USP\*

# Diplomacia federativa e Cooperação Internacional Federativa: mudança de prática ou de discurso?†

Thiago Meireles‡

3 de maio de 2017

### Resumo

No final da década de 1980 foi observado o processo de institucionalização das relações externas por governos subnacionais brasileiros, notadamente em alguns estados, levando a debates no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. Este processo culminou no desenvolvimento de uma política direcionada ao fenômeno durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), a diplomacia federativa, política que visava coordenação e controle dessas ações. No governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003–2010, a política foi substituída pela cooperação internacional federativa, considerada uma política de coordenação e incentivo. Apesar dos esforços em mapear as alterações institucionais derivadas da mudança encontrados na literatura, emergem questionamentos sobre o impacto que causou sobre o desenvolvimento de políticas externas nos governos subnacionais brasileiros. Dessa forma, o artigo busca analisar mudanças de padrão das características dos estados que contavam com uma estrutura de relações internacionais nos dois períodos. Para isso, emprega a *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), comparando características econômicas e políticas desses estados, e modelos de regressão para identificar se, com a introdução de uma nova política, o efeito de tais características se altera. Nesse sentido, a QCA indica a dificuldade em se estabelecer um padrão explicativo no período da diplomacia federativa, ainda que seja encontrada uma menor restrição nas características observadas no período da cooperação internacional federativa. Os modelos de regressão corroboram com estes resultados ao indicarem, também, a falta de um padrão explicativo não só para o período da diplomacia federativa, como também para o da cooperação internacional federativa.

**Palavras-chave:** Cooperação internacional federativa, Diplomacia federativa, Governos subnacionais, Paradiplomacia, Política externa subnacional.

---

\*Trabalho preparado para a Mesa Temas de Política Externa Brasileira.

†Artigo em elaboração: favor não citar sem autorização prévia do autor

‡Doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo. Email: [thiagomeireles@usp.br](mailto:thiagomeireles@usp.br). Esta pesquisa conta com o apoio Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

## Introdução

O final do século XX foi marcado por transformações no Sistema Internacional, sendo a diluição das questões internacionais e domésticas um efeito relacionado ao aprofundamento do processo de globalização (Hocking, 2004; Mariano and Mariano, 2005). 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 (Melo, 1996; Diniz, 1996; Pereira, 1992). 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 (Nunes, 2005).

Ainda que a internacionalização de governos subnacionais não se constitua em um novo fenômeno, o aumento do número de atividades externas desses governos se constitui em uma novidade quantitativa e a criação de "serviços estrangeiros" próprios uma novidade qualitativa (Soldatos, 1990). No Brasil, ainda que as primeiras experiências tratem da busca de empréstimos ainda na República Velha (Maia e Saraiva, 2012), os primeiros processos de institucionalização nos governos subnacionais ocorrem em meados da década de 1980 (Nunes, 2005), em meio a um contexto de redemocratização e descentralização (Melo, 1996), crises econômica e fiscal que levariam à Reforma do Estado na década de 1990 (Diniz, 1996; Pereira, 1992).

Com o robustecimento dessas ações por governos estaduais e municipais, no início da década de 1990 surgem as primeiras discussões no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, culminando com a criação da diplomacia federativa, política que objetivava a coordenação e o controle dessas ações pelo governo central, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Já no governo de Luís Inácio Lula da Silva, a política é substituída pela cooperação internacional federativa que adota um discurso de coordenação e incentivo à internacionalização de governos subnacionais brasileiros (Bogéa, 2001; Miklos, 2010; Nunes and Salomón, 2007).

A partir disso, o presente artigo questiona se a mudança de política, a despeito das transformações institucionais, constitui-se, de fato, em uma nova abordagem ou se tratava-se apenas de mudança de discurso. Em busca de evidências para responder a questão, o artigo está subdividido em cinco sessões além desta introdução. Na segunda sessão será realizada uma revisão da discussão da literatura acerca da relação dos governos centrais com o fenômeno. Em seguida, serão traçadas as principais mudanças entre as duas políticas para robustecimento da hipótese a ser testada. Feito isto, serão apresentados os dados e métodos utilizados para testar a hipótese. Posteriormente, serão apresentados os resultados que precedem as conclusões.

# 1 Governo central e a atuação internacional subnacional

A atuação internacional de governos subnacionais possui diversas tentativas de tipologias e conceitualizações (Kuznetsov, 2014), sendo paradiplomacia (Soldatos, 1993) o mais disseminado nesta agenda de pesquisa. Ainda que indicando o prefixo "para" como reducionista ao conotar uma imitação frouxa do que é realizado pelo governo central, ou pela não diferenciação entre diplomacia e política externa, tanto o conceito de paradiplomacia quanto algumas de suas alternativas se provam limitadas (Hocking, 1993; Krämer, 1996; Kincaid, 1990; Cornago, 2000, 2010).

Por outro lado, mesmo conceitos que tentem esclarecer a recorrente confusão existente sobre o que representam diplomacia e política externa Salomón (2012), acabam reduzindo o fenômeno ao federalismo (Rodrigues, 2006) desconsiderando a que a autonomia do governo subnacional é central para definição do fenômeno. Isso decorre da não diferenciação entre a escolha constitucional (federalismo/unitarismo) e a política (descentralização/centralização) (Blume and Voigt, 2011). Pensando na operacionalização da variável resposta da análise realizada aqui, também é importante diferenciar as ações reativas e circunstanciais daquelas de maior robustez, as quais possuem formulação, estratégias e execução bem definidas.

A partir dessas duas questões, pode-se entender que os governos subnacionais realizam uma atuação internacional quando buscam o exterior mesmo sem uma política bem definida e de uma política externa subnacional quando possuem espaços para construção e execução de uma política específica. Dessa forma, a utilização do conceito de política externa subnacional como objeto de análise na pesquisa está relacionada, primeiramente, à 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.

