



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO**  
**Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP**

**PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS**  
**PÚBLICAS– PPGDPP**  
**Mestrado em Direito e Políticas Públicas**

**TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DA UNIDADE DE PRONTO**  
**ATENDIMENTO (UPA):**

**O ESTADO DO RIO DE JANEIRO E A PROVÍNCIA DE BUENOS AIRES EM**  
**PERSPECTIVA COMPARADA**

**VINICIUS SILVA DOS SANTOS**

**RIO DE JANEIRO**  
**2017**

**VINICIUS SILVA DOS SANTOS**

**TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DA UNIDADE DE PRONTO  
ATENDIMENTO (UPA):  
O ESTADO DO RIO DE JANEIRO E A PROVÍNCIA DE BUENOS AIRES EM  
PERSPECTIVA COMPARADA**

**Orientador: Prof. Dr André Luiz Coelho Farias de Souza**

**RIO DE JANEIRO  
2017**

## SUMÁRIO

### INTRODUÇÃO

#### **CAPÍTULO 1: O MODELO INTEGRATIVO: AS TRÊS DIMENSÕES DO “CICLO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS”**

- 1.1 A dimensão internacional das Políticas Públicas
- 1.2 Breves apontamentos sobre Difusão e Transferência de Políticas Públicas
- 1.3 A multidimensionalidade da Transferência de Políticas Públicas
- 1.4 Conclusão Parcial

#### **CAPÍTULO 2. O FEDERALISMO, A AÇÃO INTERNACIONAL DAS UNIDADES SUBNACIONAIS E SEUS IMPACTOS PARA A TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

- 2.1 Federalismo e Política Exterior: a “Racionalização da Política Externa”
- 2.2. “Racionalização da Política Exterior” como variável dependente
  - 2.2.1 Capacidade de Ação Internacional
  - 2.2.2 Capacidade de Coordenação
  - 2.2.3 Capacidade de Cooperação
- 2.3 Método Histórico Comparativo
- 2.4. O mapeamento de processo (*Process Tracing*)
- 2.5 Conclusão Parcial

#### **CAPÍTULO 3. RACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERIOR: O ESTADO DO RIO DE JANEIRO E A PROVÍNCIA DE BUENOS AIRES EM PERSPECTIVA COMPARADA**

- 3.1 Ação Internacional das Unidades Subnacionais
  - 3.1.1 Ação Internacional das Unidades Subnacionais na Argentina
    - a) Capacidade de Ação Internacional
    - b) Capacidade de Coordenação
    - c) Capacidade de Cooperação
  - 3.1.2 Ação Internacional das Unidades Subnacionais no Brasil
    - a) Capacidade de Ação Internacional
    - b) Capacidade de Coordenação
    - c) Capacidade de Cooperação
- 3.2 Em resumo: comparando o Estado do Rio de Janeiro e a Província de Buenos Aires

#### **CAPÍTULO 4. A TRANSFERÊNCIA DA UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO**

- 4.1 A Unidade de Pronto Atendimento (UPA) no Estado do Rio de Janeiro
- 4.2 O processo no Brasil: a Transferência e a Difusão
- 4.3 A identificação de um problema e os caminhos até a Inauguração da Primeira Unidad de Pronta Atención (UPA – BUE)
- 4.4 A segunda gestão de Daniel Scioli (2011 – 2015): a expansão das Unidades de Pronto Atención (UPA)
- 4.5 A Onda Rosa e a UPA chegam à Campanha Presidencial: a dimensão internacional da transferência como agenda de pesquisa

4.6 A derrota no Governo Central, na Província e as implicações das eleições ao modelo da UPA: uma inflexão na portencial Difusão  
4.7. Conclusão Parcial

## **CONCLUSÃO**

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Apêndice A: Lista de documentos

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD: Banco Mundial  
ONU: Organização das Nações Unidas  
PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

### **Argentina**

#### **Províncias**

BUE: Buenos Aires  
CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
CAT: Catamarca  
CBA: Córdoba  
CHA: Chaco  
CHU: Chubut  
COR: Corrientes  
ERI: Entre Ríos  
FOR: Formosa  
JUJ: Jujuy  
LAP: La Pampa  
LRJ: La Rioja  
MIS: Misiones  
MZA: Mendoza  
NEU: Neuquén  
RNO: Río Negro  
SAL: Salta  
SCR: Santa Cruz  
SFE: Santa Fe  
SGO: Santiago del Estero  
SJU: San Juan  
SLU: San Luí  
TDF: Tierra del Fuego  
TUC: Tucumán

#### **Outras abreviaturas e siglas**

CN94 - AR: Constitución de la Nación Argentina, reformada em 1994  
MREC -AR:  
MPCT - BUE: Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología - Buenos Aires  
SREI – BUE: Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales - Buenos Aires  
MS – BUE: Ministerio de Salud - Buenos Aires  
UPA 24h – BUE: Unidad de Pronta Atención – Buenos Aires

### **Brasil**

#### **Estados**

AC: Acre  
AL: Alagoas  
AM: Amazonas  
AP: Amapá

BA: Bahia  
CE: Ceará  
DF: Distrito Federal  
ES: Espírito Santo  
GO: Goiás  
MA: Maranhão  
MG: Minas Gerais  
MS: Mato Grosso do Sul  
MT: Mato Grosso  
PA: Pará  
PB: Paraíba  
PE: Pernambuco  
PI: Piauí  
PR: Paraná  
RJ: Rio de Janeiro  
RN: Rio Grande do Norte  
RO: Rondônia  
RR: Roraima  
RS: Rio Grande do Sul  
SC: Santa Catarina  
SE: Sergipe  
SP: São Paulo  
TO: Tocantins

### **Outras abreviaturas e siglas**

CF88 - BR: Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988  
MRE - BR: Ministério das Relações Exteriores – Governo Federal  
MS – BR : Ministério da Saúde – Governo Federal  
SCC - RJ: Secretaria da Casa Civil – Rio de Janeiro  
SSRI - RJ: Subsecretaria de Relações Internacionais – Rio de Janeiro  
SES - RJ: Secretaria de Estado de Saúde – Rio de Janeiro  
UPA 24h – RJ: Unidade de Pronto Atendimento – Rio de Janeiro  
AFEPA – BR : Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares

## INTRODUÇÃO

A Unidade de Pronto Atendimento (UPA 24H - RJ) é uma política pública no campo da saúde pública posta em ação pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. O programa ficou à cargo da Secretaria de Estado de Saúde (SES) do Estado e a primeira unidade foi instalada na comunidade da Maré no ano de 2007. De acordo com as diretrizes do programa, um dos objetivos do atendimento de saúde nessas unidades é fundamentalmente dar atenção a casos de média complexidade e se, caso necessário, os atendimentos identificados como de maior gravidade são encaminhados para os hospitais baseados na dinâmica de integração dos serviços de saúde no Estado do Rio de Janeiro (LIMA, et al 2015).

Já em termos de localização geográfica, Lima e tal (2015 p. 13) apontam que “foram priorizadas as áreas com ‘vazios assistenciais’, próximas a hospitais e vias de intensa circulação, com o objetivo de ampliar o acesso aos serviços de saúde pela população”. Já em relação a infraestrutura que deu suporte a implementação da política pública, os autores indicam que a adoção de contêineres modulares favoreceu a implantação do programa e a subsequente prestação dos serviços. Ainda nesse aspecto, as Unidades de Pronto Atendimento, doravante (UPA 24H -RJ) contam com espaço dedicado ao acolhimento onde é determinada a classificação de risco dos usuários e em termos de atendimento dispõe de oferta de exames laboratoriais e de raios-X bem como sala vermelha em que são atendidos os casos mais graves; leitos de observação pediátrica e clínica. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2012).

A trajetória da UPA 24H no Brasil contou com a elaboração de um processo de normatização a partir de um conjunto de portarias por parte do Ministério da Saúde, passando a integrar à Política Nacional de Urgência (PNAU) e contando assim com o papel indutor do governo federal em termos da adoção do programa em outras unidades subnacionais pelo país. Nessa esteira, o projeto também teria a sua “transplantação” para a Província de Buenos Aires (PBA) – Argentina (AR) sob o signo de *Unidad de Pronto Atención* (UPA 24H – BUE). A Unidade de Pronto Atendimento esteve no radar de interesse internacional, no caso da PBA, a partir da visita do Governador Daniel Scioli (2007 – 2015) ao Estado do Rio de Janeiro no ano de 2010 (LIMA, et al 2015).

Inicialmente é necessário considerar que Evans e Davies (1999 p.361) pontuam que “o estudo da transferência de políticas tem um caráter verdadeiramente multidisciplinar” e que para Stone (1999 p. 51) essa literatura “é uma ferramenta

analítica útil para integrar debates dentro das Políticas Públicas Comparadas e Relações Internacionais que possam contribuir para um ‘estudo de políticas globais’. No mesmo sentido, Dolowitz e Marsh (2000 p.5) declaram, o debate sobre a transferência “é um fenômeno crescente, é algo que qualquer pessoa que estuda políticas públicas precisa considerar”. Com isso uma “vasta literatura têm atraído à atenção acadêmica significativa de cientistas políticos, analistas de política comparada e estudiosos das relações internacionais” (EVANS, 2009).

Ainda que a literatura especializada tenha identificado o adensamento do interesse sobre o fenômeno, um desafio tem resistido, a saber, a necessidade de se desenvolver um “idioma comum ou um discurso teórico ou metodológico unificado a partir do qual se pode extrair lições e desenvolver hipóteses” (EVANS E DAVIES, 1999: 361). Ademais, os autores consideram que para o avanço da agenda as novas hipóteses extraídas da abordagem de transferência de políticas “devem ser articuladas de forma sistemática e submetidas a testes empíricos” (EVANS E DAVIES, 1999). Em termos conceituais partimos da ideia de que a transferência de políticas públicas se refere ao processo “no qual o aprendizado de políticas, arranjos administrativos, instituições etc. em um tempo e/ou lugar são usados no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos em outro tempo e/ou lugar” (DOLOWITZ & MARSH, 2000: 5. tradução nossa).

Não obstante, em direção a adoção de um modelo de análise adotamos o Modelo Multinível de Evans (1999). Cabe apontar que, embora consideremos o impacto de distintos níveis na dinâmica de transferência de políticas, nosso foco recairá sobre determinante político – institucional doméstica e sua relação com a “transferência” da Unidade de Pronto Atendimento (UPA). Nesse ponto, pretendemos abrir uma agenda de pesquisa que permita dar suporte tanto em relação a investigação da dimensão internacional e como ao nível de processo do fenômeno investigado.

Cabe apontar que a presente pesquisa tem por principal objetivo investigar: qual o determinante político – institucional doméstico – Brasil e na Argentina – e quais seus impactos no processo de transferência internacional da Unidade de Pronto Atendimento (UPA-RJ) do Estado do Rio de Janeiro para a Província de Buenos Aires?

Nossa hipótese considera que a “racionalização da política exterior” (SOLDATOS, 1990) como variável político – institucional doméstica (endógena) favoreceu a relação intergovernamental entre as unidades subnacionais e o governo central nos dois países ao configurar como uma relação de *segmentação cooperativa* e



como consequência contribuiu para o diálogo entre a Província de Buenos Aires e o Estado do Rio de Janeiro. Adotamos o conceito de Soldatos (1990) onde o conceito refere-se ao fato dos governos federais *aceitarem ou mesmo validarem o papel* das unidades federadas (no estabelecimento de relações internacionais) numa dinâmica que pode ser complementar (coordenadas, conjuntas ou monitoradas) aos seus objetivos (SOLDATOS, 1990).

Dessa maneira, de forma complementar, a pesquisa tem interesse na investigação da seguinte questão: há uma racionalização da política exterior na Argentina e no Brasil durante o período em que a experiência da UPA 24H – RJ foi transplantada? Em caso afirmativo, qual o papel exercido pela Província de Buenos Aires e o Estado do Rio de Janeiro nesse processo?

Partimos então, do pressuposto de que quanto maior autonomia, coordenação e cooperação maior a “racionalização da política exterior”. Nesse quadro, se conforma uma “segmentação” cooperativa entre os governos centrais e as unidades subnacionais, na Argentina e no Brasil. Sendo assim, se conformaria uma condição político – institucional favorável ao estabelecimento de uma rede de transferência que vai resultar, em última medida, na transplantação da UPA 24H – RJ

A pesquisa está estruturada da seguinte maneira: no primeiro capítulo, discorreremos sobre o debate teórico acerca das contribuições para a transferência de políticas públicas tendo como marco o trabalho de Dolowitz e Marsh (1996; 2000) bem como as reflexões sobre a multidimensionalidade do fenômeno, para assim, demarcar a dimensão principal de análise na qual o trabalho se debruça: o nível doméstico.

