

# Os efeitos da mudança: da Diplomacia Federativa à Cooperação Internacional Federativa

Thiago Meireles

Departamento de Ciência Política

University of São Paulo

*thiagomeireles@usp.br*

VIII Seminário Discente do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo

## Resumo

A década de 1980 observou os primeiros processos de institucionalização de relações externas de governos estaduais brasileiros, gerando debates no Ministério das Relações Exteriores no início da década de 1990. A partir disso, duas políticas foram implementadas para lidar com o fenômeno, sendo mapeadas as diversas alterações institucionais que levaram a diferentes caracterizações. A diplomacia federativa, desenvolvida durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), se caracterizaria como política de controle e de coordenação dessas ações. Já a cooperação internacional federativa, substituta da primeira com o início do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), visaria a coordenação com incentivos desses processos. No entanto, o debate carece de evidência empíricas que permitam testar a hipótese de mudança sob a perspectiva dos governos subnacionais. Dessa forma, o artigo se propõe a analisar padrões de alteração entre os dois períodos comparando a presença de estrutura de relações internacionais institucionalizadas nos estados brasileiros durante os dois períodos. Utilizando técnicas que permitem (i) aumentar o número de observações e (ii) utilizar as políticas como grupos de controle e tratamento, modelos de regressão são aplicados para observar se as mudanças tiveram efeito sobre os estados que desenvolviam políticas externas.

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

## Introdução

Ainda que não se tratasse de um novo fenômeno, o aumento das atividades externas de governos nacionais se constituía em uma novidade quantitativa e a criação de "serviços estrangeiros" uma novidade qualitativa (Soldatos, 1990). No plano doméstico, as pressões vinham de diferentes direções: o processo de redemocratização e descentralização (Melo, 1996) por uma lado, e as crises econômica e fiscal (Diniz, 1996; Pereira, 1992) de outro. Ao mesmo tempo, dentre as transformações no Sistema Internacional no final do século XX, a diluição das questões internacionais e domésticas foi uma consequência do aprofundamento da globalização (Hocking, 1993; Mariano & Mariano, 2005).

Em meio a esse contexto, foram observadas as primeiras iniciativas de institucionalização das relações internacionais de governos subnacionais brasileiros. Os estados passaram a buscar o internacional como resposta às transformações sistêmicas e domésticas. Ainda que as primeiras experiências internacionais datem da República Velha com a contração de empréstimos internacionais pelos estados (Maia & Saraiva, 2012), os primeiros processos de institucionalização de governos estaduais ocorreram em meados da década de 1980 (Nunes, 2005).

Da perspectiva dos governos centrais, também é necessário entender como essas ações são recebidas e de qual forma são absolvidas pela política externa nacional. A partir disso, os principais cenários possíveis são de fragmentação, centralização, combinação ou segmentação, cooperativa ou competitiva, da política externa (Duchacek, 1990). A partir do caso brasileiro, é possível estabelecer diferentes períodos que se enquadrariam em duas diferentes classificações de Duchacek. O primeiro, mais próximo da centralização das ações e o segundo mais próximo da segmentação.

Isso ocorre porque, com surgimento das ações internacionais de governos estaduais e municipais, surgiram as primeiras discussões para o Ministério das Relações Exteriores no início da década de 1990. Em meados da mesma década, já no mandato do ex-Chanceler Fernando Henrique Cardoso, foi implementada a Diplomacia Federativa. Tratava-se da primeira política do governo central para lidar com a atuação internacional dos governos subnacionais. Ao construir toda uma institucionalidade própria, objetivava a coordenação e o controle dessas ações. No entanto, com a ascensão de Luís Inácio Lula da Silva à presidência, uma nova política foi colocada em prática e diversas mudanças institucionais ocorreram. A Cooperação Internacional Federativa alterou o discurso para o incentivo e a coordenação da internacionalização subnacional brasileira (Bogéa, 2001; Miklos, 2010).