Tendo em vista essas questões, deve-se considerar a agenda de pesquisa sobre a relação entre dos governos centrais com a internacionalização de governos subnacionais que se formou a partir do final da década de 1980 (Aguirre, 1999; Duchachek; Hocking, 1993, 1999, 2004; Keating, 2000; Kincaid, 1990, 1999; Ravenhill, 1999; Soldatos, 1990). Partindo da perspectiva dos governos centrais, o questionamento central é sobre a existência de riscos envolvidos no fenômeno para a unidade nacional e a estabilidade internacional do país (Duchachek), sendo a partir dessa preocupação que se desenvolve a discussão da relação entre a política externa subnacional e a política externa nacional.

Sob a perspectiva realista das relações internacionais, qualquer ação que desafie o pressuposto da coerência da política externa é vista como nociva pelos *policy-makers* que consideram a centralização um fator essencial de controle (Hocking, 2004). Com isso, limitar o envolvimento internacional dos governos subnacionais seria uma necessidade para os formuladores de política externa.

Abrindo a discussão, Duchachek apresenta três questões como cruciais para o entendi-

mento dessa relação: (1) o temor de intromissões trans-soberanas como resultado do contato de governos subnacionais com governos estrangeiros; (2) a possibilidade de uma fragmentação caótica da política externa em decorrência de discursos conflitantes; (3) a potencial oposição de elites nacionais associadas ao governo central baseadas em um discurso constitucional de domínio da política externa nacional. A partir dessas questões, [Duchachek](#) elenca quatro cenários como mais prováveis: (1) fragmentação secessionista; (2) forte centralização da política externa; (3) política externa combinatória; (4) segmentação cooperativa/competitiva. Um elemento comum aos dois últimos cenários é a possibilidade, ou até mesmo a necessidade, da criação de instituições ou fórmulas de coordenação do governo central com os governos subnacionais.

Considerando a ideia de segmentação como mais apropriada para explicar a relação em detrimento da fragmentação, [Soldatos \(1990\)](#) indica que o processo pode representar mais um processo de racionalização das relações externas de um país do que sua desintegração. Nesse sentido, a segmentação adquirir contornos (1) territoriais, com os diferentes níveis de governo participando ativamente dos processos de *policy-making* e execução da política externa ou (2) funcionais a partir do envolvimento direto de diferentes instituições governamentais de um mesmo nível de governo nas relações internacionais. A primeira estaria associada com a política externa subnacional enquanto a segunda com os processos de horizontalização da política externa.

No entanto, a partir da perspectiva da diplomacia tradicional, a ideia de segmentação teria características indesejáveis que prejudicariam a autoridade e a efetividade das relações externas do governo central [Duchachek](#). Como aponta [Hocking \(1993\)](#), os governos subnacionais podem buscar seus interesses internacionais por duas vias, quais sejam, influenciar seus governos nacionais com a cobrança de projeção dos interesses locais ou com a atuação internacional direta. [Soldatos \(1990\)](#), a partir disso, indica que as relações entre os governo central e subnacionais pode ser cooperativa ou paralela. A primeira se basearia na coordenação do governo central a partir de sua articulação com os governo subnacionais. Já a segunda poderia assumir caráter harmônico, com algum tipo de monitoramento, ou desarmônico, a partir de conflitos entre os diferentes níveis de governo.

A racionalização da política externa via descentralização coordenada com a segmentação de ator pode ocorrer, sob a ótica do governo central, com a aceitação de determinadas atividades, o estabelecimento de cooperação com os governos subnacionais, a coordenação ou monitoramento do *policy-making* externo subnacional ou o estabelecimento de políticas para harmonização das várias atividades transnacionais ([Soldatos, 1993](#)). Assim, a descentralização permitiria aos governos subnacionais (1) promover internacionalmente seus interesses de acordo com o interesse nacional; (2) dividir os custos e se aproveitar de canais e recursos de formulação de política externa do governo federal; e (3) buscar complementaridades. Como salienta [Keating \(2000\)](#), a postura dos governos centrais é um ponto crítico para a atuação internacional subnacional.

As políticas da diplomacia federativa e da cooperação internacional federativa apresentam traços que indicam a transformação de visão do governo central brasileiro com relação ao fenômeno. Com a primeira foram criadas instâncias burocráticas no Ministério das Relações Exteriores objetivando o controle e a coordenação dessas ações sem, no entanto, estabelecer canais que possibilitassem a assimilação dos interesses subnacionais pela Política Externa Brasileira. Nos termos do debate desenvolvido na seção, buscou-se evitar a fragmentação. A cooperação internacional federativa possui, ainda que no campo discursivo, ideias que aproximam a política ao que [Soldatos \(1990\)](#) chama de segmentação do ator.

No entanto, essa mudança possui efeitos práticos? Em outros termos, é possível observar o efeito em cascata esperado pela indução dos governos subnacionais a se tornarem atores de política externa? Esse questionamento norteia a análise dos processos de institucionalização de políticas direcionadas para a atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros durante os governos FHC e Lula. Assim, o próximo passo é a realização de uma análise das construções de ambas as políticas e das instituições que auxiliariam sua implementação.

## 2 Da diplomacia federativa à cooperação internacional federativa

Em meio emergência das atividades internacionais dos estados, o governo brasileiro passou a debater as características do fenômeno e as ações a serem adotadas a partir do início da década de 1990. Apesar da atenção nascente, existia o desconforto em parte dos formuladores de política externa que buscavam garantir a manutenção da posição centralizadora do Ministério das Relações Exteriores. Em meio a esse debate interno, pode-se dizer que duas correntes possuíam leituras opostas: (1) os que viam o fenômeno como estrutural e entendiam que era parte de um conjunto de processos que alteraria a dinâmica da relação do Itamaraty com os governos subnacionais; e (2) os que entendiam o fenômeno como conjuntural e transitório (MRE, 1993). Assim, como indica Miklos (2010), existia uma divisão interna quanto à criação de mecanismos institucionais que alterassem a relação do Itamaraty com os governos subnacionais.