No segundo capítulo observaremos as determinantes domésticas em termos de capacidades político – institucionais. Nesse sentido, buscaremos estabelecer indicadores para a investigação da “racionalização da política exterior” ao considerar a *capacidade de ação internacional* do de *cooperação* e *coordenação* das unidades subnacionais na Argentina e no Brasil.

No terceiro capítulo, apresentar os resultados da pesquisa no que diz respeito a adoção dos indicadores para localizar a Província de Buenos Aires e o Estado do Rio de Janeiro no quadro de racionalização da política exterior bem como apontar qual a sua implicação em termos da transferência da Unidade de Pronto Atendimento (UPA). Na conclusão, retomamos o propósito central da dissertação ressaltando as implicações dos resultados, em especial do terceiro capítulo, para a reflexão sobre a dimensão doméstica da transferência. Nessa seção, apresentamos os próximos passos da pesquisa ressaltando

a demanda urgente de se observar tanto o Macro – Nível (Global, Transnacional e Internacional) quanto a dimensão do Micro – Nível (Processo e Relações Interorganizacionais).

## **CAPÍTULO 1. EM BUSCA DE UM MODELO INTEGRATIVO (*MULTI – NÍVEL*) PARA A ANÁLISE DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

O propósito do capítulo é apresentar o debate sobre transferência de políticas públicas com atenção especial as reflexões que se vinculam à literatura dando ênfase à uma perspectiva multidimensional. O conceito diz respeito a um processo de aprendizado e transplantação de instrumentos de distintas origens como políticas, arranjos administrativos ou instituições de um tempo e/ou lugar para o desenvolvimento desses instrumentos em outro tempo e/ou lugar (DOLOWITZ E MARSH, 1996, 2000).

Parte da literatura sobre as distintas dimensões de análise do fenômeno deriva das reflexões seminais de Dolowitz e Marsh (1996, 2000). Os autores são apontados como os pioneiros sobre uma proposta multi – nível no interior da reflexão sobre transferência em função da importância que o modelo de análise que propõem. Ainda que consideremos a importância do trabalho pioneiro desses autores optamos por adotar a perspectiva de Evans e Davies (1999) sobre multidimensionalidade da transferência de políticas. Cabe apontar que esses autores identificam um conjunto de variáveis nos níveis Macro e Micro que impactam sobre a dinâmica da transferência. Nesse sentido, para os autores, o conceito funcionaria como um dispositivo de Meso análise.

Nesse ponto, ressaltamos que, ainda que consideremos os distintos níveis de análise, o foco da presente dissertação recairá sobre a dimensão político – institucional doméstica na observação do caso de transferência da Unidade de Pronto Atendimento (UPA 24H – RJ).

O capítulo está estruturado em três seções. A primeira aponta, de maneira não extensiva, a dimensão internacional das políticas públicas e a importância dessa agenda de pesquisa, bem como estabelece os primeiros marcos teóricos – conceituais do fenômeno. Na segunda seção, delineamos as diferenças básicas entre Difusão e Transferências de Políticas. E assim, na terceira parte, apresentamos o modelo de análise na perspectiva dos distintos níveis, chamando atenção para variáveis endógenas e exógenas da dimensão Macro e apontando que, na presente dissertação, adotamos a

dimensão político – institucional doméstica como determinante do processo de transferência da UPA 24H – RJ.

### **1.1 A dimensão internacional das Políticas Públicas**

Celina Souza (2003), ao desenhar uma reflexão crítica sobre a produção acadêmica no campo de políticas públicas, aponta para a “tentação de enveredarmo-nos por novos temas que suscitem apenas um interesse particular sem que se pese uma perspectiva propriamente acadêmica” (SOUZA, 2003: 16). A consequência deletéria apontada por essa característica atenta à possibilidade de um movimento circular que resulte numa concentração temática ligada à falta de diálogo entre os pesquisadores. Ademais, uma potencial escassez na “acumulação de conhecimento” impactaria de forma negativa no desenvolvimento de “temas importantes que ainda não aportaram em nossa agenda de pesquisa”. (SOUZA, 2003: 17).

Nesse contexto, se observada a produção acadêmica em relação aos temas de transferência e difusão de políticas públicas, Faria (2012: 337) adverte que as duas temáticas têm tido pouco espaço na agenda de pesquisa não só no Brasil como na América Latina. O autor chama atenção ao fato de que tal característica é contrastada com o fato de “serem abundantes os exemplos de difusão/transferência de políticas no plano doméstico” quando observado o caso brasileiro (FARIA, 2012: 337). Em adição, a esse respeito aponta exemplos de como os programas “Fome Zero e Bolsa Família” em um contexto em que são consideradas “práticas exitosas a serem adotadas por outros países em desenvolvimento” (FARIA, 2012: 337).

Já Porto de Oliveira<sup>1</sup> (2013) defende que, ainda que haja uma disputa acerca dos conceitos no campo da a) difusão; b) transferência e c) circulação de políticas públicas, os estudos sobre esses fenômenos têm ocupado cada vez mais espaço nas agendas de pesquisa na área da ciência política e relações internacionais seguindo, inclusive, o movimento que faz com que o Brasil figure como relevante “exportador” de políticas públicas.

O quadro apontado acima figura em um contexto em que a literatura especializada tem indicado que a pesquisa sobre transferência de políticas públicas teve um incremento significativo a partir dos anos 1990 e meados dos anos 2000 (STONE, 1999; EVANS E DAVIES, 1999; DOLOWITZ E MARSH, 2000; STONE, 2004; ELKINS E SIMMONS, 2005; DELPEUCH, 2008; EVANS, 2009). Em termos

---

<sup>1</sup>Concentrando sua atenção ao caso de Difusão Internacional da experiência do Orçamento Participativo

conceituais, o fenômeno seria definido por Dolowitz & Marsh (2000: 5) como um processo “no qual o aprendizado de políticas, arranjos administrativos, instituições etc, em um tempo e/ou lugar são usados no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos em outro tempo e/ou lugar” (DOLOWITZ & MARSH, 2000: 5. tradução nossa).

Dolowitz & Marsh (2000) propõem um modelo de análise do supracitado fenômeno que se concentra nas seguintes questões: a) *Por que* os atores se envolvem na transferência?; b) *Quem* são os atores-chave envolvidos no processo de transferência de políticas?; c) *O que é* transferido?; d) *De onde* são desenhadas as lições?; e) *Quais* são as diferenças de graus de transferência?; f) *O que* restringe ou facilita o processo de transferência?; e g) *Como* o processo de transferência se relaciona com o “sucesso” ou o “fracasso” de uma política? (DOLOWITZ & MARSH, 2000: 8). A respeito desse modelo, Evans e Davies (1999) consideram que os autores “fizeram um grande serviço na organização de uma literatura fragmentada em um todo coerente e sugerindo sua própria interpretação” (EVANS E DAVIES, 1999).

Ademais, os autores reconhecem que o esforço de Dolowitz e Marsh (1996; 2000) está concentrado no sentido em que oferecem “um mapa do processo de transferência de políticas que só pode ser uma representação de uma realidade que precisa ser provada ou refutada em um sentido objetivo” (EVANS E DAVIES, 1999. Tradução nossa). No que diz respeito ao potencial e as fragilidades do modelo, os próprios autores – Dolowitz e Marsh (2012) – consideram que seu trabalho tem validade no sentido em que teve como intenção estabelecer um marco heurístico e não uma teoria sobre o fenômeno – crítica presente em Benson e Jordan (2011) - “e se mantém ou não se outros a acham útil para compreender/explicar os aspectos do processo de elaboração de políticas” (DOLOWITZ & MARSH, 2012).

E que, além disso, “como qualquer modelo heurístico, ela tem sido, e deve ser desenvolvida / melhorada por aqueles que a usam” (DOLOWITZ & MARSH, 2012: 339. Tradução nossa). Em resumo, os autores defendem a necessidade de integração dessa literatura que considere o pluralismo do fenômeno e que “evidentemente, um conceito como transferência de políticas tem uma capacidade inata de se combinar com muitas “ferramentas teóricas” (DOLOWITZ E MARSH, 2012).

Nesse contexto, Marsh e Evans (2012) defendem que os trabalhos seminais de Dolowitz e Marsh (1996, 2000) continuam atraindo a atenção dos pesquisadores (apontam as mais de 2000 citações a essas contribuições) e tem demonstrado que o

conceito permanece sendo útil para a investigação sobre o fenômeno de intercâmbio de políticas. Para os pesquisadores, como todo conceito/modelo heurístico, cabe a comunidade que dele faz uso e tem encontrado utilidade na aplicação desse protocolo de pesquisa, a tarefa de contínua revisão da abordagem de transferência.

No tópico em que fazem um balanço da produção acadêmica no campo da transferência, Benson e Jordan (2011) identificam três maiores abordagens que vêm se desenvolvendo na área. Assim, definem como: a) a que surgiu visando “desenvolver teorias de transferência de políticas”; b) a vertente em que "os pesquisadores aplicaram esses argumentos teóricos a investigações cada vez mais empíricas"; c) bem como a linha em que "a investigação adotou uma postura mais normativa [...] promovendo ativamente à transferência de políticas como um meio de orientar e mesmo incentivar a inovação política" (BENSON; JORDAN, 2011. Tradução nossa). Cabe evidenciar que, segundo os autores, a segunda vertente vem ampliando o número de atores envolvidos no processo, principalmente no afastamento de uma visão estadocêntrica. Nesse escopo, são considerados na análise, por exemplo, atores como organizações supranacionais, grupos de pressão e grupos de “*transnational advocacy*”.

Por sua vez, num esforço de mapear a literatura sobre transferência de políticas públicas Evans (2009) identifica sua diversidade e defende ser possível conceber *duas* “escolas” na área: a primeira não recorre diretamente ao conceito, mas lida com distintos aspectos do fenômeno lançando mão de outras nomenclaturas e a outra teria por característica a utilização direta do conceito. Dessa forma, o autor reconhece a possibilidade de identificar cinco abordagens principais: 1) a centrada no processo, 2) a ideacional, 3) a que se orienta pela prática; 4) a comparativa e 5) a multinível.

## **1.2 Breves apontamentos sobre Difusão e Transferência de Políticas**

Nesse ponto cabe apontar que, ao propor investigar as condicionantes domésticas da transferência internacional da Unidade de Pronto Atendimento bem como o processo pelo qual a política pública em questão foi “transplantada”, nosso trabalho se localiza no debate teórico da “tradição” que promove a análise de transferência considerando seus múltiplos níveis (DOLOWITZ AND MARSH 1996, 2000; EVANS e DAVIES 1999; COMMON 2001; EVANS 2004b). Nesse sentido, a próxima seção tem por objetivo traçar um quadro geral do modelo teórico adotado pela presente pesquisa.

Newmark (2002), frente ao desafio da pluralidade de nomenclatura dos fenômenos de intercâmbio de políticas públicas, aponta que as literaturas sobre

transferência e difusão de políticas públicas são similares em diversos aspectos, no sentido em que ambas consideram os mesmos *agentes e processos*. No sentido de enfrentar esse debate ao apontar a distinção das duas abordagens, para o autor a transferência de políticas tem por característica o estudo de um conjunto diminuto de casos onde as pesquisas são conduzidas qualitativamente dedicando atenção minuciosa as nações ou governos nos dois lados da transferência. Em adição, indica que na medida em que se debruça de maneira detalhada sobre poucos casos a literatura sobre a transferência se ocupa com perguntas heurísticas sobre *o que foi, quem estava envolvido e como* ocorreu a troca de experiências. Assim, a consequência direta dessas pesquisas – “*o custo desse tipo de análise*” – está na sua pouca capacidade de generalização vis a vis a abordagem sobre difusão.

Não obstante, Newmark (2002) indica que quando observado sobre os fenômenos de difusão de políticas públicas é possível observar essa literatura concentra seu foco em um conjunto significativo de casos numa abordagem quantitativa envolvendo um conjunto de técnicas complexas de modelagem matemática. Nesse caso, as ferramentas utilizadas atuam no sentido de “*contar e prover*” a adoção de políticas dada às informações de proximidade geográfica e características do estado, nação ou governo. Sendo assim, os resultados obtidos buscam ser capazes de promover uma análise com uma capacidade de generalização muito maior do que as resultantes dos estudos de transferência de políticas públicas. Em relação às críticas direcionadas a abordagem sobre difusão, o autor aponta para sua concentração sobre os “adotantes” da política pública que resulta em pouca atenção ao processo de intercâmbio dessas experiências. Nesse contexto, ao apontar as distinções de cada uma das abordagens é possível considerar as categorias de comparação indicadas na tabela abaixo (NEWMARK,2002).