A despeito das transformações institucionais e mudança de discurso, a nova política criaria uma nova realidade para que governos subnacionais brasileiros buscassem o internacional? De outra forma, a Cooperação Internacional Federativa constituiu um ambiente mais amigável para desenvolvimento dessas ações? Com uma base de dados original, o artigo testa o efeito da mudança de política sobre a existência de áreas de relações internacionais nos governos estaduais brasileiros. Dessa forma, a hipótese do trabalho é de que a chance de um governo estadual possuir uma área de

relações internacionais era maior no período da Cooperação Internacional Federativa.

A observação do número de Secretarias, Assessorias e Coordenadorias Internacionais ligadas aos governos estaduais mostra o crescimento do segundo período comparado ao primeiro. No entanto, outras mudanças ocorridas durante os dois períodos seriam capazes de influenciar tanto o resultado eleitoral (PSDB x PT) e conseqüentemente a política, quanto para criar as condições de internacionalização dos governos estaduais: os chamados *confounders*. Para evitar o risco de inferências enviesadas, em decorrência do pequeno número de observações, as comparações se darão por modelos multivariados de regressão.

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.

### **Governo central e a atuação internacional subnacional**

A atuação internacional de governos subnacionais possui diversas tentativas de tipologias e conceitualizações (Kuznetsov, 2015), 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 (Cornago, 2000, 2010; Hocking, 1993; Kincaid, 1990; Krämer, 1996).

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 & 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; Duchacek, 1990; 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 (Duchacek, 1990) 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, Duchacek (1990) apresenta três questões como cruciais para o entendimento 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, Duchacek (1990) 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 Duchacek (1990). Como aponta Hocking (2004), 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 governos 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 (1990). 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.

### **Do controle ao incentivo?**

A emergência de atividades internacionais de governos subnacionais trouxe o debate sobre as características do fenômeno e a adoção de ações por parte do governo central ainda no início da década de 1990. Entre os formuladores da política externa, existia um desconforto com a novidade e a busca pela manutenção da posição centralizadora do Ministério das Relações Exteriores. Nos debates internos ao órgão, é possível observar a existência de duas correntes com leituras opostas. De um lado, um grupo entendia o fenômeno como estrutural, sendo parte de um conjunto de processos que alterariam a dinâmica da relação do Itamaraty com os governos subnacionais. De outro, a posição era de que o fenômeno era conjuntural e transitório (MRE, 2003). Como observa

Miklos (2010), existia uma divisão interna no MRE quanto à criação de mecanismos institucionais que levassem a uma nova dinâmica do Itamaraty com os governos subnacionais.

A partir da estratégia adotada pelo MRE, pode-se dizer que a primeira visão prevaleceu com a emergência de uma posição baseada nos conceitos de diplomacia pública e diplomacia federativa. A primeira buscava a construção de canais de diálogo com a sociedade civil para identificação de interesses nacionais. Já a segunda, por sua vez, se constituía na primeira política do governo brasileiro direcionada à atuação internacional subnacional (Lampreia, 1995). Seu objetivo principal seria a coordenação e a harmonização das ações internacionais de governos subnacionais com as desenvolvidas pelo MRE (Moura Daniel, 2002). Se iniciava, dessa forma, o que Bogéa (2001) chamou de federalização da Política Externa Brasileira. Sob uma perspectiva institucional, 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. A construção da diplomacia federativa teria, ademais, a influência direta do presidente Fernando Henrique Cardoso, Chanceler em parte do governo Itamar Franco (Moura Daniel, 2002).

A busca em estabelecer a ARF como canal institucional de interlocução do MRE com os governos subnacionais deveria constituir uma via de mão dupla. Por um lado, aproximaria os estados e os municípios da política externa; por outro, possibilitaria ao MRE capacitar e preparar os responsáveis pelas ações internacionais desses governos (Bogéa, 2001). Ao mesmo tempo, era objetivo a criação de um mecanismo de controle e coordenação da atuação internacional subnacional (Bogéa, 2001; Miklos, 2010). Com cada instituição tendo diferente papel, os Escritórios de Representação do MRE seriam a ferramenta de capilaridade interna do ministério com a criação de uma rede e um canal de acesso mais direto ao comércio exterior pelo empresariado (Bogéa, 2001).