Pode-se dizer que a primeira visão se sobrepôs à segunda, uma vez que o Itamaraty passa a adotar uma postura definida a partir da diplomacia pública e da diplomacia federativa. Como apresentada pelo então Ministro [Lampreia \(1995\)](#), a primeira se constituiria na abertura de canais de diálogo com a sociedade civil para identificação dos interesses nacionais. A segunda, por sua vez, foi a primeira política do governo brasileiro direcionada à atuação internacional subnacional e objetivava coordená-las e harmonizá-las com as ações desenvolvidas pelo MRE ([MOURA DANIEL et al., 2002](#)). Assim se inicia o que [Bogéa \(2001\)](#) chama de federalização da Política Externa Brasileira. Sob o ponto de vista de instituições

formais, foram criadas, no âmbito do MRE, a Assessoria de Relações Federativas<sup>1</sup> (ARF) e escritórios de representação estaduais e regionais<sup>2</sup> que ficariam subordinados ao novo órgão. Como indica [MOURA DANIEL et al. \(2002\)](#), a construção da diplomacia federativa teria influência direta do presidente governo Fernando Henrique Cardoso, Chanceler no governo Itamar Franco.

Buscou-se, assim, estabelecer a ARF como canal de interlocução do MRE com os governos subnacionais para construir uma via de mão dupla ao aproximar os estados e os municípios da Política Externa e, com isso, capacitar e preparar os responsáveis pela execução das políticas internacionais desses governos [Bogéa \(2001\)](#). Essas ações buscavam criar um mecanismo de controle e coordenação da atuação internacional subnacional ([Bogéa, 2001](#); [Miklos, 2010](#)). No processo de tentativa de aproximação com os governos subnacionais, os Escritórios de Representação do MRE se constituiriam em uma rede para ampliar a capilaridade interna do Ministério, se aproximar da sociedade e, especialmente, constituir-se em um canal de acesso mais direto ao comércio exterior pelo empresariado local ([Bogéa, 2001](#)).

Como salienta [Miklos \(2010\)](#) a noção de capilaridade é importante para compreender esses movimentos, uma vez que representa a aproximação do Itamaraty com os governos subnacionais com a diplomacia federativa. Seria, em conjunto com a diplomacia pública, um dos pilares da criação da ARF e dos Escritórios de Representação. Nesse sentido, é importante destacar os acordos do MRE com os governos estaduais para a criação dos Escritórios de Representação, uma vez que os estados cediam o espaço e arcavam com a maior parte dos gastos, incluindo os de manutenção ([Gomes Filho, 2011](#)). Outra forma de aproximação no processo de federalização do MRE era a oferta de cursos de formação de quadros de relações internacionais com palestras e seminários de diplomatas de carreira. Em parceria com governos locais e estabelecimentos de ensino superior, objetivavam explicitar as posições do Itamaraty, tendo como público-alvo membros de setores empresariais, professores e estudantes universitários, além de funcionários dos quadros dos governos estaduais e municipais ([Bogéa, 2001](#)).

Pode-se falar, assim, 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. Esta posição vai ao encontro à ideia 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 ([Colacrai and Zubelzú, 2004](#)).

A chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República com Luís Inácio Lula da Silva marcaria um novo momento para a atuação internacional subnacional no Brasil, uma vez que o partido teria certa vocação internacional por seu histórico de iniciativas internacionais no âmbito municipal ([Salomon, 2011](#)). Soma-se a isso a adoção de uma Política Externa pautada na diversificação de parceiros e de opções estratégias ([Vigevani](#)

---

<sup>1</sup>Decreto n. 2.246 de 1997.

<sup>2</sup>Artigo 30 do Decreto n. 2.775, de 9 de setembro de 1998.

and Cepaluni, 2007), o que também traria uma nova dinâmica para essas relações. Nesse contexto, alguns movimentos indicam uma potencial transformação na visão do governo central quanto à incorporação dos governos subnacionais na Política Externa Brasileira.

Em linhas gerais, pode-se falar no processo de desarticulação da diplomacia federativa para construção da cooperação internacional federativa, com o deslocamento da política do Itamaraty para a Casa Civil da Presidência da República. No processo de desarticulação da diplomacia federativa, destaca-se a perda de atribuições relacionadas ao fenômeno pela ARF após sua fusão com a Assessoria de Assuntos Parlamentares, ainda no primeiro ano de mandato de Lula, originando a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA)<sup>3</sup>. Apesar de manter a articulação entre o MRE e os governos subnacionais dentre suas atribuições, bem como os Escritórios de Representação passam a ficar sob a responsabilidade da Divisão de Comunicação e Arquivo do MRE<sup>4</sup>. 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.

Mas uma questão central na nova política para atuação internacional seria a cooperação técnica e a cooperação descentralizadas que ficaram, 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 SAF e de sua Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF) materializava a estratégia presidencial de adoção de um discurso de fortalecimento federativo (Miklos, 2010). Dessa forma, a aparente desarticulação da ARF com a criação da AFEPA e o deslocamento da pauta para a Casa Civil podem indicar o desenvolvimento de um protagonismo do gabinete presidencial na política, encontrando paralelos na chamada "diplomacia presidencial" que, embora seja relatada desde o governo FHC, ganhou maior projeção durante o governo Lula (Cason and Power, 2009).

Quando observadas as atribuições da SAF, nota-se convergência entre o discurso de fortalecimento da relação entre o governo central e os governos subnacionais, especialmente em questões de subsídio e apoio às atividades e projetos de cooperação técnica, incluindo os internacionais. Como discursa Trevas (2006), são movimentos de mudança de uma política de "controle e coordenação" para uma de "promoção e coordenação" das atividades internacionais dos governos subnacionais. Adota-se um novo modelo de relacionamento pautado por uma nova lógica de cooperação com a SAF subsidiando as ações de cooperação internacional subsidiando o planejamento e a atuação dos governos subnacionais brasileiros no

---

<sup>3</sup>A fusão foi estabelecida por meio da reforma da estrutura administrativa do MRE no 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.

<sup>4</sup>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 (...)".

exterior. Segundo Salomón ([Salomón, 2008](#)), o governo Lula aposta no ativismo internacional dos governos subnacionais em dimensões que vão além da cooperação, incluindo também a promoção comercial e a busca por investimentos. Nesse sentido, [Miklos \(2010\)](#) rejeita a ideia de a SAF se constituir em uma nova etapa da diplomacia federativa e indica o rompimento com a política implementada no governo Cardoso, a qual era desarticulada e dava lugar a uma nova política para essa relação.