**Tabela 1: Comparação: Transferência e Difusão**

	<b>Transferência</b>	<b>Difusão</b>
<b>Casos</b>	Poucos casos	Vários Casos
<b>Metodologia</b>	Qualitativa	Quantitativa
<b>Generalização</b>	Baixo grau	Alto grau
<b>Modelagem</b>	Pouca	Complexo/Matemático
<b>Predição</b>	Nenhuma	Alto grau

Traduzido pelo autor. Fonte: Newmark (2002)

De acordo com Newmark (2002), chama a atenção o fato da difusão e a transferência serem fenômenos de caráter *multidimensional e multidisciplinar*. Para o

autor, o primeiro “é um fenômeno *internacional e multidimensional*” e o segundo “é também *multidisciplinar* e ocorre entre diferentes entidades, organizações e governos (Evans e Davies, 1999. Grifo nosso). Diante das similaridades o autor advoga por uma integração das duas literaturas no sentido desenvolver um *continuum* em favor de uma variação de graus em que se opera a difusão de políticas públicas.

**Tabela 2. CONTINUUM DA DIFUSÃO**

---

Difusão
Convergência
Transferência
Aprendizado

---

Adaptado pelo autor: Fonte Newmark (2002)

Sendo assim, a Difusão e a Convergência são apontadas como os estágios mais amplos do processo de “espalhamento de políticas”. Nesse trajeto, o processo de *policy transfer* e a *lesson drawing* configuram-se em etapas mais específicas em que o primeiro é “representando apenas nos casos em que o conhecimento da política é usado conscientemente no desenvolvimento de políticas em outros lugares” (NEWMARK, 2002. Tradução nossa).

### **1.3. A multidimensionalidade da Transferência de Políticas**

Evans e Davies (1999) defendem que o conceito de Transferência de Políticas Públicas promove uma “vinculação entre o micro nível de análise, que trata do papel dos interesses e níveis de governo em relação a decisões políticas específicas, e o macro nível de análise, que se ocupa de questões mais amplas sobre a distribuição de poder dentro da sociedade contemporânea” (EVANS E DAVIES, 1999). Em adição, os autores reconhecem que a meso-análise tem sido o “nível mais fértil para análise da elaboração de políticas”. Sendo assim, a adoção de maneira exclusiva do macro – nível tem sido responsável pelo desenvolvimento de abordagens abstratas e quando da sua aplicação aos casos concretos tem sido frequentemente utilizada dando pouca atenção aos processos que mediam o fenômeno. Por seu turno, o nível-micro tende a ignorar o impacto de fatores estruturais na “configuração das decisões no micro nível (EVANS E DAVIES, 1999).

Desse modo, os autores defendem que o *nível médio* de análise atua como um *dispositivo corretivo* no auxílio dos analistas de políticas públicas na consideração conjunta das questões macro- ou micro- já que “observa simultaneamente que muitas decisões políticas ocorrem em uma rede interorganizacional de múltiplas camadas”

(EVANS E DAVIES, 1999). Para Evans e Davies (1999) a análise de *nível médio* tornou-se a ferramenta analítica crucial para a uma análise integrativa. A esse respeito consideram que:

Precisamos avançar e desenvolver uma concepção de análise de transferência de políticas que reconheça a importância das *estruturas globais, internacionais, transnacionais e nacionais* e a sua *capacidade de restringir e / ou facilitar o desenvolvimento de políticas* e também entenda que a *transferência de políticas pode ser puramente um produto da política interorganizacional*. Por implicação, a análise de transferência de políticas pode tornar-se heurísticamente útil em cada um desses níveis de análise se fornecer uma *abordagem que lida com a interação complexa entre estrutura e agência* (EVANS E DAVIES, 1999. Tradução e grifo nosso).

Assim, o modelo de análise apontado abaixo ao considerar múltiplos níveis para a análise da transferência de políticas públicas trilha o caminho aberto por Belém Lopes, Santos e Faria (2012; 2016) no campo da Análise de Política Externa e tem forte inspiração na proposta desses autores em relação a um modelo de “*Ciclo de Política Exterior*”. Dessa maneira, a busca de um modelo integrativo de “Análise da Transferência de Políticas Públicas” aponta para a similar necessidade do enfrentamento de “problemas disciplinares clássicos [das ciências sociais] relativamente à integração de *níveis de análise*, ao debate *agência – estrutura* e à *sociologia das causalidades*” (BELÉM LOPES, SANTOS E FARIA, 2012; 2016). Cabe apontar que, a proposta de Belém Lopes, Santos e Faria (2012; 2016) se baseia nas reflexões de Mahoney e Snyder (1999) e foi de fundamental importância para a orientação modelo adotado na presente pesquisa. Desse modo, o quadro – síntese 1 que segue apresenta o modelo de análise considerado no presente estudo.



**Quadro 1: Modelo Integrativo de Análise de Transferência de Políticas Públicas**

Nível de Análise	Abordagem Analítica		Fatores	Variáveis	
Macro - Nível	Abordagem Integrativa	Abordagem Estruturalista	Global Internacional Transnacional	Exógeno	Econômica Tecnológica Ideológica Institucional
Nível Médio (Transferência de Políticas Públicas)			Estrutura Doméstica	Endógeno	Econômica Tecnológica Ideológica Institucional
Micro –Nível		Abordagem Voluntarista	Nível Interorganizacional	Etapas de Transferência Voluntária de Políticas Públicas	(1) Pesquisa (2) Contato (3) Emergência de uma rede de alimentação de informações (4) Cognição e Recepção (5) Emergência da <i>Transfer Network</i> (6) Mobilização cognitiva e de elites (7) Interação (8) Avaliação (9) Entrada da Política na <i>Policy Stream</i> (10) Resultado

Adaptado pelo autor: Fonte (HOWLETT, CASHORE 2014: 23 - 24; DOLOWITZ E MASH, 2000: 9; EVANS E DAVIES, 1999; BELÉM LOPES, SANTOS E FARIA, 2012; 2016)

Sendo assim, com respeito à dimensão de Nível – Macro, Evans e Davies (1999) apontam que fatores estruturais (exógenos e endógenos) podem ser de natureza social, econômica e institucional e podem influenciar no contexto em que ocorre a transferência de uma política pública. A tabela abaixo apresenta as potenciais variáveis estruturais exógenas e endógenas defendidas pelos autores.

**Tabela 3: Macro – Nível (Fatores estruturais)**

Fatores	Variáveis	Efeitos de impacto sobre a Transferência
Exógeno	Econômica	Estruturas do Mercado Internacional, Sistema Financeiro Internacional, Atores econômicos transnacionais (corporações multinacionais).
	Tecnológica	Sistemas de comunicação internacionais – telecomunicações (satélites e celulares); Pós Fordismo.
	Ideológica	Fim do conflito bipolar e mudanças geopolíticas, <i>break-up of embedded liberalism</i> emergência do liberalismo predatório, desenvolvimento das novas comunidades epistêmicas.
	Institucional	Gatt, G7, EU, Regimes Internacionais
Endógeno	Econômica	Políticas macroeconômicas; O poder estrutural das diferentes frações de capital doméstico, posição dentro da economia mundial.
	Tecnológica	Impacto da especialização flexível da tecnologia microeletrônica no processo produtivo.
	Ideológica	A luta entre a social-democracia e o controle hegemônico da agenda do discurso político. “ <i>The emergence of competition state</i> ”
	Institucional	O desenvolvimento de novas formas de governança como consequência do <i>hollowing out of state</i> (por exemplo, os regimes urbanos), a adesão à UE e o seu desafio à soberania dos Estados, bem como a obrigação dos tratados.

Traduzido pelo autor. Fonte: Evans e Davies (1999).

#### 1.4 Conclusão Parcial

O capítulo teve por objetivo estabelecer o debate acerca das principais contribuições para o debate teórico sobre a transferência de políticas públicas tendo como marco o trabalho de Dolowitz e Marsh (1996; 2000) onde o modelo proposto pelos autores é obtido como resultante da apreciação crítica dos trabalhos de Rose (1991) e Bennett (1991) (DOLOWITZ & MARSH, 2000: 8). Com respeito ao trabalho

dos pesquisadores, Evans e Davies (1999) consideram que “Dolowitz e Marsh fizeram um grande serviço na organização de uma literatura fragmentada em um todo coerente e sugerindo sua própria interpretação” (EVANS E DAVIES, 1999. Tradução nossa). Dessa forma, cabe apontar que a literatura sobre transferência de políticas públicas reconhece a contribuição representada pelo trabalho daqueles autores como um marco em que tanto as releituras como as críticas iriam convergir. A primeira seção do capítulo teve por objetivo expor essa contribuição.

Observamos na segunda seção as distinções e as características básicas do debate entre Difusão e Transferência de Políticas ao entender que, por investigarem processos similares de “aprendizado de políticas, arranjos administrativos, instituições etc, em um tempo e/ou lugar” para o seu desenvolvimento em um outro tempo e lugar, haveria uma necessidade de estabelecer os limites, capacidades e agenda de pesquisa de cada abordagem.

Na terceira seção dedicamos atenção ao debate da multidimensionalidade do fenômeno da Transferência de Políticas Públicas. Nesse ponto, ainda que reconheçam o papel dos trabalhos seminais – de Dolowitz e Marsh – e caminhando na trilha aberta por esses autores, Evans e Davies (1999) propõe um modelo de análise que procura observar os níveis Macro Micro – do fenômeno onde o conceito de Transferência de Políticas atuaria como o integrador das duas perspectivas. Ademais, identificam uma série de variáveis no âmbito da estrutura (doméstica – internacional) assim como estabelecem uma série de etapas – guias pelas quais a transferência ocorre no nível do processo (micro).

Cabe ressaltar que, a presente dissertação tem como variável de observação a dimensão político - institucional doméstica para a análise da transferência da Unidade de Pronto Atendimento (UPA 24H – RJ) ainda que reconheça a necessidade de que seja observada os demais níveis do processo. Nesse ponto, entendemos que a contribuição tem por objetivo estabelecer uma agenda pela qual seja possível aprofundar e observar o caso a partir de perspectivas integrativas.

No próximo capítulo exploramos a dimensão político – institucional doméstica por meio do debate entre federalismo e relações internacionais tomando como parâmetro de análise o conceito de “racionalização da política exterior”. Dessa maneira, procuraremos observar três dimensões do debate, a saber, o da autonomia, o da cooperação e a coordenação entre os entes federados e o governo central em termos de compatibilização da agenda internacional do país. Argumentamos que uma

“segmentação cooperativa” entre as atividades desses distintos níveis de governo contribui para a formação da “rede internacional” que se estabelece para a transferência da UPA 24H – RJ.

## **CAPÍTULO 2. O FEDERALISMO, A AÇÃO INTERNACIONAL DAS UNIDADES SUBNACIONAIS E SEUS IMPACTOS PARA A TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

O objetivo deste capítulo é estabelecer indicadores para no próximo capítulo aplica – los para a análise da “*racionalização da política exterior*” como elemento político – institucional doméstico na transferência da Unidade de Pronto Atendimento (UPA 24H – RJ). Adotamos o conceito de Soldatos (1990) que defende que a “*racionalização da política exterior*” se refere ao fato dos “governos federais aceitarem ou mesmo conceberem o papel das unidades federadas como complementares (coordenadas, conjuntas ou monitoradas) aos seus objetivos” em termos de relações internacionais (SOLDATOS, 1990).

Sendo assim, a pergunta que orienta o capítulo pode ser formulada da seguinte forma: há uma racionalização da política exterior na Argentina e no Brasil durante o período em que a experiência da UPA 24H – RJ foi transplantada? Em caso, afirmativo qual o papel exercido pela Província de Buenos Aires e o Estado do Rio de Janeiro nesse processo?

Dessa forma, destacadamente nos dedicamos a observar o diálogo entre as Relações Internacionais e o Federalismo nesses países aos considerando três dimensões da descentralização do poder no sistema federal: i) autonomia, ii) coordenação e iii) cooperação. Para essa finalidade, para cada dimensão, o capítulo estabelece indicadores que possam viabilizar o teste empírico do conceito de racionalização.

Nessa perspectiva, cabe reafirmar que hipótese que orienta esse trabalho considera que o processo de “*racionalização* (SOLDATOS, 1990) (variável político – institucional doméstica - endógena) favoreceu a relação intergovernamental entre as unidades subnacionais e o governo central nos dois países ao se configurar como uma relação de *segmentação cooperativa* em termos de relações internacionais. Dessa forma, essa convergência contribuiu para o diálogo entre a Província de Buenos Aires e o Estado do Rio de Janeiro para o estabelecimento de canais de transferência de políticas públicas, destacadamente, a UPA 24H – RJ.

Para tanto, o capítulo está estruturado da seguinte maneira: o primeiro tópico se dedica a apresentar o debate sobre Federalismo e Política Exterior. Procuramos nessa seção apontar a validade de adoção do conceito de “*racionalização da política exterior*” como condicionante doméstico da transferência. Em seguida serão apresentados os

indicadores para cada dimensão de análise – a autonomia, a coordenação e a cooperação – considerando os argumentos para sua adoção, as estratégias de coleta, bem como as categorias adotadas para a análise dos dados. Na última seção apresentamos os métodos de análise dos dados, de forma destacada, o Método Histórico Comparativo e a estratégia de Mapeamento de Processo bem como seu diálogo com a hipótese do trabalho.