A ideia de capilaridade é central na compreensão desses movimentos, uma vez que representa a aproximação do Itamaraty com os governos subnacionais, sendo, em conjunto com a diplomacia pública, um pilar da criação da ARF e dos Escritórios de Representação (Miklos, 2010). Essa aproximação fica latente com o destaque dos acordos do MRE com os governos estaduais para a criação dos Escritórios de Representação, visto que os estados cederam espaço e arcaram com a maior parte dos custos, incluindo aqueles de manutenção (Gomes Filho, 2011). Um outro ponto desse movimento era a oferta de cursos de formação de quadros de relações internacionais dos governos subnacionais a partir de palestras e seminários com diplomatas de carreira. Estabelecendo parcerias com governos locais e estabelecimentos de ensino superior, buscava-se explicitar as posições do Itamaraty para um público-alvo composto por membros de setores empresariais, professores e estudantes universitários, além de funcionários dos quadros dos governos estaduais e municipais (Bogéa, 2001). Dessa forma, pode-se falar em um movimento de alinhamento do Ministério das Relações Exteriores com essa nova realidade em meados dos anos 1990. Essas posições vão ao

<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.

encontro da percepção de que a inclusão desses novos atores seria oportuna se considerada a relevância das relações entre os governos subnacionais de diferentes Estados (Colacrai & Zubelzú, 2004).

No entanto, a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República com Luís Inácio Lula da Silva estabeleceria um novo momento para essa relação, considerando a existência de uma certa vocação internacional do partido em decorrência de seu histórico de iniciativas internacionais no âmbito municipal (Salomon, 2011). Ao mesmo tempo, a adoção de uma Política Externa baseada na diversificação de parceiros e de opções estratégicas (Vigevani & Cepaluni, 2007) também afetaria a dinâmica dessas relações. Em um cenário de mudanças, alguns movimentos convergem para a potencial transformação na visão do governo central quanto à incorporação dos governos subnacionais na Política Externa Brasileira.

Já nos primeiros meses de governo Lula tem início um processo de desarticulação da diplomacia federativa e de construção da cooperação internacional federativa com o deslocamento da política do Itamaraty para a Casa Civil da Presidência da República. Um ponto de destaque nesse processo é a perda de atribuições da ARF após sua fusão com a Assessoria de Assuntos parlamentares, originando a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA)<sup>3</sup>. Ainda que mantivesse o papel de articulação entre o MRE e os governos subnacionais entre suas atribuições, os Escritórios de Representação passam a ser responsabilidade da Divisão de Comunicação e Arquivo do MRE<sup>4</sup>. A subordinação à DCA e a atuação por demanda indicam uma mudança no papel inicial dos Escritórios de Representação, uma vez que o elo entre a estrutura responsável pelo diálogo com as unidades federativas com o MRE e os Escritórios de Representação se rompe.

Outro ponto central na nova política é o deslocamento das pautas de cooperação técnica e cooperação descentralizada para a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), esta ligada à Casa Civil da Presidência da República. A criação da SAF, contando com uma Assessoria de Cooperação Internacional Federativa, materializava a estratégia de adoção de um discurso de fortalecimento federativo pela presidência (Miklos, 2010). Nesse sentido, a aparente desarticulação da ARF, com a criação da AFEPA, e o deslocamento da pauta para a Casa Civil podem ser relacionados à tentativa de um protagonismo presidencial na política, encontrando paralelos na "diplomacia presidencial" que, embora existente desde o governo FHC, ganha maior dimensão durante o governo Lula (Cason & Power, 2009).

A observação das atribuições da SAF indica a convergência no discurso de fortalecimento da relação entre o governo central e os governos subnacionais, especialmente em questões de sub-

<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 (...)".

sídio e apoio às atividades e projetos de cooperação técnica, incluindo os internacionais. Seriam movimentos de mudança e uma política de coordenação e controle para uma de “promoção e coordenação” das atividades internacionais dos governos subnacionais (Trevas, 2006). A adoção de um novo modelo de relacionamento baseado em uma lógica de cooperação, sendo a SAF subsidiária das ações de cooperação internacional dos governos subnacionais auxiliando no planejamento e na execução dessas ações no exterior. O governo Lula, assim, apostaria no ativismo internacional dos governos subnacionais que ultrapassariam a cooperação ao incluir a promoção comercial e a busca por investimentos (Salomón, 2008). Esses indícios levariam à rejeição da SAF como uma nova etapa da diplomacia federativa e à indicação do rompimento com a política criada no governo FHC, a qual fora desarticulada e substituída por uma nova lógica política (Miklos, 2010).