A atuação da SAF se estenderia ao âmbito regional, destacando-se o ativismo na construção do Foro Consultivo de municípios, e estados federados, províncias e departamentos do MERCOSUL (FCCR)<sup>5</sup>. Embora não fosse o primeiro espaço de discussão entre governos subnacionais no MERCOSUL, uma vez que foi precedido pela REMI (Reunião Especializada de Municípios e Intendências) criada em 2000 como resultado das pressões exercidas sobre os governos centrais ([arj](#)), o FCCR trouxe uma nova dinâmica ao estabelecer o diálogo constante entre populações locais e governos subnacionais sobre temas que passavam por questões políticas e econômicas internacionais ([Junqueira, 2014](#)). No entanto, não se deve atribuir a criação do FCCR como vontade exclusiva dos governos centrais, uma vez que a Rede Mercocidades teve papel importante nesse processo evolutivo ([VIGEVANI et al., 2011](#)).

O protagonismo da SAF se deu por sua atuação nas negociações com o MRE para efetivação do Foro, em um primeiro momento, e, posteriormente, na negociação com os demais Estados membros do bloco. Essas ações seriam fruto da percepção de que a aproximação das unidades subnacionais aos temas da integração regional era um componente da cooperação internacional federativa, especialmente para negociação de agendas compartilhadas sobre temas internacionais com interesses em comum ([TREVAS, 2006](#)). Por outro lado, [SALOMÓN et al. \(2010\)](#) pondera que existiam pressões dos governos subnacionais para a criação do FCCR, especialmente dos membros da Rede Mercocidades, mas que, também, os governos brasileiro e argentino foram ativos no processo de consolidação do Foro, com o primeiro atuando via SAF. O estabelecimento do espaço geraria um tratamento mais homogêneo para questões do bloco ao aproximar os governos subnacionais dos temas de integração ([Paikin and Vazquez, 2004](#)) e, apesar das limitações decorrentes de seu caráter propositivo, se tratava do reconhecimento institucional via espaço para atuação dos governos subnacionais em questões do processo de integração ([Prado, 2009](#)).

A partir das questões apresentadas nesta sessão, observa-se que o governo Cardoso buscou a manutenção do controle da agenda internacional por meio da diplomacia federativa com o a coordenação e o controle das atividades internacionais dos governos subnacionais ([Nunes, 2005](#)). Por outro lado, com a cooperação internacional federativa e a desarticulação da diplomacia federativa, se alteram os canais de relacionamento entre o governo central e os governos subnacionais e adota-se o discurso de promoção e coordenação dessas ações

---

<sup>5</sup>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>.

internacionais (Miklos, 2010; TREVAS, 2006). Chega-se a falar em uma nova visão sobre a *policy* internacional subnacional com a SAF sendo instrumento para estabelecer uma nova relação com o fortalecimento do diálogo federativo (Miklos, 2010). No entanto, apesar dos esforços da literatura em mapear as alterações institucionais, existe de fato uma mudança de política que altera a relação do governo central com a atuação internacional subnacional?

## 3 Dados e Métodos

### 3.1 Estratégia de pesquisa

A estratégia empregada para responder a pergunta de pesquisa se dá por duas etapas. Em um primeiro momento será realizada uma *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), método desenvolvido por Charles Ragin (1987) baseado em uma lógica de minimização booleana para estabelecer relações de necessidade e suficiência em uma linguagem simples mesmo para relações complexas. Ela emerge como uma alternativa *sexy* por permitir estabelecer relações entre o *outcome* (variável resposta) e as condições (variáveis explicativas), especialmente em situações em que o número de casos ou o interesse de pesquisa não permitam tanto o uso de análise estatística ou estudos de caso comparativos (Wagemann and Schneider, 2010). A pretensão aqui é empregar a QCA como técnica analítica, de forma similar a técnicas quantitativas tradicionais, pois se limita ao momento analítico da pesquisa (Schneider and Wagemann, 2010). Nesse sentido, serão observadas as condições necessárias e suficientes durante as execuções da diplomacia federativa e da cooperação internacional federativa, esperando-se uma menor restritividade nas condições no segundo período.

No entanto, consideramos as limitações da QCA para se pensar em termos de inferência causal e, por mais que existam indicativos para a hipótese central do trabalho, de não ser possível observar o efeito da cooperação internacional federativa em si. Nesse sentido, deve ser salientado que a QCA se baseia em premissas altamente demandantes para a construção do processo de construção de efeitos causais, uma vez que possui a premissa de não existência de variável omitida dentre as condições e, mesmo em modelos mais sofisticados que conseguem lidar com esse problema, não é capaz de mensurar erros no modelo (Seawright, 2005). Como solução, podemos adotar modelos de regressão como uma associação causal baseada em uma única forma de relação possível. Dessa forma, a segunda etapa da estratégia de pesquisa consiste na análise quantitativa para observação das diferenças entre as políticas desenvolvidas nos dois períodos analisados, a despeito do pequeno número de observações da amostra, buscando fortalecer a análise da QCA.

## 3.2 Operacionalização das variáveis e fontes

### 3.2.1 Variável Resposta

A variável resposta dos modelos será a presença de uma estrutura de relações internacionais institucionalizada nos governos estaduais, ou seja, se o estado possui uma burocracia de relações internacionais que centralize a política. A decisão é decorrente da construção de políticas e de instituições do governo central para lidar com o fenômeno, especialmente pela preocupação com o efeito nocivo de ações que gerassem constrangimentos para a política externa brasileira (Miklos, 2010; Nunes, 2005). Não é excluída a possibilidade de ações pontuais gerarem esse efeito, mas a construção de uma política no nível subnacional que possua posições divergentes das diretrizes do governo central possuem potencial de gerar contradições sistemática e, por consequência, maiores constrangimentos. Nesse sentido, espera-se que a relação seja mais próxima aos governos que desenvolvam uma política externa subnacional, o que justifica a opção pelos estados em detrimento dos municípios.