## **2.1 Federalismo e Política Exterior: a “Racionalização da Política Externa”**

A literatura em torno do “princípio federal” destaca a *distribuição territorial de autoridade* e considera jurisdições com *autonomia e independência* num ambiente de *ação coordenada* como característica fundamental do sistema (SOUZA, 2008, WHEARE, 1947, LIJPHART, 2003. Grifo nosso). Riker (1975: 76) aponta o federalismo como “uma organização política onde as atividades governamentais se dividem entre governos regionais e o governo central, de forma que cada tipo de governo tem certas atividades sobre as decisões finais”.

Já para Elazar (1991 p. 5) “o termo federal é derivado do latim *foedus*, o qual significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros” (ELAZAR, 1987, p. 5 apud ABRÚCIO e SANO, 2013, p. 15). Por seu turno, Burgess e Gagnon (1993) consideram que o federalismo é um princípio organizativo de forma que congrega uma série de técnicas constitucionais, legais, políticas, financeiras, e administrativas no sentido de atuar no balanço entre independência mútua e interdependência. Nesse sentido, cabe apontar que a ideia de descentralização ocupa espaço destacado na teoria do federalismo. Dessa forma, a investigação do fenômeno passa necessariamente pela observação do aspecto de distribuição do poder tanto em termos de relações verticais, o que quer dizer, a dinâmica entre o governo subnacional e o central, bem como o seu aspecto horizontal, dada a relação territoriais ou regionais.

Nesse contexto, a agenda de pesquisa sobre o federalismo no que diz respeito aos seus caracteres econômicos tem comumente observado o aspecto fiscal na dinâmica de repartição de recursos presente no debate acerca da descentralização do poder. Por sua vez, sob o ponto de vista da Ciência Política a dinâmica de centralização/descentralização política e da provisão de políticas públicas tem ganhado

destaque. Cabe apontar que nesse último eixo ganha importância o papel desempenhado pelas regras da política e das relações intergovernamentais.

Para a presente dissertação, a importância do sistema federal está relacionada a dimensão do debate em torno da descentralização do poder em termos de estabelecimento de relações internacionais pelas unidades subnacionais e seu impacto para a transferência internacional da Unidade de Pronto Atendimento (UPA). Portanto, nosso foco recai sobre o “fenômeno das muitas vozes nas relações exteriores” (SOLDATOS, 1990, p. 34).

Nesse sentido, ao nos debruçarmos sobre o conceito de “racionalização da política exterior”, consideramos que existe espaço para a cooperação, não apenas pelo conflito, na medida em que os Estados considerem válida a ação dos entes subnacionais no âmbito internacional, desde que essa atividade seja complementar aos objetivos estabelecidos pela política exterior do país (SOLDATOS, 1990, p. 49). Nessa perspectiva a atividade internacional das unidades subnacionais pode ser cooperativa ou paralela. Em relação a primeira, seria fundamental para sua identificação algum grau de coordenação do governo central dada a sua capacidade de articulação. Já com respeito a segunda, uma ação internacional paralela por parte dos atores subnacionais geralmente abre espaço para uma relação conflituosa com o governo central.

Ao observarmos o Brasil e Argentina em perspectiva comparada chamamos atenção para o processo da “racionalização nas relações exteriores” com ênfase na dimensão político – institucional (federalismo) da ação internacional das unidades subnacionais para então estabelecer seu diálogo com a transferência da Unidade de Pronto Atendimento (UPA). Dessa forma, argumentamos que, quanto maior a autonomia, coordenação e cooperação, maior será a racionalização da política exterior. Nesse quadro, se conformaria uma “segmentação” cooperativa entre os governos centrais e as unidades subnacionais, na Argentina e no Brasil. Diante disso, existiria uma condição político – institucional favorável ao estabelecimento de uma rede de transferência que vai resultar, em última medida, na transplantação da UPA 24H – RJ.

Cabe apontar que a construção dos indicadores baseou-se em extensa de revisão de literatura (SALOMÓN (2007; CORNAGO PRIETO 2004; MATSUMOTO 2011; DE ZUBELZÚ, 2004; IGLESIAS, 2005; BUENO, 2010; PARKIN, 2011; BANZATTO, 2015. BESSA MALA E SOMBRA SARAIVA 2016; ABRUCIO 2005; LIMA 2013; SPADALE, 2014; RODRIGUES, 2008) que resultou no destaque de três

variáveis independentes para a operacionalização da variável dependente: “racionalização” da política exterior:

- (i) Capacidade de ação internacional (autonomia);
- (ii) Capacidade de coordenação;
- (iii) Capacidade de cooperação.

Nosso argumento se baseia no pressuposto de que quanto maior a capacidade de ação internacional, somada a uma capacidade de coordenação e coordenação resulta em uma racionalização cooperativa da política exterior. O quadro abaixo apresenta de forma resumida os indicadores de cada variável independente.

**Tabela 1 Quadro – Resumo 1: Federalismo e “Racionalização da Política Externa”**

<b>Capacidade de Ação Internacional (Hi1)</b>
Existência de Organismos específicos para relações internacionais Contratação de crédito direto aos Organismos Internacionais Celebração de Acordos Internacionais
<b>Capacidade de Coordenação (Hi2)</b>
Instrumentos legais e normativos voltados à distribuição de competências Instâncias Federativas e mecanismos de negociação intergovernamental Papel coordenador/indutor do governo estadual
<b>Capacidade de Cooperação (Hi3)</b>
Partido do Governador é o mesmo do Presidente Partido do governador faz parte da coligação de governo nacional

Elaborado pelo autor

Na sequência, cada indicador será observado de forma pormenorizada destacando seu papel, a origem dos dados e a estratégia de análise adotada para cada um deles. Após essa apresentação, o capítulo destaca a estratégia de análise comparativa.

## **2.2. “Racionalização da Política Exterior” como variável dependente**

Nesse trabalho, para fins operacionais, será adotada a definição de Soldatos (1999 p. 36) para “racionalização da política exterior”, que está relacionada ao fato dos “governos federais aceitarem o estabelecimento ou destacarem um papel a ser exercido pelas unidades federadas em termos de relações internacionais”. Nesse sentido, essa “racionalização” pode adquirir três formas: quando complementares (coordenadas, conjuntas ou monitoradas) aos seus objetivos ou competitiva. Nesse sentido, o autor argumenta que a descentralização do poder em termos de ação internacional das unidades subnacionais contribuiria ao país no sentido em que i) promovem os interesses



internacionais do país, ii) compartilham os custos e se beneficiam dos fluxos abertos e recursos da política externa em âmbito federal e iii) num contexto de “segmentação cooperativa” busca estabelecer complementaridades nessa ação.

### **2.2.1 Capacidade de Ação Internacional (Hi1)**

A literatura especializada tem identificado a ação internacional das unidades subnacionais sob o termo “Paradiplomacia”. Na definição de Cornago Prieto (2004), o fenômeno estaria relacionado com “o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios com entidades estrangeiras públicas e privadas” (Cornago Prieto, 2004, p. 251). Por sua vez, ao destacar as motivações desses atores, Keating (1999) observa uma série de dimensões necessárias: Econômica (exportação, atração de investimentos; turismo; defesa de pequenas e médias empresas); Cultural (recuperação de laços históricos; compartilhamento de identidade étnica; cooperação em educação e cultura) e Política (prestígio, motivação político-partidária, posicionamento político, separatismo, pressão política interna).

Para a presente pesquisa, a dimensão da autonomia será investigada considerando os indicadores abaixo para observar a capacidade de ação internacional do Estado do Rio de Janeiro e da Província de Buenos Aires que serão discutidos a seguir:

<b>Quadro Resumo 2: Capacidade de Ação Internacional (Hi1)</b>
Existência de Organismos específicos para relações internacionais Contratação de crédito direto aos Organismos Internacionais Celebração de Acordos Internacionais

Elaborado pelo autor

#### **a) Existência de Organismos Específicos para Relações Internacionais**

Para Salomón (2007) um dos principais desafios para a pesquisa sobre a ação internacional das unidades subnacionais estaria na identificação de indicadores que possam ser considerados para a investigação desse fenômeno. De acordo com Matsumoto (2011) a existência de espaços institucionais responsáveis por desenvolver ou coordenar a ação externa das unidades subnacionais pode ser um indicador possível na investigação dessa atuação. Argumentam no mesmo sentido, Salomón e Nunes (2007) ao considerarem que “a existência de uma instância não monopolizadora, porém coordenadora da ação exterior do governo, é uma das principais ferramentas

paradiplomáticas com que se conta” (SALOMÓN E NUNES, 2007 p. 105). No entanto os referidos autores advertem que a criação de uma estrutura institucional não representa, necessariamente, o início de sua ação internacional, e sim um adensamento e uma “vontade de agir mais organizadamente do que até então” (SALOMÓN e NUNES, 2007: 105). As informações que dão base para a análise desse indicador são oriundas de revisão bibliográfica, destacadamente, pautando-se nos dados dos trabalhos de Zubelzú, 2004; Iglesias, 2005; Bueno, 2010; Parkin, 2011; Banzatto, 2015. Dessa forma, os dados serão apresentados de forma dicotômica considerando as unidades em que existe organismo específico para a condução das relações internacionais, como também das unidades em que estes não existem.

#### **b) Contratação de crédito direto aos Organismos Internacionais (Paradiplomacia Financeira)**

Bessa Mala e Sombra Saraiva (2016 p. 126) definem a paradiplomacia financeira como a “iniciativa própria e autônoma de um governo subnacional no sentido de negociar e contratar diretamente a captação de recursos externos (...) com vistas a complementar suas necessidades de financiamento de investimento público”. Em adição, os autores assumem que a paradiplomacia financeira se desenvolve tendo como objetivos: a) “assegurar recursos externos para financiar projetos de investimento público”; b) “obter recursos à custos menores que o mercado interno; c) angariar recursos para “fugir” da restrição orçamentária”; d) “projetar-se internacionalmente como parceiro credível e confiável”.

Para a coleta de dados adotou-se a pesquisa documental<sup>2</sup> (Governo do Estado do Rio de Janeiro e Província de Buenos Aires) e revisão bibliográfica (Bessa Maia, 2012; Spadale, 2014) no sentido de dimensionar a autonomia dessas unidades nessa esfera nos dois países. Optamos pela coleta de dados da paradiplomacia financeira das unidades subnacionais em questão partindo do pressuposto que existe uma ampliação da capacidade de transferência de políticas públicas dado os “efeitos da captação de recursos de fontes internacionais por governos subnacionais em um contexto de federalismo fiscal” (BESSA MALA E SOMBRA SARAIVA, 2016 p. 126). Após análise qualitativa interpretativa buscaremos classificar essa autonomia entre Ampla, Parcial ou Reduzida.

---

<sup>2</sup> Para o caso brasileiro recorrendo a lei de acesso a informação no. 12527 (2011). Para o caso Argentino o Decreto no. 1172 (Anexo VII) (2003).

### c) Celebração de Acordos Internacionais

De acordo com o art. 2º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais (1986), um tratado é um “acordo internacional regido pelo direito internacional e celebrado por escrito entre um ou vários *Estados* e uma ou várias *organizações internacionais* ou entre *organizações internacionais*”. Nesse cenário, ocorre o embate em torno da validade jurídica dos acordos estabelecidos entre as unidades subnacionais, que muitas vezes tendem a opor visões doutrinárias distintas. A polêmica geralmente ocorre entre aqueles que assumem a interpretação acerca da vedação desse instrumento pelo Direito Internacional e aqueles que indicam que seria possível que esses acordos sejam estabelecidos sem que haja violação das normas internacionais, dado o poder do Estado em conferir essa competência em seu quadro jurídico doméstico (REZEK, 2011; PAIKIN, 2010; VARELA, 2010; MAZZUOLI, 2004; MELLO, 2001).

A despeito desse debate, Frisancho (2010 p. 17) afirma que “deve-se notar que os acordos bilaterais tornaram-se os instrumentos mais comuns assinados entre esses atores internacionais (unidades subnacionais)”<sup>3</sup>. Nesse âmbito Batista (2008 p. 28) defende que esses os acordos são “instrumentos de cooperação concretos, tangíveis e viáveis, baseados em uma base comum de vontades e interesses a curto, médio e longo prazos, envolvendo dois (cooperação bilateral) ou mais (cooperação multilateral) governos locais / regionais”<sup>4</sup>.

Nesse sentido, os dados sobre os acordos da Província de Buenos Aires são provenientes do Projeto de “*Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales celebrados por las provincias argentinas*” que tem como responsável por sua compilação o *Consejo Argentino Para las Relaciones Internacionales (CARI)*. Por sua vez, para o acesso as informações sobre essa dimensão do estado do Rio de Janeiro, os dados foram solicitados diretamente a Subsecretaria de Relações Internacionais (SSRI), órgão que integra a estrutura da Secretaria de Estado da Casa Civil. Após análise qualitativa/interpretativa buscaremos classificar essa autonomia entre Ampla, Parcial ou Reduzida.