A atuação da SAF, diferentemente da AFEPA, se estenderia ao âmbito regional, com destaque para o ativismo na construção do Foro Consultivo de municípios, e estados federados, províncias e departamentos do MERCOSUL (FCCR)<sup>5</sup>. Embora não constituísse a primeira experiência de inclusão dos governos subnacionais no processo de integração regional, uma vez que fora precedido pela REMI (Reunião Especializada de Municípios e Intendências) criada em 2000 como resultado das pressões exercidas sobre os governos centrais (Arjonilla & Steffen, 2012), o FCCR estabeleceria 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), o novo órgão alterava a lógica de participação subnacional no Mercosul.

No entanto, seria ingenuidade atribuir a criação do FCCR como vontade exclusiva dos governos centrais, uma vez que a Rede Mercocidades também desempenhou papel central no processo (Vigevani, Ramanzini Júnior, & Prado, 2011). Ao negociar com o MRE para a efetivação do Foro, em um primeiro momento, e com os demais Estados membros do bloco, o papel da SAF não pode, da mesma forma, ser desprezado. Essas ações decorreriam 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). Nesse sentido, foram cruciais as pressões dos governos subnacionais para a criação do FCCR, especialmente dos membros da Rede Mercocidades, bem como a participação ativa dos governos argentino e brasileiro, este via SAF (Salomón, 2010). Ao estabelecer um espaço que geraria um tratamento mais homogêneo para questões do bloco ao aproximar os governos subnacionais dos temas de integração (Paikin & Vazquez, 2004), a criação do Foro constituía o reconhecimento institucional para a atuação dos governos subnacionais no processo de integração, a despeito das limitações impostas por seu caráter consultivo (Prado, 2009).

De forma sintética, observou-se a busca pela manutenção do controle da agenda internacional

---

<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>.

pelo MRE durante o governo FHC com a diplomacia federativa com a coordenação e o controle das atividades internacionais dos governos subnacionais (Nunes, 2005). Da mesma forma, com sua desarticulação e a construção da cooperação internacional federativa, os canais de relacionamento entre os governos central e subnacionais se alterou, sendo adotado um discurso de promoção e coordenação dessas ações 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, existiu, de fato, essas mudanças impactaram a relação do governo central com a atuação internacional subnacional?

### Dados e Métodos

Visando a identificação do efeito causal da mudança de política do governo central entre os períodos FHC e Lula, será aplicado um tratamento baseado na mudança de política. De outra forma, as observações serão duplicadas gerando um tratamento "cooperação internacional federativa" frente o controle da "diplomacia federativa". Um outro ponto é a variável resposta, representada pela presença de uma estrutura de relações internacionais no corpo burocrático do governo estadual. Dessa forma, o objetivo é identificar a criação de órgãos que centralizem as relações internacionais do governo estadual. A escolha da variável resposta está relacionada à própria construção das políticas e das instituições do governo central para lidar com a política. Em especial, pela preocupação com o efeito de constrangimento gerado por possíveis ações nocivas para a política externa brasileira (Miklos, 2010; Nunes, 2005). 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.

Já entre os *confounders*, são apresentadas sete variáveis: PIB estadual per capita; participação das exportações no PIB estadual; índice de Gini; estado fronteiro; representações estrangeiras; e posição do partido do governador na coalizão. 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>6</sup>. Já a participação das exportações no PIB estadual é uma *proxy* para o nível de internacionalização da economia<sup>7</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, 1992-1993). O índice de Gini representa a desigualdade territorial entre os estados brasileiros, outro fator que pode influenciar em decorrência de prioridades em termos de políticas públicas, uma vez que a internacionalização não é uma política saliente eleitoralmente.