Para classificação da variável foram observadas as legislações que definem as áreas de relações internacionais nos estados brasileiros, resultando em uma amostra de 16 estados, além do distrito federal. Com isso, alguns estados em que as informações não eram precisas ou que não dispunham de informações precisas sobre datas de criação e/ou extinção não farão parte da análise. A escolha possui implicações sobre os resultados, incluindo questionamentos sobre possível viés, mas, como salientam Bolfarine and Bussab (2005), os erros na construção de uma amostra podem se dar de duas formas: (1) amostrais, que constituem os desvios da amostra em relação à população; (2) não amostrais, que introduzem possíveis distorções e podem comprometer planos amostrais mesmo que tecnicamente perfeitos. Assim, foi considerada a possibilidade de introdução de erros não amostrais por erros de classificação pela dificuldade de definição do órgão como centralizador das relações internacionais ou pela falta de informação. Nesse sentido, optou-se por minimizar os erros na base de dados, uma vez que os erros amostrais possuem componentes aleatórios que estão além do alcance do pesquisador e, ainda que surjam questionamentos sobre um possível viés, é preferível explicitar as dificuldades e os procedimentos adotados para entender as limitações dos resultados da pesquisa.

### 3.2.2 Variáveis Explicativas

**C1: Presença anterior de órgão de relações internacionais:** A variável indica se a presença de um órgão de relações internacionais no governo estadual não está relacionado à introdução da política, ou seja, se precede a execução da diplomacia federativa e/ou da cooperação internacional federativa. Nesse sentido, serão consideradas como possuindo uma estrutura anterior aqueles que possuíram uma estrutura em período anterior à política analisada.

**C2: PIB estadual per capita<sup>6</sup>:** Considerando a necessidade de recursos próprios para criação de uma burocracia de relações internacionais, o PIB estadual per capita será utilizado como *proxy* para o desenvolvimento econômico do estado<sup>7</sup>.

**C3: Participação das exportações no PIB estadual (Nível de Internacionalização da Economia<sup>8</sup>):** Regiões fortemente incluídas nas cadeias econômicas globais estariam mais suscetíveis aos impactos econômicos e políticos dessa participação, sendo esta participação pensada em termos de fluxos comerciais e financeiros (Ohmae, 1992). Assim, a participação das exportações no PIB estadual é empregada como *proxy* para o envolvimento do estado no comércio internacional<sup>9</sup>.

**C4: Estado fronteiriço<sup>10</sup>:** São diferentes as abrangências do fenômeno, de global a regional, sendo que na microrregional os atores lidam com questões relativas a comunidades contíguas territorialmente em áreas de fronteira, ou seja, com a contiguidade implicando a presença de fronteiras comuns (Duchachek; Soldatos, 1990). Dessa forma, existe uma tendência a resolução de problemas comuns pautados pela contiguidade territorial, sendo uma "causa" para o desenvolvimento de ações internacionais.

**C5: Representações estrangeiras<sup>11</sup>:** Considerando o contato internacional via representantes estrangeiros, a presença de representações estrangeiras no território subnacional possibilita esse desenvolvimento, sendo a presença de consulados e embaixadas uma *proxy* para facilitação desses contatos<sup>12</sup>.

**C6: Posição do partido do governador na coalizão federal<sup>13</sup>:** Sendo a preocupação com coesão da política externa uma constante durante o discurso do período da diplomacia federativa e na literatura sobre a relação do governo central com o fenômeno, espera-se que partidos de oposição com maior inclinação para o estabelecimento de relações internacionais durante o governo Cardoso. Por outro lado, como a cooperação internacional federativa adota

---

<sup>6</sup>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. disponíveis na plataforma IPEAdata.

<sup>7</sup>Na QCA serão utilizadas três categorias: "baixo" (menores que 15 mil reais), "médio" (entre 15 e 20 mil reais) e "alto" (maiores que 20 mil reais).

<sup>8</sup>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 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.

<sup>9</sup>Também serão empregadas três categorias na QCA: "baixa importância" (menores que 10%) "importante" (entre 10 e 20%) e "alta importância" (acima de 20%).

<sup>10</sup>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>.

<sup>11</sup>Os dados foram obtidos via informações disponíveis no site do MRE (<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?lang=pt-BR>)

<sup>12</sup>A classificação na QCA será em duas categorias: "baixa presença" (até 20 consulados ou embaixadas) e "alta presença" (mais de 20 consulados ou embaixadas).

<sup>13</sup>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, 2007).

um discurso de promoção dessas ações, espera-se o contrário, ou seja, que exista uma maior presença de estruturas em estados governados por partidos da coalizão federal<sup>14</sup>.

### 3.3 Resultados

#### 3.3.1 Análise QCA

A análise da QCA é realizada a partir da observação das *truth tables* 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<sup>15</sup>.

Os resultados para o período Cardoso apresentam contradição no caso do Ceará, uma vez que possui as mesmas características dos estados do Piauí e de Goiás, mas, diferentemente destes, possui estrutura de relações internacionais. Dos outros três estados com órgãos de relações internacionais, o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul seriam explicados pela presença anterior de órgão de relações internacionais e pelo partido do governador compor a a coalizão federal por quatro dos oito anos analisados. No entanto, Minas Gerais possui sete combinações de explicações, o que, no fim, não indica quais as características seriam relevantes para a análise. Dessa forma, dos quatro órgãos de relações internacionais do período, a QCA oferece explicação somente para dois, justamente os criados durante o período da diplomacia federativa.

Tabela 1: Combinações para presença de estrutura de relações internacionais (FHC)

|   |   |                                     |
|---|---|-------------------------------------|
| C1(1)xC6(1)<br>(Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) | + | C2(0)xC3(1)xC4(0)<br>(Minas Gerais) |
| C1(1)xC6(1)<br>(Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) | + | C3(1)xC4(0)xC6(0)<br>(Minas Gerais) |
| C1(1)xC6(1)<br>(Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) | + | C2(0)C3(1)xC5(1)<br>(Minas Gerais)  |
| C1(1)xC6(1)<br>(Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) | + | C2(0)xC4(0)xC6(2)<br>(Minas Gerais) |
| C1(1)xC6(1)<br>(Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) | + | C1(0)xC4(0)xC6(2)<br>(Minas Gerais) |
| C1(1)xC6(1)<br>(Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) | + | C2(0)xC5(1)xC6(2)<br>(Minas Gerais) |
| C1(1)xC6(1)<br>(Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) | + | C1(0)xC5(1)xC6(2)<br>(Minas Gerais) |

<sup>14</sup>Serão utilizadas três categorias na QCA para cada governo: "oposição"(se sistemática nos oito), "parcial"(em caso de alteração de posição nos oito anos) e "situação"(se sistemática nos oito anos)

<sup>15</sup>As *truth tables* para os dois períodos estão nos anexos do artigo

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 (Parente, 2000; Maia and Farias, 2006). A reforma do modelo administrativo do estado tinha, como uma das ferramentas para promoção comercial e desenvolvimento de infraestrutura, um olhar para o internacional (Maia and Farias, 2006; Fontenele et al.; Saraiva, 2004). Nesse sentido, as iniciativas do segundo governo Jereissati (1995–1998) em acrescentar um Assessor Especial para Assuntos Internacionais no Gabinete do Governador seria a peça central no desenvolvimento de uma política externa estadual.