---

<sup>3</sup> “los acuerdos bilaterales, cabe señalar que se han convertido en los instrumentos más comunes suscritos entre estos actores (unidades subnacionales) internacionales”

<sup>4</sup> “instrumentos concretos, tangibles y factibles de cooperación, asentados en una base común de voluntades e intereses a corto, mediano y largo plazo, involucrando dos (cooperación bilateral) o más (cooperación multilateral) gobiernos locales/regionales”.

## 2.2.2 Capacidade de Coordenação (H2)

Para Arretche (2004 p. 23), um dos elementos que devem ser observados em termos de *coordenação federativa* diz respeito “as *regras legais* que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas – definição de competências no terreno das políticas públicas, por exemplo”. Em adição, de acordo com a autora, a coordenação pode ser observada por meio da existência de *fóruns federativos* para que os entes subnacionais possam acionar com vistas a defender seus interesses (ARRETCHÉ, 2004<sup>5</sup>). Por sua vez, Soldatos (1990) aponta que a *descentralização coordenada* em termos de relações exteriores contribui para a sua racionalização.

A questão da coordenação do governo federal tem como desafio a preservação dos princípios do federalismo como autonomia e direitos originários. Nesse ponto, o processo decisório tem de considerar participação nas esferas de poder não se conformando de forma hierarquizada e centralizada. (ABRUCIO & SOARES, 2001). Para esse trabalho, adotamos a ideia de coordenação federativa como forma de relacionamento (interação, compartilhamento e decisão conjunta) entre as diferentes esferas de governo (ABRUCIO, 2005).

A tabela abaixo apresenta de forma resumida os indicadores adotados pela pesquisa na operacionalização da dimensão de coordenação da “racionalização da política exterior”. Para tal, baseamo-nos nos trabalhos de Abrucio (2005) e Lima (2013).

<b>Quadro Resumo 3: Capacidade de Coordenação (Hi2)</b>
Instrumentos legais e normativos voltados à distribuição de competências Instâncias Federativas e mecanismos de negociação intergovernamental Papel coordenador/indutor do governo estadual

Elaborado pelo autor

### a) Instrumentos legais e normativos voltados à distribuição de competências

O desenho institucional das federações determina a repartição do poder entre os diversos níveis de governo. Dessa maneira, cabe observar o arranjo federativo adotado pelos países em foco (ELAZAR, 1987; LIJPHART, 2003). Nesse caso, o presente indicador tem por objetivo a investigação dos dispositivos constitucionais dos dois países que versam sobre a dimensão internacional do federalismo. Ademais, segundo Souza (2005), ainda existiria uma lacuna no campo da ciência política no que diz

---

<sup>5</sup> ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, June 2004.

respeito a consideração do desenho constitucional do federalismo. Dessa forma compartilhamos a visão da autora, que pontua que “o federalismo proporciona uma abordagem de organização constitucional que possibilita a ação por um governo compartilhado para determinados finalidades comuns, juntamente com a ação autônoma” (SOUZA, 2005)

Os dados que observados nesse indicador constam da Constituição Federal da Nação Argentina de 1994 e da Constituição Federal Brasileira de 1988, assim como de revisão bibliográfica, no sentido de estabelecer uma classificação entre instrumentos normativos de autorização Ampla, Parcial ou Reduzida.

#### **b) Instâncias Federativas e mecanismos de negociação intergovernamental**

De acordo com Silveira (2002 p. 45), as relações intergovernamentais são marcadas por “técnicas relacionais ou arranjos cooperativos que permitem repactuar o *foedus* através da partilha de responsabilidades”. Em termos de direcionalidade, o autor considera que essa relação pode dar-se de forma vertical – entre diferentes níveis de governo— ou horizontal, entre o mesmo nível. Dessa forma, retomando a perspectiva de Abrucio (2005 p. 12), onde a coordenação federativa se dá por meio de “interação, compartilhamento e decisão conjunta”, buscamos por meio desse indicador identificar os espaços de interação federativa no que diz respeito ao estabelecimento de relações internacionais nos dois países observados.

Para a observação do indicador, adotaremos como estratégia de coleta de dados a revisão de literatura e consulta a documentos oficiais, em especial os disponibilizados pelo Ministério das Relações Exteriores, no caso brasileiro, e por sua vez, o Ministério de Relações Exteriores e Culto, por parte da Argentina. Nossa análise busca classificar as três dimensões da coordenação federativa apontadas por Abrucio, a saber, i) interação, ii) compartilhamento e iii) decisão conjunta em termos de capacidade Ampla, Parcial ou Reduzida.

#### **c) Papel coordenador/indutor do governo estadual**

Lascurain (2011) aponta que ser governador ou seguir sendo é de fundamental importância para fazer do centro do poder em termos de vida partidária na província. Nesse ponto, para a nossa pesquisa, as estratégias de sobrevivência política desse ator, constituem importante elemento a ser considerado como motivador da coordenação / indução do governo em sua atuação nas ações internacionais, em um movimento de

racionalização cooperativa ou conflitiva da política exterior. Nesse sentido, a justificativa desse indicador se dá na medida em que o contato com a dimensão internacional pelo governador tanto em termos de visitas/missões à outros países, quanto a recepção de delegações internacionais, rendem dividendos políticos em termos de prestígio. Dessa forma, ao atrair atenção positiva a sua gestão, que pode ser observada até mesmo pela cobertura dos meios de comunicação, o governante busca a construção de uma imagem vinculada a um perfil cosmopolita, sofisticado e de maior experiência (MATSUMOTO, 2011). Os resultados encontrados por Bueno (2010 p. 256 – 257) apontam que a mais alta autoridade em termos de assuntos internacionais dos estados brasileiros é o governador seguido do Vice – Governador para, então, figurarem os secretários das estruturas organizativas dessa dimensão de ação.

Ao investigarem as estratégias de sobrevivência política dos deputados federais, Leoni et al (2003) identificam três tipos ideais, a saber: 1) retirar-se do jogo político – que quer dizer aposentar-se; 2) concorrer a um cargo legislativo estadual, o que os autores identificam como ambição regressiva; 3) ou concorrer a cargos mais altos o que os pesquisadores nomeiam de ambição progressiva. Dito isto, tomando os tipos de estratégias de sobrevivência política identificados, defende-se que, para a aplicação do indicador, o governador tem como (1) ambição progressiva buscar ocupar cargo no Senado Federal ou a Presidência da República e que a (2) ambição regressiva seja representada pelo cargo de deputado tanto em âmbito estadual quanto federal.

A análise desse indicador observa o cargo exercido pelos políticos no período anterior ao cargo de governador e o cargo exercido no turno eleitoral após a sua saída do cargo executivo em âmbito subnacional. Para a eleição do indicador, parte-se do pressuposto que cabe a esse ator o estabelecimento dos contornos da ação internacional do estado em termos da escolha em atuar ou não internacionalmente, o grau dessa atuação, bem como a manutenção ou abertura de uma estrutura dedicada às relações internacionais do governo. Defende-se, assim, que um governador com ambição progressiva tende a adotar um papel coordenador/indutor em direção à racionalização da política exterior tanto em termos cooperativos quanto em termos competitivos. (MILANI; RIBEIRO, 2010, p. 35).

Os dados que compõe a estratégia de coleta para o presente indicador têm origem, para o caso argentino, no trabalho de Campomar, B., & Delneri<sup>6</sup> (2012). Para o

---

<sup>6</sup> Campomar, B., & Delneri, M. (2012, November). Carrera política de los gobernadores en Argentina. In 4 Congreso Uruguayo de Ciencia Política.

caso Brasileiro em relação aos deputados federais e estaduais<sup>7</sup> (eleições de 2002 e 2014) bem como senadores (52ª - 2003-2007), recorreremos às bases de dados do Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil<sup>8</sup> (UFPR). De forma complementar para os dois países, recorreremos à base de dados do sobre Biografias de Líderes Políticos do CIDOB. Para a análise dos dados adotaremos os tipos de estratégia: i) retirada do jogo político; ii) ambição regressiva; iii) ambição progressiva.

### 2.2.3 Capacidade de Cooperação (H3)

De acordo com Daniel Elazar “todo sistema federal, para ser bem-sucedido, deve desenvolver um equilíbrio adequado entre cooperação e competição e entre o governo central e seus componentes” (ELAZAR, 1993, p. 193). No mesmo sentido, como já apontado, ao refletir sobre a dimensão internacional do federalismo, Soldatos (1990) considera a “racionalização de política exterior” como a aceitação e até mesmo coordenação ou monitoramento do governo federal da ação internacional das unidades subnacionais.

De partida, cabe apontar o imperativo de investigação e equalização do debate teórico entre a literatura sobre federalismo e as relações internacionais, de maneira destacada, no caso em na análise nessa dissertação, o impacto desse desenho institucional para política exterior. Entendemos que o presente trabalho integra um esforço nesse sentido, embora não trate de maneira extensiva a dimensão normativa desse diálogo, dedicando – se, então, a participar da agenda de pesquisa por meio de um esforço exploratório – empírico do estudo de caso em questão.

Dito isto, em atenção ao caso brasileiro, Vigevani (2006, p. 133) defende que um dos maiores desafios da paradiplomacia no Brasil seria a união dos interesses dos governos locais e os objetivos do Estado Nacional. Barreto (2005) por sua vez, afirma que a ação internacional das unidades subnacionais se amplia “se for estrategicamente conduzida numa perspectiva de cooperação com o Estado nacional, tendo em vista a articulação de parceria voltada à compatibilização das agendas nacional, local, regional e à maximização das capacidades” (Barreto, 2005 p. 10).

---

<sup>7</sup>COSTA, Luiz Domingos; MASSIMO, Lucas. *Carreira política e o background social da classe política brasileira: senadores, 1986-2010 (Banco de dados)*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná (UFPR). In: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil, 2016. Disponível em: <<http://observatory-elites.org/>>.

<sup>8</sup><http://observatory-elites.org/parliamentary-and-party-elites/>

Dessa maneira, o argumento em torno da mobilização da dimensão da cooperação do federalismo como foco na investigação da “racionalização da política exterior” considera que, num ambiente cooperativo, existiria entre os entes federados i) a ampliação do potencial de negociação, ii) a compatibilização e formação de uma sintonia em temas internacionais, iii) proporcionaria uma maior capacidade em colocar determinados temas na agenda conjunta.

Nesse âmbito a tabela abaixo aponta os indicadores elegidos para a operacionalização da capacidade em cooperar no contexto de racionalização da política exterior

<b>Quadro Resumo 4: Capacidade de Cooperação (Hi3)</b>
Partido do Governador é o mesmo do Presidente
Partido do governador faz parte da coligação de governo nacional

Elaborado pelo autor

Na sequência, abordaremos, de forma pormenorizada, cada indicador considerado nessa dimensão. No entanto, de partida, apontamos que nossa pretensão com os dois indicadores que compõem esse determinante consiste em observar se existiria influência ideológica-partidária, no caso do primeiro, e ampliação da cooperação federativa via coligação, no caso do segundo indicador.

#### **a) Partido do Governador é o mesmo do Presidente**

De acordo com Kincaid (1984 p 104) "as preferências individuais, as afiliações partidárias e a pressão da opinião do círculo eleitoral podem levar um governador a expressar opinião sobre qualquer questão de política externa"<sup>9</sup>. Nesse contexto, partimos do pressuposto que ao compartilharem do signo ideológico há um maior espaço para a cooperação entre os dois níveis de governo ampliando a capacidade de uma racionalização da política exterior. Para a análise desse indicador, 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. Os dados serão apresentados de forma dicotômica se o partido do presidente é o mesmo que o governador.

---

<sup>9</sup> “individual preferences, partisan affiliations, and constituency opinion pressure may lead a governador to Express opinion on any foreign policy issue.”



## **b) Partido do governador faz parte da coligação de governo nacional**

Um dos debates que concentraram um conjunto significativo de autores no momento de redemocratização na América Latina esteve relacionado à estabilidade e a arquitetura institucional que emergia nesse contexto. Nesse sentido, dois eixos do desenho institucional foram objeto de destaque: multipartidarismo e sistemas presidencialistas. Para parte dos autores, essa combinação levaria necessariamente a instabilidade e colocaria em risco as democracias nascentes na região (Mainwaring 1993; Stepan e Skach 1993).

Na direção oposta, para Figueiredo (2007) a crença de que governos parlamentares são singulares em termos de formação de coalizões tem sido desafiada tanto em termos teóricos quanto empíricos. Dessa forma, ao buscarem aumentar seu apoio legislativo as motivações presidenciais não costumam se diferenciar do estímulo dos primeiros-ministros. A literatura parte da premissa de que, o tamanho da coalizão gera um tem um impacto positivo no apoio legislativo. Nosso pressuposto na adoção desse indicador diz respeito a reflexão de que uma vez que o partido do governador pertença ao bloco de apoio nacional há maior espaço para cooperação federativa entre os distintos níveis de governo. Dessa maneira, pressupomos que participar da coalizão de governo amplia a capacidade para a cooperação na dinâmica de racionalização da política exterior.