A variável de estado fronteiro<sup>8</sup> decorre das diferentes 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 (Duchacek, 1990; 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. O número de representações estrangeiras<sup>9</sup> considera o contato internacional via representantes estrangeiros. Nesse sentido, a presença de representações estrangeiras no território subnacional possibilita esse desenvolvimento, sendo a presença de consulados e embaixadas uma *proxy* para facilitação desses contatos. Por fim, a posição do partido do governador na coalizão federal<sup>10</sup> é incluída pela reocupação com coesão da política externa uma

<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>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>8</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>9</sup>Os dados foram obtidos via informações disponíveis no site do MRE (<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?lang=pt-BR>).

<sup>10</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 (2011).

constante durante o discurso do período da diplomacia federativa e na literatura sobre a relação do governo central com o fenômeno. Dessa forma, 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 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

### Análise e Resultados

A partir dos dados coletados, serão realizados testes para observar o efeito da mudança de política utilizando modelos de regressão logística. Em outras palavras, será observado se, como resultado, a mudança de política levou a uma maior internacionalização dos estados brasileiros. No Modelo 1, foram incluídos os *confounders* econômicos; no Modelo 2, os políticos; no Modelo 3, todos os *confounders*; e, por fim, no Modelo 4, além de todos os *confounders*, foi incluído um termo interativo do PIB per capita com a participação das exportações. Os resultados são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1

*Modelos de Regressão para cooperação internacional federativa*

	<i>Dependent variable:</i>			
	Área de Relações Internacionais			
CIF	1.522*	1.546**	2.193**	2.340**
	(0.843)	(0.759)	(1.006)	(1.056)
PIB per capita	-0.00003		-0.0002**	-0.0002**
	(0.00004)		(0.0001)	(0.0001)
Exportações (	(0.049)		(0.059)	(0.146)
Gini	-3.577		-12.612	-5.092
	(10.291)		(13.451)	(14.420)
Fronteira		-0.280	0.225	0.643
		(0.809)	(1.053)	(1.107)
Representações Estrangeiras		0.002	0.058*	0.062**
		(0.011)	(0.031)	(0.031)
Interação PIB per capita e Comércio Exterior				0.00001
				(0.00001)
Constante	1.687	-1.111	7.861	3.630
	(6.309)	(0.814)	(8.481)	(9.035)
Observations	34	34	34	34
Log Likelihood	-20.304	-20.681	-17.908	-17.163
Akaike Inf. Crit.	50.607	49.362	49.815	50.327

*Note:*

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

A mudança de política da diplomacia federativa para a cooperação internacional federativa é positiva para todas as especificações. No Modelo 1, as chances aumentam em 358%; já no Modelo 2, 369%; no Modelo 3, 796.6 % e no Modelo 4 em 903%. Os resultados indicam um efeito positivo e substantivo em todas as especificações. Considerando os Modelos 3 e 4, os quais contam com todos os *confounders* identificados, as chances aumentam em aproximadamente 8 e 9 vezes. Nesse sentido, a hipótese presente na literatura de que a cooperação internacional federativa constituiu um momento de incentivo para a política externa subnacional se sustenta a partir da análise empregada.

### Conclusões e implicações

A relação entre governos centrais com os processos de internacionalização de governos subnacionais assume diversas variações, desde a tentativa de controle sobre essas ações até a cooperação com as burocracias subnacionais. No caso brasileiro, as primeiras iniciativas teriam ocasionado um incômodo no corpo diplomático e, como resultado, foi traçada uma política de coordenação e controle dessas ações sob a tutela do MRE: a diplomacia federativa. Em um segundo momento, com a ascensão do PT à presidência, a relação teria se alterado para um padrão de cooperação e promoção dessas ações com a cooperação internacional federativa, esta sob a responsabilidade da Casa Civil da Presidência.

O presente artigo apresenta evidências que sustentam essa hipótese. Os resultados de diferentes especificações de modelos de regressão possuem a mesma direção e são significativos. Quando considerados todos os possíveis *confounders*, as chances são de 8 a 9 vezes maiores após a mudança de política. Em outros termos, quando considerados os fatores que influenciariam a internacionalização dos estados brasileiros, a mudança de política aumentou drasticamente as chances de criação de estruturas de relações internacionais estaduais.