A internacionalização de Minas Gerais, por sua vez, objetivava 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 (Gerais, 2010). Nesse sentido, sua atuação internacional se pautou pela promoção econômica e comercial de Minas Gerais, existente desde o período Itamar Franco, uma vez que se focava na cooperação internacional e nas operações de crédito (Pereira, 2010). Nesse sentido, considerando 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.

O período da cooperação internacional federativa observou um aumento de 150% nas estruturas de relações internacionais nos estados observados, sendo agora dez dos 17, e não foram encontrados casos contraditórios na *truth table*. As combinações de condições trazem alguns aspectos interessantes. O primeiro deles é que todos os estados que possuíam estruturas de relações internacionais durante o governo Cardoso não descontinuaram suas estruturas. Isso suscita hipóteses sobre a continuidade institucional<sup>16</sup> destes organismos, sendo São Paulo, no início do mandato de Mário Covas (1994), o único estado a encerrar as atividades internacionais institucionalizadas no período analisado. Um segundo ponto interessante é que uma condição se mostra como 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.

Tabela 2: Combinações para presença de estrutura de relações internacionais (Lula)

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

As outras explicações estão na combinação de governos de partidos membros da coalizão do governo federal estabeleceram um órgão específico de relações internacionais quando a

<sup>16</sup>Isto vai de encontro ao exposto por Vigevani (2006), segundo quem o fenômeno é marcado por uma lógica de *stop and go*, ou seja, pela descontinuidade e pela falta de estratégias definidas, sofrendo limitações, principalmente por interesses políticos dos governantes, como também algumas constitucionais.

participação do comércio exterior no PIB estadual de “baixa importância” (menores que 10%). Já os governos de partidos que realizaram oposição sistemática durante todo o governo Lula possuíam área de relações internacionais quando o PIB per capita era “baixo” (até 15 mil reais) ou “alto” (acima de 20 mil reais).

Considerando a pergunta que guia o artigo, 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*. Considerando a não explicação completa do período da diplomacia federativa, fugindo do modelo de análise e trazendo suspeitas sobre a aleatoriedade e/ou condições comuns a todos os estados, os modelos de podem auxiliar no entendimento da importância dessas condições a partir dos erros desconsiderados pela QCA e buscar por diferenças entre os períodos das duas políticas analisadas.

### 3.3.2 Análise Regressões

Como complemento aos modelos de QCA, serão empregados mais quatro modelos de regressão logística. Os modelos I e II são reproduções das QCAs, ou seja, terão o *outcome* como variável resposta e as condições como variáveis explicativas, sendo o Modelo I para o período Cardoso e o Modelo II para o período Lula, sendo a conversão do PIB per capita para *log* a única alteração. Já os Modelos III e IV terão algumas transformações: a variável resposta será *novas áreas de Relações Internacionais*, ou seja, será uma *dummy* com valor 1 para as estruturas criadas no período Lula, sendo os estados que já as possuíam recebendo valor 0, assim como os que não as criaram durante o período. As variáveis de fronteira e representações estrangeiras serão mantidas, sendo alteradas as variáveis de PIB per capita e participação das exportações no PIB estadual também as variações entre o final do governo Cardoso e o final do governo Lula, ou seja, a variação proporcional do segundo momento em relação ao primeiro. Por fim, considerando-se a possível relação entre as variáveis de PIB estadual per capita e participação das exportações no PIB, será acrescentado o efeito interativo entre as duas variáveis no Modelo IV.

Ainda que utilizadas para tentar mensurar a influência dessas variáveis na criação das estruturas de relações internacionais nos estados brasileiros e, especialmente, de constantes que sejam estatisticamente significantes (ou seja, que indiquem a possibilidade de explicações não aleatórias a partir do modelo), deve-se considerar que o pequeno número de observações tendem a possuir erro-padrão elevado em decorrência do pequeno número de observações.

Tendo essas questões em mentes, a observação dos resultados dos Modelos I e II indicam a falta de padrões explicativos baseados nos modelos de QCA observados de forma separada. Somente a presença anterior de órgão de relações internacionais em período anterior possui efeito significativo estatisticamente e indicando a quase garantia de uma estrutura de relações internacionais no período, conforme já observado pela análise de QCA para a cooperação internacional federativa. Com os modelos iniciais não trazendo maior precisão para a análise

Tabela 3: Modelo logísticos para os modelos aplicados na QCA

|  | <i>Presença de órgão de RI</i> |                      |
|--|--------------------------------|----------------------|
|  | (Modelo I)                     | (Modelo II)          |
| Presença anterior de órgão de RI         | 4.893<br>(3.893)               | 21.814***<br>(3.771) |
| log PIB per capita                       | -0.758<br>(2.533)              | -1.144<br>(1.789)    |
| Participação do Comércio exterior no PIB | 0.044<br>(0.069)               | -0.128<br>(0.105)    |
| Fronteira                                | -2.027<br>(1.265)              | 2.870<br>(2.002)     |
| Representações Estrangeiras              | -0.037<br>(0.058)              | 0.019<br>(0.029)     |
| Partido do Governador                    | 0.213<br>(1.397)               | 1.301<br>(1.552)     |
| Constante                                | 5.716<br>(23.997)              | 8.745<br>(16.502)    |
| N  | 17                             | 17                   |

Note: Erro-padrão robusto entre parênteses; \* $p < 0.1$ ; \*\* $p < 0.05$ ; \*\*\* $p < 0.01$

do impacto da mudança de política, os modelos alternativos propostos podem acrescentar novas informações que não foram capturadas pela análise da QCA.