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, no caso brasileiro, foi baseada no trabalho de em Figueiredo (2007). Para o caso argentino, consideramos as reflexões de Novarro (2001) e Carmelo (2013). Os dados serão apresentados de forma dicotômica se o partido é da base aliada no âmbito federal ou não.

## **2.3. Método Histórico Comparativo**

O Método Histórico Comparativo (MHC) tem por objetivo a análise de causas que incidem sobre determinados processos. Nesse sentido, o método propõe identificar os traços e/evidências históricas em diálogo com mecanismos causais que são responsáveis por gerar determinado resultado. O MHC tem sido empregado de maneira conjunta com a estratégia de mapeamento de processo e dessa maneira, o primeiro passo demandaria a identificação das hipóteses causais e em seguida a busca de evidências que possam indicar validade das proposições. Nesse ponto, a pesquisa

caminha no sentido de aplicação dos testes das hipóteses na busca de mapear o processo que gerou o resultado observado. Com vista à análise do processo há o imperativo de se definir o seu impacto hierarquizando as causas de acordo com as condições identificadas pelo método entre: necessárias e suficientes. A condição necessária é entendida como uma causa que “segundo a qual um resultado não teria ocorrido na ausência dela, mas também que sua presença não bastaria para garantir o resultado” (Mahoney, Kimball e Koivu, 2009:118). Por sua vez, por suficiente entende-se a condição em que na sua presença há concretização do resultado que se busca explicar.

Além da definição dessas condições o autor aponta as derivações de tipo INUS e SUIN. Em relação a primeira, a sigla faz menção ao termo em inglês que quer dizer (“parte insuficiente mas necessária de uma condição que não é necessária, mas suficiente para o resultado”) e é caracterizada por ser um condição dentro de uma meta – condição que é suficiente ao fenômeno. Por sua vez, a condição SUIN também derivada do termo em língua inglesa que quer dizer (“parte suficiente, mas desnecessária, de um fator insuficiente, mas necessário para o resultado”) diz respeito à meta condição que compõem uma condição necessária ao resultado do processo. Como estratégia final cabe ao pesquisador definir quais são as condições necessárias, mas não suficientes; as condições suficientes, mas não necessárias; as condições necessárias e suficientes bem como o papel exercido pelas condições INUS e SUIN (MAHONEY, 2008; AMORIM NETO, RODRIGUEZ, 2016).

#### **2.4. O mapeamento de Processo (Process Tracing)**

O mapeamento de processo (*process tracing*) é definido como uma investigação sistemática de evidências selecionadas e analisadas a luz das perguntas e hipóteses levantadas pelo pesquisador (COLLIER, 2011). Dessa forma, demanda uma descrição detalhada dos casos com vistas a identificação de causa e efeito identificada em termos de condições necessárias e suficientes. Para Collier (2011) o rastreamento do processo é um elemento fundamental para a análise qualitativa, que a despeito de ser frequentemente mencionado pelos pesquisadores, em especial os que se debruçam sobre estudos de casos, não são compreendidos maneira adequada ou empregados de forma rigorosa. Como observa Amorim Neto e Rodriguez (2016) o processo diz respeito ao um fenômeno que entre seu início e seu fim seja observado o elemento que conecta esses dois momentos em um determinado contexto. Nesse sentido, é o mecanismo

causal responsável pela conexão entre eventos que de um ponto inicial conduzem a um determinado resultado (FALLETTI; TULIA, 2009; MAHONEY, 2012).

O debate sobre o método tem integrado considerações sobre o processo causal em que a descrição da seqüência de eventos municia o pesquisador de elementos que favorecem o rastreamento do processo. Dessa maneira, como destaca Mahoney (2010) a descrição atenta é à base do mapeamento de processo já que por regra o método requer análise da trajetória em que se opera a mudança e a causalidade. Nesse sentido, ainda segundo o autor, o mapeamento de processo “é uma ferramenta analítica para desenhar inferências descritivas e causais a partir de provas diagnósticas - muitas vezes entendidas como parte de uma seqüência temporal de eventos ou fenômenos”<sup>10</sup> (COLLIER, 2011 p. 11). Nesse cenário, a especificação das hipóteses ocupa um papel decisivo com a finalidade de estabelecer o quadro pelo qual se dará tanto a seleção quanto a interpretação dos dados.

Dessa forma, no diálogo da estratégia de análise em tela com a nossa hipótese e o argumento desenvolvido nas seções anteriores, consideramos que a “racionalização da política exterior” é uma condição necessária para ocorra a transferência. Nesse sentido, a) capacidade de ação internacional; b) a capacidade de coordenação bem como c) a capacidade de cooperação seriam condições SUIV’S (“parte suficiente, mas desnecessária, de um fator insuficiente, mas necessário para o resultado”) para o processo de racionalização.

## **2.5. Conclusão Parcial**

O objetivo do capítulo foi estabelecer indicadores para a análise sobre a “racionalização da política exterior”. O conceito indica que o governo central ao aceitar ou mesmo incentivarem a ação internacional das unidades subnacionais (que pode configurar quadros de coordenação, cooperação ao monitoramento) pode se beneficiar da complementaridade dessa ação. Para observar esse processo adotamos três dimensões do federalismo quando da reflexão da sua dimensão quanto a ação internacional das unidades subnacionais, a autonomia, a coordenação e a cooperação.

No capítulo debatemos, para cada dimensão, indicadores para a operacionalização e teste empírico do conceito de racionalização. Nesse ponto do trabalho destacamos as estratégias de coleta de dados para cada indicador adotado e

---

<sup>10</sup> process tracing, to reiterate, is an analytic tool for drawing descriptive and causal inferences from diagnostic pieces of evidence— often understood as part of a temporal sequence of events or phenomena”

assim, ao fim do capítulo, ressaltamos a estratégia de análise dos dados: o Método Histórico Comparativo e o Mapeamento de Processo.

No próximo capítulo, apresentaremos os dados de cada indicador para analisar a racionalização da política exterior na Argentina e no Brasil. Nesse sentido, lançaremos mão dos indicadores destacados nesse capítulo para observar a Província de Buenos Aires e o Estado do Rio de Janeiro. Dessa maneira, buscamos investigar a racionalização da política exterior como condição político – institucional (doméstica) necessária na transferência da Unidade de Pronto Atendimento (UPA 24h – RJ).

### **CAPÍTULO 3. A RACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA: O RIO DE JANEIRO E A PROVÍNCIA DE BUENOS AIRES EM PERSPECTIVA COMPARADA**

O presente capítulo tem por objetivo a investigação comparada das unidades subnacionais na Argentina e no Brasil frente ao fenômeno de racionalização da política exterior. Para tanto, mobiliza os indicadores estabelecidos no capítulo anterior para o debate das dimensões de autonomia, coordenação e cooperação para refletir sobre federalismo e relações internacionais nos dois países.

Para tanto, o capítulo se divide em três momentos. De partida, apresentamos os resultados dos parâmetros de análise com foco nas províncias argentinas. Na sequência, o mesmo exercício é feito para a investigação do grau de racionalização sob o ponto de vista dos estados brasileiros. No fim do capítulo dedicamos a atenção em observar em perspectiva comparada a Província de Buenos Aires e o Estado do Rio de Janeiro.

#### **3.1 A Ação Internacional das Unidades Subnacionais na Argentina**

No tocante à ação internacional das Províncias argentinas é possível observar que sete pontos têm guiado o debate acadêmico sobre o fenômeno naquele país. Nesse quadro, o primeiro elemento está relacionado à resolução das discussões doutrinárias quanto ao aspecto legal dos atos internacionais estabelecidos por esses entes (SALVILOLO, 2005). O segundo ponto refere-se à preservação da competência federal na definição da política exterior do país a despeito do vínculo internacional estabelecido por essas unidades (VARELA, 2010; CARBAJALES e GASOL, 2008). A terceira observação a ser feita tem na criação, pelas províncias, de espaços institucionais para o gerenciamento dessa interface internacional (CEUNICK, 2013).

Em quarto lugar, cabe apontar, a emergência de escritórios para promover a dimensão comercial desses atores no exterior (ZUBELZÚ, 2008). Um quinto elemento se vincula a contratação de crédito direto – a chamada paradiplomacia financeira— por parte dos entes subnacionais na negociação destes com bancos internacionais, onde o governo federal atuaria unicamente como um avalista (IGLESIAS, 2008). Em sexto lugar, com o impulso dos elementos salientados até aqui, resulta um maior interesse acadêmico no tema com a formação de grupos de pesquisa e eventos dedicados ao tema (ZUBELZÚ, 2004; CARBAJALES e GASOL, 2008). Por fim, a mudança no cálculo das unidades subnacionais que, ao invés de optarem por uma atuação indireta na forma

de pressões ao governo federal, passaram a atuar de forma autônoma e direta no estabelecimento de relações internacionais (PAIKIN, 2010).

### **3.1.1 Capacidade de Ação Internacional (B1)**

#### **a) Existência de Organismos específicos para Relações Internacionais**

De acordo com Zulbelzu (2008, p.87) o processo de institucionalização de áreas dedicadas à interface internacional nas províncias argentinas não se deu de forma homogênea. Para o autor, as unidades subnacionais adotaram estratégias de internacionalização distintas tendo como parâmetro seus interesses e necessidades. Nesse sentido, entre as formas adotadas, Zulbelzu (2008, p. 87) as distingue em quatro categorias. A primeira opção de estabelecimento de áreas voltadas para o internacional nas províncias vinculava essas repartições – sejam Subsecretarias ou Direções – ao Ministério da Produção com uma ênfase em temas de economia produtiva ou comercial.

No segundo modelo são inseridas as estratégias das províncias que criaram uma área própria para as relações internacionais – Secretarias ou Direções – sem status ministerial e não vinculadas ao Ministério de Produção o que geraria um espaço de atuação mais amplo para o órgão. A terceira forma adotada valeu – se do estabelecimento de agências específicas com relativa autonomia do governo provincial com um foco na promoção de exportações como é o caso da Agencia Pro Córdoba, Pro Mendoza, Pro Río Negro e BAexporta. Por fim, encontram-se as Províncias que não possuem nenhum espaço voltado as relações internacionais. No entanto, o autor chama a atenção para o fato de que essa ausência não significaria, necessariamente, uma não – ação internacional, e sim que, em províncias como San Luis, Santa Cruz e Formosa, o estabelecimento de relações internacionais não estaria concentrado em um único espaço organizacional.

Para Paikin (2010) na dinâmica de institucionalização dos espaços de ação internacional das províncias argentinas ocorreu uma clara preferência da primeira forma observada por Zulbelzu (2008) onde as atividades dessas áreas se voltariam, em larga medida, para as atividades econômicas. De acordo com o autor “esta clara predilección en el área de la infraestructura y la producción quedó reflejada en el esquema institucional que se dieron las provincias para realizar su tarea internacional” (PAIKIN, 2010, p. 46).

Com base nos dados coletados nos trabalhos de Iglesias (2005), Zubeizú (2004), Paikin, (2010), Banzatto, (2015) a tabela abaixo os dados da institucionalização das áreas de relações internacionais das Províncias argentinas. As colunas estão organizadas no sentido da identificação das unidades subnacionais bem como se há ou não espaço dedicados a interface internacional nas siglas (S) na presença e (N) na ausência.

**Tabela: Institucionalização das áreas de Relações Internacionais nas Províncias Argentinas**

<b>Província</b>	<b>Organismo / RI</b>
BUE	S
CABA	S
CAT	S
CBA	S
CHA	S
CHU	S
COR	S
ERI	S
FOR	N
JUJ	S
LAP	N
LRJ	N
MIS	S
MZA	S
NEU	N
RNO	N
SAL	S
SCR	N
SFE	S
SGO	N
SJU	N
SLU	N
TDF	S
TUC	S

Fonte: (IGLESIAS, 2005; COLACRAI; ZUBELZÚ, 2004; BANZATTO, 2015)

Paikin, (2010) observa que, 7 (sete) das 15 (quinze) províncias que dispõem de um espaço para as relações internacionais fizeram a opção de vincular esse organismo ao âmbito econômico. Ao passo que as demais decidiram por estabelecer este espaço na dependência direta ao governador no bojo da área de relações institucionais. Nesse universo, ressalta-se a exceção da Província de Misiones onde o organismo se

estabeleceu com forte vinculação a integração regional com foco na cooperação em um caráter social ao tema. (PAIKIN, 2010, p. 46).