O estudo traz diferentes contribuições para o debate. A primeira são as evidências de que a mudança de política, de fato, levou a uma maior internacionalização de governos subnacionais no Brasil. Ainda que boas análises sobre as alterações institucionais, existia a lacuna sobre o efeito dessa mudança. Uma segunda contribuição é teórica e traz, especificamente, um questionamento: a naturalização das relações internacionais de governos subnacionais, limitadas à baixa política, levariam a uma mudança de percepção dos governos centrais? Abre-se a possibilidade para a comparação com outros países para verificar se essa é uma tendência ou se o caso brasileiro é único.

### Referências

- 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. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/13597569908421078> doi: 10.1080/13597569908421078
- Arjonilla, G., & Steffen, N. P. (2012). A rede mercocidades e o mercosul: atuação em rede através do fccr. *Conjuntura internacional*, 9(5), 31–39.

- Blume, L., & Voigt, S. (2011, Sep 01). Federalism and decentralization—a critical survey of frequently used indicators. *Constitutional Political Economy*, 22(3), 238–264. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/s10602-011-9105-0> doi: 10.1007/s10602-011-9105-0
- Bogéa, A. (2001). *A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos estados nacionais* (Unpublished doctoral dissertation). Instituto Rio Branco (Trabalho final em Diplomacia, XLII Curso de Altos Estudos Universidade), Brasília.
- Bolfarine, H., & Bussab, W. d. O. (2005). *Elementos de amostragem*. São Paulo: Blucher.
- Cason, J. W., & 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. Retrieved from <https://doi.org/10.1177/0192512109102432> doi: 10.1177/0192512109102432
- Colacrai, M., & Zubeľzú, 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. In T. Vigevani, L. E. Wanderley, M. I. Barreto, & M. P. Mariano (Eds.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais* (pp. 313–344). São Paulo: Editora PUC/Editora UNESP/CEDEC/FAPESP.
- Cornago, N. (2000, Oct.). 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.
- Cornago, N. (2010). On the normalization of sub-state diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1-2), 11-36. Retrieved from <http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/1871191x-05010102> doi: <https://doi.org/10.1163/1871191x-05010102>
- 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.
- Duchacek, I. (1990). Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In H. J. Michelmann & P. Soldatos (Eds.), *Federalism and international relations: the role of subnational units* (p. 1-33). Oxford: Clarendon Press.
- Gomes Filho, F. (2011). *A paradiplomacia subnacional no brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da amazônia* (Unpublished doctoral dissertation). Universidade de Brasília (Instituto de Relações Internacionais), Brasília.
- Hocking, B. (1993). *Localizing foreign policy: Non-central governments and multilayered diplomacy*. New York: Saint Martin's Press. doi: 10.1007/978-1-349-22963-5
- Hocking, B. (1999). Patrolling the 'frontier': Globalization, localization and the 'actorness' of non-central governments. *Regional & Federal Studies*, 9(1), 17-39. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/13597569908421069> doi: 10.1080/13597569908421069
- Hocking, B. (2004). Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In T. Vigevani, L. E. Wanderley, M. I. Barreto, & M. P. Mariano (Eds.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais* (pp. 77–107). São Paulo: Editora PUC/Editora UNESP/CEDEC/FAPESP.
- Junqueira, C. G. B. (2014). A cooperação subnacional no mercosul: os casos das mercocidades e do fccr. *Brazilian Journal of International Relations*, 3(1), 146–169.
- Keating, M. (2000, Oct.). Paradiplomacy and regional networking. In *An international federalism*. Forum