Os Modelos III e IV, assim como os modelos I e II, não apresentam significância estatística para as constantes. Quando consideradas somente as estruturas de relações criadas durante o período da cooperação internacional federativa, não é encontrado nenhum padrão explicativo para o surgimento dessas estruturas. Quando comparados aos modelos de QCA, os modelos de regressão não fornecem maior precisão sobre quais fatores explicariam a presença de uma área de relações internacionais nos estados brasileiros, seja para o período da diplomacia federativa, da cooperação internacional federativa ou para a criação de novas estruturas no segundo momento. Apesar de considerar os erros relacionados ao modelo, o que se observou foi a falta de um padrão explicativo, o que corrobora, especialmente, para a hipótese de aleatoriedade da institucionalização das relações internacionais dos estados durante o governo Cardoso. Mas, como salientado no início da análise dos modelos de regressão, o número pequeno de casos também pode ser responsável por não se encontrar efeito nos

Tabela 4: Modelos logísticos para as novas áreas de RI nos estados

|  | <i>Novas áreas de RI (2003-2010)</i> |                       |
|--|--------------------------------------|-----------------------|
|  | (Modelo III)                         | (Modelo IV)           |
| $\Delta$ PIB per capita (2002-2010)                                  | 3.626<br>(9.256)                     | -3.715<br>(11.720)    |
| $\Delta$ Comércio exterior (2002-2010)                               | -12.062<br>(16.598)                  | 72.852<br>(71.794)    |
| Fronteira  | 0.0005<br>(0.024)                    | -0.009<br>(0.028)     |
| Representações Estrangeiras  | 0.432<br>(1.097)                     | 0.238<br>(1.167)      |
| Partido Governador   | -5.464<br>(14.111)                   | -12.727<br>(15.860)   |
| Interação entre $\Delta$ PIB per capita e $\Delta$ Comércio Exterior |                                      | -323.075<br>(317.181) |
| Constante  | -2.981<br>(4.499)                    | -1.145<br>(4.466)     |
| N  | 17                                   | 17                    |

Note: Erro-padrão robusto entre parênteses;

\* $p < 0.1$ ; \*\* $p < 0.05$ ; \*\*\* $p < 0.01$

modelos.

## 4 Conclusões: Mudança de discurso ou mudança de política?

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, o artigo entendia que a segunda proporcionaria uma maior autonomia aos estados brasileiros para se lançarem ao plano internacional. Dessa forma, buscou-se responder se essas transformações constituíam, de fato, nova realidade para a atuação internacional subnacional no país ou se eram somente recursos discursivos para criar uma imagem de maior promoção do fenômeno.

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, o que levanta questionamentos sobre as discussões sobre a

descontinuidade dessas estruturas realizada pela literatura. Além de possuir na presença de uma estrutura de relações internacionais no período anterior uma condição suficiente para observação do órgão no período, observa-se uma maior diversificação do perfil dos estados que institucionalizaram estruturas de relações internacionais no período Lula. Se 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, 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.

As evidências são muito frágeis para não se rejeitar a hipótese nula de que as duas políticas não possuíram resultados distintos. No entanto, os resultados da *QCA* para o período da cooperação internacional federativa se diferencia de todos os outros empregados na análise: é capaz de fornecer uma explicação para o período, ou seja, se distancia da aleatoriedade dos outros modelos. Em última instância pode-se falar que há diferenças, ainda que não sejam claras. No entanto, falar em um novo momento para a política externa subnacional a partir disso é, no mínimo, imprudente.

No entanto, as principais contribuições do artigo estão na abertura de agendas de pesquisa relacionadas à internacionalização de governos subnacionais. Considerando os casos do Ceará e de Minas Gerais, observou-se que processos institucionais que impactaram de forma direta as economias estaduais, especialmente a Reforma do Estado e o plano de estabilização econômica do governo Cardoso. A falta de um maior poder explicativo seja da *QCA* ou dos modelos logísticos podem se relacionar com esta questão. Um segundo ponto se relaciona o que [Kuznetsov \(2014\)](#) chama de “assimetria das unidades constituintes”, relacionadas às assimetrias do federalismo, que pode ser definida em termos de desigualdade de desenvolvimento econômico no território nacional. Pensando nos resultados observados na *QCA* surgem indagações sobre a influência das desigualdades regionais no Brasil sobre o fenômeno. Quais os motivos que levaram (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?

## Referências

- A rede mercocidades e o mercosul: atuação em rede arjonilla, giovanna de matos and steffen, nathalie padovani. *Conjuntura Internacional, Belo Horizonte*, 9(5):31–39.
- Aguirre, I. (1999). Making sense of paradiplomacy? an intertextual enquiry about a concept in search of a definition. *Regional & Federal Studies*, 9(1):185–209.
- Blume, L. and Voigt, S. (2011). Federalism and decentralization—a critical survey of frequently used indicators. *Constitutional Political Economy*, 22(3):238–264.
- Bogéa, A. (2001). A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos estados nacionais. *CAE/IRBr Brasília*.
- Bolfarine, H. and Bussab, W. d. O. (2005). *Elementos de amostragem*. Blucher.
- Cason, J. W. and Power, T. J. (2009). Presidentialization, pluralization, and the rollback of itamaraty: explaining change in brazilian foreign policy making in the cardoso-lula era. *International Political Science Review*, 30(2):117–140.
- Colacrai, M. and Zubelzú, G. (2004). Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. una lectura desde las relaciones internacionales. *A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: Editora PUC/Editora UNESP/CEDEC/FAPESP*, pages 313–344.
- Cornago, N. (2000). Exploring the global dimensions of paradiplomacy. functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs. In *Workshop on Constituent Units in International Affairs. Forum of Federations. Alemanha, outubro*.
- Cornago, N. (2010). On the normalization of sub-state diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1-2):11–36.
- Diniz, E. (1996). Em busca de um novo paradigma: a reforma do estado no brasil dos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*, 10(4):13–26.
- Duchachek, I. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations' in hj michelmann and p. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units (Oxford: Clarendon Press, 1990)*, pages 1–33.
- Figueiredo, A. C. (2007). Government coalitions in brazilian democracy. *Brazilian Political Science Review*, 1(2):182–216.
- Fontenele, A. M., de Melo, M. C. P., and Dantas, A. L. A. Abertura comercial: Uma análise das potencialidades e dos limites para o crescimento econômico do estado do ceará.