### **b) Contratação de crédito direto aos Organismos Internacionais**

Ezquerro (2008, p. 3-4) assinala que data do início dos anos noventa a aprovação das primeiras operações de crédito com a intermediação do Governo da Nação dado o vínculo que estas operações estabelecem em termos de repasse de recursos do governo federal. Para o autor, é a partir desta década que os organismos multilaterais de crédito integram as províncias a sua estratégia de financiamento. Nesse cenário, dois tipos de negociações foram estabelecidas, i) a transações diretas com os entes subnacionais e ii) acordos indiretos com a participação do governo central (EZQUERRO, 2008, p. 3-4).

Por seu turno, Marsilio (2006, p. 11) defende que os financiamentos das províncias durante esse período da década de 1990 tiveram como características serem de origens distintas, tendo como de maior relevância os empréstimos públicos. Nesse quadro, integram-se os empréstimos concedidos pelos bancos privados, notadamente, os estrangeiros. Ademais, o autor considera que “as províncias fizeram uso significativo das linhas de crédito do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>11</sup>” (MARSILIO, 2006, p. 11).

Carcedo (2016) ao analisar a atuação da Província de Buenos Aires em termos de contratação de crédito internacional no período de 2003 – 2015 aponta que essa unidade subnacional conta, por sua relevância geográfica e econômica com um maior grau de autonomia na medida em que sua atuação frente ao BID e ao BM se deu de forma direta (Zulbelzú, 2005; Carcedo, 2016). No período em questão a PBA dispôs de 21 linhas de financiamento entre BID e BM. Nesse contexto, 8 deles correspondem a contratações diretas entre a Província e os organismos internacionais e 13 contratos sendo subsidiados pelo governo nacional (Carcedo, 2016; Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2016). Em adição, 4 dessas linhas tem autorização para serem repassadas à municípios. Entre as áreas temáticas contempladas se encontram: infraestrutura, saneamento, saúde, desenvolvimento urbano, meio ambiente, modernização do Estado e desenvolvimento institucional.

Cabe ressaltar que o grau de autonomia da Província demanda que estruturas de ação de captação sejam desenvolvidas. Nesse sentido é possível apontar o papel da

---

<sup>11</sup> *las provincias han hecho un uso importante de las líneas de crédito del Banco Mundial (BM) y del BID.*



*Dirección Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral*<sup>12</sup> vinculada à *Sub-Secretaria de Finanzas del Ministerio de Economía de la Provincia* e a *Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público* ligada ao Ministerio de Economía.

### **3.1.2 Capacidade de Coordenação**

#### **a) Instrumentos legais e normativos voltados à distribuição de competências**

A Argentina é um país dividido em 24 jurisdições políticas autônomas, sendo 23 províncias e a cidade de Buenos Aires que é a capital da República. Nicolín (2002, p. 5) aponta que a autonomia política dos governos subnacionais no sistema federativo argentino é elevada. Ademais, considera que a política provincial é um elemento de relevância dada à natureza do sistema eleitoral do país. De acordo com Iglesias e tal (2009) o federalismo argentino, com a redemocratização (1983), notadamente a reforma constitucional de 1994, ganharia novos contornos onde uma dinâmica cooperativa substituiria uma lógica “dual” ou competitiva que vigorava no período anterior. Para os autores, na esteira desse processo, o fim da Guerra Fria e os efeitos da globalização se fariam sentir com o estabelecimento da abertura de uma fenda de oportunidades para ampliação do estabelecimento de relações além das fronteiras nacionais das províncias argentinas. Na visão dos autores<sup>13</sup>

A constituição argentina, em relação às *Autoridades de la Nación* faz referência ao Governo Federal (art. 44° ao 120°/CN94) e o Título Segundo dedica-se aos governos das *Provincias* e da cidade de Buenos Aires (art. 121° ao 129°/CN94). Nesse contexto, quanto aos *poderes exclusivos* do Governo Federal destaca: os *assuntos internacionais*;

---

<sup>12</sup> Objetivos: “1) Actuar como enlace permanente entre la Provincia y los Organismos de Crédito, con respecto a la ejecución de los programas con financiamiento de los Organismos Internacionales de Crédito, que se ejecuten en el territorio de la provincia y de aquéllos en que la Provincia tenga interés; 2) Recibir y atender las misiones de los Organismos Internacionales de Crédito. 3) Implementar las acciones tendientes al cumplimiento de las obligaciones asumidas por la Provincia en los convenios de préstamo suscriptos con Organismos Multilaterales de Crédito. 4) Coordinar la formulación de los proyectos de inversión en conjunto con la Unidad de Coordinación de Proyectos de Inversión Pública, Iniciativa Privada y Asociación Público Privada dependiente de la Subsecretaría de Inversión Pública. 5) Coordinar las negociaciones destinadas a la suscripción de convenios de préstamo financiados por Organismos Multilaterales de Crédito. 6) Gestionar y coordinar la administración financiera de los programas con financiamiento internacional. 7) Gestionar créditos y donaciones ante Organismos Multilaterales de Crédito tendiente al cumplimiento de los objetivos de la Dirección Provincial. 8) Colaborar en la formulación de los proyectos a partir de la identificación de los mismos en la Subsecretaría de Inversión Pública” (Ministerio De Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2016)

<sup>13</sup> “more flexible and formal approach to international relations, allowing provinces to enter into international agreements provided these do not compromise national foreign policy” (IGLESIAS E TAL, 2009).

a defesa; comércio interno, internacional e alfândega; finanças, bancos e emissão de moeda; cidadania; fixação dos limites *interprovinciais* entre outros. Por sua vez, os entes subnacionais orientam sua ação internacional tendo como ponto de partida o art. 124 que considera:

As províncias poderão criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos próprios para o cumprimento de suas finalidades e poderão também *celebrar convênios internacionais* que *não sejam incompatíveis com a política externa da Nação*, desde que não afetem as competências do Governo federal ou o crédito público da Nação<sup>14</sup> (CN, 1994)

Dessa maneira, ao tratar diretamente das capacidades de celebrar convênios pelas Províncias argentinas e da cidade de Buenos Aires a constituição argentina passou a ser, entre os países da América Latina, a que inauguraria a cláusula constitucional da paradiplomacia. Reside exatamente nesse ponto, o debate sobre a preferência dos constituintes argentino ao “fazer menção a denominação ‘convênios internacionais’ da qual as províncias podem lançar mão em relação a Estados estrangeiro, ao invés de utilizar o termo “tratado” em sua definição”.

#### **d) Instâncias Federativas e mecanismos de negociação intergovernamental**

Colacrai e Zúbelzu<sup>15</sup> (2004) ao apontarem a existência de espaços em âmbito federal para o estabelecimento de diálogo entre o governo central e os governos provinciais em temas de relações exteriores apontam como marco o decreto No 1190 de julho de 1992 como marco. Caberia a esse instrumento a criação da *Subsecretaría de Relaciones Institucionales* subordinada *Secretaría General y de Coordinación*. Para os autores, a importância da Subsecretaria para as relações federativas em âmbito de relações internacionais estaria marcada, de partida, pelos objetivos estabelecidos para o organismo.

O primeiro deles estaria associado à necessidade de “asistir, instrumentar y efectuar la coordinación entre el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO y los organismos y autoridades de los *distintos Poderes del Estado*, en el ámbito nacional, provincial o municipal, entes regionales, e instituciones intermedias”. (COLACRAI E ZULBELZU, 2004 p. 4). De forma complementar a essa estrutura

---

<sup>14</sup>

<sup>15</sup> COLACRAI, Miryam; ZUBELZÚ, Graciela. 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**, p. 313-344, 2004.

outras quatro direções também seriam estabelecidas para contribuir a esse propósito: 1) la de Asuntos Nacionales; 2) la de Asuntos Parlamentarios; 3) Organizaciones Intermedias; 4) la de Asuntos Federales. Nesse cenário, caberia a última direção a relações com as províncias e as autoridades municipais.

Nessa trajetória, com a mudança organizacional durante a gestão do Ministro Rodríguez Giavarini (1999) as quatro direções passariam a estar no bojo da *la Dirección General de Relaciones Institucionales* que por sua vez repostaria suas atividades à *Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales y Asuntos Consulares*. Com relação ao segundo objetivo o texto marca que cabe *Dirección General de Relaciones Institucionales*:

“formular los planes, programas y proyectos que contribuyan al fortalecimiento de las gestiones que en materia de política exterior realicen las autoridades nacionales, provinciales o municipales, ya se trate de organismos centralizados o descentralizados, o instituciones intermedias y aquellos otros destinados a canalizar su participación en el diseño y ejecución temas atinentes a la firma de acuerdos o convenios internacionales de dicha política.” (MREC, 1999)

De acordo com Colacrai e Zulbelzu<sup>16</sup> (2004) a reforma atenderia a uma demanda por coordenação entre distintos níveis de governo. Dessa maneira, “dado el número cada vez mayor de acciones externas emprendidas por las provincias argentinas, se hace necesario el asesoramiento y colaboración de las Direcciones”. Entre as ações da direção se encontra o programa “*Cancillería al Interior*” que tem por objetivo a realização de reuniões de gabinete pelo Ministério na busca de coletar e absorver informações das províncias a temas sejam relevantes e estejam na interface da atuação da burocracia e das unidades subnacionais. Nesse lista, pode –se pontuar a iniciativa “Interior: Prioridad para Exteriores”. O programa busca, com a realização de ações periódicas, capacitar funcionarios do nível subnacional em temas de política exterior.

#### **e) Papel coordenador/indutor do governo estadual**

##### **A Província de Buenos Aires: a eleição de Daniel Scioli (2007 – 2010)**

Cabe ressaltar, como ponto de partida, o papel chave que a Província de Buenos Aires (PBA) desempenha para na política nacional Argentina e que conduz, conseqüentemente, ao imperativo dos governos centrais acompanharem de perto a dinâmica política e as corridas eleitorais nessa unidade subnacional. De acordo com

---

<sup>16</sup> COLACRAI, Miryam; ZUBELZÚ, Graciela. 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, p. 313-344, 2004.**

Ollier (2007) “Su notable potencial des/estabilizatory su influencia han sido destacados por su hipertrofia, por su poder institucional en la Cámara de Diputados de la Nación y por su cercanía geográfica al poder central”. Para desenvolver sua análise sobre a dinâmica política estabelecida entre La Plata e a Casa Rosada a autora identifica, no recorte histórico, observado distintas dinâmicas de interrelação identificado por momentos de “territorialización” (Calvo, Escobar, 2005); “provincialização” (Navarro, 2003) e/ou um processo de “nacionalização” (Ollier, 2007).

Nesse sentido, há um “espaço cinzento” em que ocorre a interação e configuram-se movimentos em que a superposição dos atores geram resultados distintos como: i) um maior papel da província sobre a nação – impacto “provincializador” – ii) maior papel da nação sobre a província – impacto “nacionalizador” e iii) e uma dimensão cooperativa. A autora observa esses movimentos por meio da relação entre as lideranças políticas relevantes nas duas esferas de governo em três marcos políticos distintos em 1983 – 1987 com atenção as lideranças de Antônio Cafiero e Hermínio Iglesias; no período de 1988 – 2003 seu enfoque recai sobre os papéis desempenhados por Duhalde e Carlos Menem e por fim de 2003 – 2007 o mesmo Duhalde é observado em sua relação com Néstor Kirchner.

Para nossa análise, a importância da pesquisa apontada recai sobre o último período que compreende os anos de 2003 – 2007. Isto por que, a dinâmica política, em termos de interação entre os palcos políticos das distintas esferas de governo, teve um impacto significativo na definição das candidaturas que ao final teria como consequência a chegada de Daniel Scioli ao governo da PBA. A emergência das inquietudes e articulações em torno da sucessão de Felipe Solá no governo de La Plata resultou na conformação de uma série de impossibilidades<sup>17</sup> que o governador encontrou para apresentar-se como candidato a reeleição (Rodríguez, 2009).

As soluções desenhadas para a resolução da questão passariam, necessariamente, pela a influência significativa e participação direta de Nestor Kirchner no conjunto de movimentos para a escolha do potencial candidato. Nesse sentido, o movimento do então presidente, colocaria a PBA na rota da “nacionalização”<sup>18</sup> da sua dinâmica política” e seria responsável por reduzir de forma “inérita” a autonomia da província (Rodríguez, 2009; Lanzini, Erbiti, 2012; Ollier, 2007). Para Ollier (2007),

---

<sup>17</sup> Elenca-las

<sup>18</sup> O termo nacionalização tem relação com o grau de impacto que a política nacional tem em um determinado território (Rodríguez, 2009; Lanzini, Erbiti, 2012; Ollier, 2010: 15)

“la designación de Daniel Scioli (otra vez un vicepresidente sería el postulante a gobernador del PJB) o de cualquier otro para el 2007 da cuenta del requisito que debe cumplir el aspirante: ser “el” elegido por la voluntad presidencial (impacto nacionalizador)”. Nesse cenário, Rodriguez (2009) aponta que se dá um “inesperado desembarco de Scioli” o então Vice - Presidente na província (Rodriguez, 2009).