- of Federations.
- Kincaid, J. (1990). Constituent diplomacy in federal polities and the nation-state: conflict and co-operation. In H. J. Michelmann & P. Soldatos (Eds.), *Federalism and international relations: the role of subnational units* (pp. 54–75). Oxford: Clarendon Press.
- Kincaid, J. (1999). The international competence of us states and their local governments. *Regional & Federal Studies*, 9(1), 111-133. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/13597569908421074>  
doi: 10.1080/13597569908421074
- Krämer, R. (1996). Las relaciones transfederadas de los länder de alemania oriental. el caso de brandeburgo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*(34–35), 103–123. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/40585630>
- Kuznetsov, A. S. (2015). *Theory and practice of paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*. New York: Routledge.
- Lampreaia, L. F. (1995). Pronunciamento do ministro das relações exteriores, embaixador luiz felipe lampreaia, perante a comissão de relações exteriores da câmara dos deputados. *Resenha de Política Exterior*, 77(2).
- Maia, J. N. B., & Saraiva, J. F. S. (2012, 00). A paradiplomacia financeira no brasil da república velha, 1890-1930. *Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília*, 55, 106–134. Retrieved from [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292012000100007&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292012000100007&nrm=iso)
- Mariano, K. L. P., & Mariano, M. P. (2005). Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In T. Vigevani & L. E. Wanderley (Eds.), *Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e mercosul* (pp. 131–160). São Paulo: Editora PUC/Editora UNESP/CEDEC/FAPESP.
- Melo, M. A. (1996). Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal” efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em perspectiva*, 10(3), 11-20.
- Miklos, M. S. (2010). *A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional: a experiência brasileira* (Unpublished doctoral dissertation). Universidade Estadual Paulista (UNESP), São Paulo.
- Moura Daniel, M. C. (2002). O itamaraty e os governos subnacionais. In T. Vigevani & L. E. Wanderley (Eds.), *Cadernos Cedec: Entre o local e o global - governos subnacionais e sociedade civil na integração regional* (Vol. 71). São Paulo: CEDEC/PUC-SP.
- MRE. (2003). Reflexões sobre política externa brasileira [Computer software manual]. FUNAG, IPRI, Subsecretaria de Planejamento Econômico e Político.
- Nunes, C. J. d. S. (2005). *A paradiplomacia no brasil: o caso do rio grande do sul* (Unpublished master's thesis). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas), Porto Alegre.
- Ohmae, K. (1992-1993). The rise of the region state essay. *Foreign Affairs*, 72, 78.
- Paikin, D., & Vazquez, M. (2004). ¿ paradiplomacia en el mercosur? incentivos y barreras a la participación de los actores subnacionales en el acuerdo regional. *Anuario de Integración*, 7, 213-231.
- Pereira, L. C. B. (1992). *A crise do estado: ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo: Nobel.
- Prado, D. F. B. d. (2009). *A atuação internacional dos governos locais via rede: o caso da mercocidades e do programa urb-al rede 10* (Unpublished master's thesis). Universidade de Campinas, Campinas.
- Ravenhill, J. (1999). Federal-state relations in australian external affairs: A new co-operative era?

- Regional & Federal Studies*, 9(1), 134-152. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/13597569908421075> doi: 10.1080/13597569908421075
- Rodrigues, G. M. A. (2006). *Política externa federativa: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros*. Unpublished PhD's degree dissertation. São Paulo: Brazilian Center of International Relations.
- Salomón, M. (2008). Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*(22), 145–139.
- Salomón, M. (2010). El foro consultivo de municipios, estados federados, provincias y departamentos del mercosul en el contexto de la política exterior brasileña. In *Seminário sobre el foro consultivo de municipios, estados federados, provincias y departamentos del mercosul*. Buenos Aires.
- Salomon, M. (2011). Paradiplomacy in the developing world: The case of brazil. In M. Amen, N. Toly, P. McCarney, & K. Seghers (Eds.), *Cities and global governance. new sites for international relations. londres, ashgate* (pp. 45–68). London: Ashgate.
- Salomón, M. (2012). A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In C. R. S. Pinheiro Letícia; Milani (Ed.), *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Soldatos, P. (1990). An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. , 1-33.
- Soldatos, P. (1993). Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world. In D. M. Brown & E. H. Fry (Eds.), *States and provinces in the international economy* (Vol. 2, pp. 65–92). Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, University of California.
- Trevas, V. (2006). Os governos locais e regionais nas relações internacionais. *Cadernos CEDEC, A Ação Internacional das Cidades no Conntexto da Globalização*(30).
- Vigevani, T., & Cepaluni, G. (2007, 12). A política externa de lula da silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2), 273 - 335. Retrieved from [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292007000200002&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&nrm=iso)
- Vigevani, T., Ramanzini Júnior, H., & Prado, M., Débora Figueiredo Barros doand Miklos. (2011). Actores locales, cooperación descentralizada y fortalecimiento institucional: posibilidades de profundización del mercosur. *Anuario de la Cooperación Descentralizada*, 6, 146–168.