- Gerais, M. (2010). Plano mineiro de desenvolvimento integrado. *Belo Horizonte*.
- Gomes Filho, F. (2011). A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia.
- Hocking, B. (1993). *Localizing foreign policy: Non-central governments and multilayered diplomacy*. Springer.
- Hocking, B. (1999). Patrolling the 'frontier': Globalization, localization and the 'actorness' of non-central governments. *Regional & Federal Studies*, 9(1):17–39.
- Hocking, B. (2004). Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, pages 77–107.
- Junqueira, C. G. B. (2014). A cooperação subnacional no Mercosul: os casos das mercocidades e do FCCR/the subnational cooperation in Mercosur: the cases of mercocities and CCRM. *Brazilian Journal of International Relations*, 3(1):146–169.
- Keating, M. (2000). Paradiplomacy and regional networking. In *Forum of Federations: an International Federalism*, Hanover.
- Kincaid, J. (1990). Constituent diplomacy in federal polities and the nation-state: conflict and co-operation. *Federalism and International Relations: the role of subnational units*, pages 54–75.
- Kincaid, J. (1999). The international competence of US states and their local governments. *Regional & Federal Studies*, 9(1):111–133.
- Krämer, R. (1996). Las relaciones transfederadas de los Länder de Alemania Oriental. el caso de Brandeburgo. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, pages 103–123.
- Kuznetsov, A. S. (2014). *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. Routledge.
- Lampreia, L. F. (1995). Pronunciamento do ministro das relações exteriores, embaixador Luiz Felipe Lampreia, perante a comissão de relações exteriores da Câmara dos Deputados. *Resenha de Política Exterior, Número 77, 2 semestre de 1995, Brasília, 77(2 semestre)*.
- Maia, J. N. B. and Farias, D. B. L. (2006). *Do nacional-desenvolvimentismo à internacionalização no Brasil subnacional: o caso do Ceará*. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- Mariano, K. L. P. and Mariano, M. P. (2005). Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. *Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC, pages 131–160.

- Melo, M. A. (1996). Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal” efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em perspectiva*, 10:11–20.
- Miklos, M. S. (2010). A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional: a experiência brasileira.
- MOURA DANIEL, M. C., Vigevani, T., and Wanderley, L. (2002). O itamaraty e os governos subnacionais. *T. Vigevani e LE Wanderley, Entre o local e o global: governos subnacionais e sociedade civil na integração regional, São Paulo, Cedec/PUC-SP, Cadernos Cedec*, 71.
- Nunes, C. and Salomón, M. (2007). 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*, 29(1):101.
- Nunes, C. J. d. S. (2005). A paradiplomacia no brasil: o caso do rio grande do sul.
- Ohmae, K. (1992). The rise of the region state. *Foreign Aff*, 72:78.
- Paikin, D. and Vazquez, M. (2004). ¿ paradiplomacia en el mercosur? incentivos y barreras a la participación de los actores subnacionales en el acuerdo regional. *La política*, page 385.
- Parente, J. C. (2000). *A fé e a razão na política: conservadorismo e modernidade das elites cearenses*. Edições UFC.
- Pereira, C. S. (2010). A redefinição do papel do estado e a emergência das unidades subnacionais: a paradiplomacia de minas gerais.
- Pereira, L. C. B. (1992). *A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira*. Nobel.
- Ragin, C. C. (1987). The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies. In *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. University of California Press.
- Ravenhill, J. (1999). Federal–state relations in australian external affairs: A new co–operative era? *Regional & Federal Studies*, 9(1):134–152.
- Rodrigues, G. M. A. (2006). Política externa federativa: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros. *Unpublished PhD's degree dissertation, Brazilian Center of International Relations, São Paulo, SP, Brazil*.
- Salomón, M. (2008). Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (22):145–139.
- Salomon, M. (2011). Paradiplomacy in the developing world. the case of brazil. *Cities and Global Governance. New Sites for International Relations*. Londres, Ashgate, pages 45–68.

- SALOMÓN, M., IGLESIAS, E., and GASOL VARELA, C. (2010). El foro consultivo de municipios, estados federados, provincias y departamentos del mercosul en el contexto de la política exterior brasileña. *Apresentado em: Seminário sobre el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUL, CARI, Buenos Aires, Argentina*, 19.
- Saraiva, J. F. S. (2004). A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47(2):131–162.
- Schneider, C. Q. and Wagemann, C. (2010). Standards of good practice in qualitative comparative analysis (qca) and fuzzy-sets. *Comparative Sociology*, 9(3):397–418.
- Seawright, J. (2005). Qualitative comparative analysis vis-à-vis regression. *Studies in Comparative International Development*, 40(1):3–26.
- Soldatos, P. (1990). An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. *Federalism and international relations: The role of subnational units*, pages 34–53.
- Soldatos, P. (1993). Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world. *States and Provinces in the International Economy, Berkeley, Cal*, pages 65–92.
- TREVAS, V. (2006). Os governos locais e regionais nas relações internacionais". *Cadernos CEDEC: A Ação Internacional das Cidades no Contexto da Globalização. São Paulo: CEDEC*.
- Vigevani, T. (2006). Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(62).
- Vigevani, T. and Cepaluni, G. (2007). A política externa de lula da silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto internacional*, 29(2):273–335.
- VIGEVANI, T. et al. (2011). Actores locales, cooperación descentralizada y fortalecimiento institucional: posibilidades de profundización del mercosur. *Anuario de la Cooperación Descentralizada*, 6:146–168.
- Wagemann, C. and Schneider, C. Q. (2010). Qualitative comparative analysis (qca) and fuzzy-sets: Agenda for a research approach and a data analysis technique. *Comparative Sociology*, 9(3):376–396.

## Anexos

Tabela 5: *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         |

Tabela 6: *Truth Table* para a diplomacia 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    |