Ademais, em favor de Scioli constavam as pesquisa de opinião<sup>19</sup> que indicavam sua vantagem em todos os cenários traçados para a corrida eleitoral ao governo da PBA. Para Rodriguez (2009), a relativa vantagem do candidato não seria o único determinante de seu favoritismo. A análise do autor dá conta de que, no cálculo do presidente Néstor Kirchner, entre os elegíveis, a potencial margem de ação que poderia ter frente a uma vitória de Scioli o colocava em situação confortável em sua inclinação ao apoio a candidatura do ex - esportista. Assim, “Scioli aparecia entonces como más sumiso en comparación con otros precandidatos y, de este modo, como una figura más funcional al proyecto del gobierno” (Rodriguez, 2009).

Essa análise não significa passividade do candidato frente o presidente e sim, que em termos de projeto político, quer dizer que “Scioli era un absoluto ignoto en el territorio bonaerense, y al carecer entonces de una flota propia sobre la base (...) se le hacía mucho más dificultosa la construcción de un proyecto político autónomo” (Rodriguez, 2009). A escolha da candidatura na PBA evidenciaria um movimento de disputa no interior do Partido Justicialista que, ao terminar, apontaria a emergência da liderança e importância da figura do presidente Néstor na conformação de um bloco kirchnerista (Rodriguez, 2009).

#### **Quadro resumo 1: Trajetória - Daniel Scioli**

Ano	Nro de cargo	Cargo	Nível
1995	1	Deputado Nacional	Nacional
1999	2	Deputado Nacional	Nacional
2003	3	Vice Presidente	Nacional
2007	4	Governador	Provincial
2011	5	Governador	Provincial
2015	6	Candidato a Presidência	Nacional

Elaboração própria. Fonte: Campomar e Delneri (2012)

Os dados apontam que a trajetória de Daniel Scioli não se dá de forma linear. Os resultados apontam que a candidatura a presidência da república em 2015 seria

---

<sup>19</sup> Scioli demostraba una visible sintonía con los sectores más independientes y poco afectos votar en función de una identificación partidaria; y por el otro, su figura era digerible, principalmente en comparación con Felipe Solá, para el paladar de los históricos referentes distritales, responsables máximos del andar de las estructuras políticas en el conurbano. (Rodriguez, 2009)

precedida, pela ocupação de cargos nos níveis nacionais antes do provincial para em seguida voltar a concorrer em nível nacional.

### 3.1.3 Capacidade de Cooperação

#### a) Partido do Governador é o mesmo do Presidente / faz parte da coligação de governo nacional

Leiras (2013) argumenta que as interpretações acerca do funcionamento do federalismo argentino tem apontado para dois elementos fundamentais: o primeiro diz respeito ao fato da descentralização política e administrativa no país tem como característica a concentração geográfica dos recursos produtivos gerando consequentemente desigualdades inter-provinciais.

O segundo ponto esta relacionado a debilidade fiscal dado a dependencia, do ponto de vista financeiro, desses autores gerando um desbalanço frente a uma forte e ampla autonomia política. Para o autor, a conjunção de “concentração de recursos com descentralização de poder” impacta os incentivos e comportamentos dos dois níveis de governo (central e provincial) no que diz respeito a provisão de políticas públicas. Nesse sentido, Leiras (2013) indica que a volatilidade das políticas públicas são resultado dessa característica do sistema federal do país que impacta nas dimensões de coordenação e cooperação federativa. O estudo do autor reconhece que a provisão de políticas desde 1983 segue uma dinâmica geral:

*las políticas públicas en la escala nacional se apoyan en coaliciones interprovinciales que los presidentes construyen transfiriendo a los líderes provinciales recursos financieros a cambio de respaldo electoral y legislativo. Esta lógica de construcción de coaliciones es a la vez una consecuencia y un factor de refuerzo tanto del carácter descentralizado del federalismo argentino como de la desigualdad interprovincial (LEIRAS, 2013. Grifo nosso).*

Para a classificação dos partidos da coalizão governativa adotamos o trabalho de Ribeiro e Urdinez (2017) que consideram todos os legisladores do Partido Justicialista “oficialistas” no caso do governo de Néstor Kirchner. Ademais, para os primeiro governo de Cristina Fernandez a disciplina partidária se mantem sendo a classificados dos partidos “oficialistas” igual ao período anterior. Já no segundo mandato iniciam as divergências entre legisladores do PJ e o governo gerando o que os pesquisadores nomeiam como peronistas “alineados e disidentes” com destaque para Juan Manuel de la Sota (Córdoba), Adolfo Rodriguz Saá (San Luis) e Sergio Massa (Buenos Aires). Abaixo apresentamos quadros – resumos com os dados sobre os governadores frente a

sua indentificação partidária e seu potencial de coordenação se observado a coalização de governo frente a capacidade de coordenação federativa.

**Tabela. Quadro – Resumo Capacidade de Coordenação (2007 – 2011)**

Província / Estado	2007-2011		Partido do Presidente	Base Aliada
	Governador	Partido		
BUE: Buenos Aires	Daniel Scioli	PJ	1	1
CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Mauricio Macri	PRO	0	0
CAT: Catamarca	Eduardo Brizuela del Moral	UCR	0	0
CBA: Córdoba	José Manuel de la Sota	PJ	1	1
CHA: Chaco	Jorge Capitanich	PJ	1	1
CHU: Chubut	Martín Buzzi	PJ	1	1
COR: Corrientes	Ricardo Colombi	UCR	0	0
ERI: Entre Ríos	Sergio Daniel Urribarri	PJ	1	1
FOR: Formosa	Gildo Insfran	PJ	1	1
JUJ: Jujuy	Eduardo Alfredo Fellner	PJ	1	1
LAP: La Pampa	Oscar Mario Jorge	PJ	1	1
LRJ: La Rioja	Luis Beder Herrera	PJ	1	1
MIS: Misiones	Maurice Fabián Closs	FR	0	0
MZA: Mendoza	Celso Jaque	PJ	1	1
NEU: Neuquén	Jorge Augusto Sapag	MPN	0	0
RNO: Río Negro	Miguel Saiz	UCR	0	0
SAL: Salta	Juan Manuel Urtubey	PJ + PRS	1	1
SCR: Santa Cruz	Daniel Román Peralta	PJ	1	1
SFE: Santa Fe	Antonio Bonfatti	OS	0	0
SGO: Santiago del Estero	Gerardo Zamora	UCR	0	0
SJU: San Juan	José Luis Gioja	PJ	1	1
SLU: San Luís	Claudio Poggi	PJ	1	1
TDF: Tierra del Fuego	María Fabiana Ríos	ARI/ PSP	0	0
TUC: Tucumán	José Jorge Alperovich	PJ	1	1

Elaborado pelo autor. Fonte: <http://www.primarias2011.gob.ar/paginas/paginas/dat02/DGO02999.htm>

Catterberg e Palanza (2012) ao observarem o apoio legislativo da Presidenta Cristina Kirchner indicam que a relação com o Congresso torna-se conflitiva com as dificuldades que a Frente para a Vitória (FPV) enfrenta em ocupar cadeiras nas duas câmaras com as eleições de 2009. Em adição, o descolamento político do Vice – Presidente (Julio Cobos) presidente do Senado agravam a sintonia da relação Executivo

– Legislativo. Já em termos de cargos no executivo provincial a partir de 2007, os dados do quadro resumo acima apontam que das 26 posições, 15 delas são ocupadas por políticos oriundos do Partido Justicialista, com destaque para a Província de Buenos Aires (Daniel Scioli) entre os partidos de “oposição” cabe apontar 4 posições ocupadas pela UCR e destacar a ocupação de Mauricio Macri (PRO) na Ciudad de Buenos Aires.

**Tabela. Quadro – Resumo Capacidade de Coordenação (2011 – 2015)**

Província / Estado	2011- 2015		Partido do Presidente	Base Aliada
	Governador	Partido		
BUE: Buenos Aires	Daniel Scioli	PJ	1	1
CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Mauricio Macri	PRO	0	0
CAT: Catamarca	Lucía Benigna Corpacci	PJ	1	1
CBA: Córdoba	José Manuel de la Sota	PJ	1	1
CHA: Chaco	Jorge Capitanich	PJ	1	1
CHU: Chubut	Martín Buzzi	PJ	1	1
COR: Corrientes	Ricardo Colombi	UCR	0	0
ERI: Entre Ríos	Sergio Daniel Urribarri	PJ	1	1
FOR: Formosa	Gildo Insfran	PJ	1	1
JUJ: Jujuy	Eduardo Alfredo Fellner	PJ	1	1
LAP: La Pampa	Oscar Mario Jorge	PJ	1	1
LRJ: La Rioja	Luis Beder Herrera	PJ	1	1
MIS: Misiones	Maurice Fabián Closs	FR	0	0
MZA: Mendoza	Francisco Pérez	PJ	1	1
NEU: Neuquén	Jorge Augusto Sapag	MPN	0	0
RNO: Río Negro	Carlos Soria / Alberto Weretilneck	PJ / FG	1	1
SAL: Salta	Juan Manuel Urtubey	PJ + PRS	1	1
SCR: Santa Cruz	Daniel Román Peralta	PJ	1	1
SFE: Santa Fe	Antonio Bonfatti	OS	0	0
SGO: Santiago del Estero	Gerardo Zamora / Claudia Ledesma Abdala	UCR/ FCS	0	0
SJU: San Juan	José Luis Gioja / Sergio Mauricio Uñac	PJ/PJ	1	1
SLU: San Luís	Claudio Poggi	PJ	1	1
TDF: Tierra del Fuego	María Fabiana Ríos	PSP	0	0
TUC: Tucumán	José Jorge Alperovich	PJ	1	1

Elaborado pelo autor. Fonte: <http://www.primarias2011.gob.ar/paginas/paginas/dat02/DGO02999.htm>



## **A relação entre Daniel Scioli e Cristina Fernández de Kirchner: as divergências**

Para Tagina e Varetto (2013), a relação entre o Governador da Província de Buenos Aires e a Presidenta Cristina Fernandez entraria em conflito em meio a definição do nome potencial a sucessão presidencial. Nesse contexto, Scioli como um dos candidatos de maior chance em termos de ocupar a cédula eleitoral tornaria público o seu interesse em concorrer a Casa Rosada, ainda que em meio a indefinição sobre a mudança legislativa que poderia permitir CFK concorrer uma vez mais ao cargo. Em adição os autores apontariam que “A lo largo de todo el año hubo gran cantidad de cruces, especialmente desde el kirchnerismo, sobre las actividades y declaraciones del gobernador” (TAGINA E VARETTO, 2013). Dessa forma, as divergências estariam ligadas as aspirações ascendentes do Governador Daniel Scioli.

### **3.2 As Unidades Subnacionais no Brasil**

Em coletânea resultante da oferta da disciplina sobre “Temas e Prática em Relações Internacionais” ofertada pelo IRI/USP, Jacques Marcovitch (2014) organizou um volume que inclui contribuições de diversos autores sobre o tema das “relações internacionais das unidades subnacionais”. Nessa ocasião, os trabalhos tiveram como foco as seguintes unidades: a) Estado de São Paulo –(Rodrigo Tavares); b) Estado do Rio de Janeiro –(Pedro Spadale); c) Minas Gerais (Chyara Sales Pereira); d) Estado do Rio Grande do Sul –(Tarson Núñez); e) Prefeitura Municipal de São Paulo –(Leonardo Barchini Rosa); f) Cidade do Rio de Janeiro –(Laudemar Gonçalves de Aguiar Neto); g) Município de Belo Horizonte –(Rodrigo de Oliveira Perpétuo).

O texto que abre o volume é de autoria do embaixador Rubens Barbosa (2014) que em sua participação nos seminários que deram origem a publicação, defendeu que a i) descentralização política e a o ii) surgimento do Mercosul – processos ocorridos entre os anos de 1980 e 1990— contribuíram para o estabelecimento de contatos das unidades federativas brasileiras entre seus pares ou países. Nesse contexto, o autor argumenta que coube ao governo federal a tarefa de “controle, decisão e acompanhamento”. O autor segue indicando que as dimensões da a) estabilização e b) abertura da economia somaram-se aos dois elementos indicados – i) e ii) – na “consolidação da política externa federativa”.

Para Bueno (2010) a paradiplomacia estadual no Brasil pode ser apresentada a partir de dois principais argumentos. O primeiro diz respeito ao impulso ao “ecletismo”

temático das relações paradiplomáticas das unidades subnacionais brasileiras a despeito de uma prevalência de temas de cunho econômico. O segundo ponto defendido aponta para as dificuldades da atuação internacional desses atores que estaria vinculada à três características, a saber, a) problemas relacionados a continuidade; b) baixo grau de cooperação vertical; c) baixo nível de *accountability*.

### 3.2.1 Capacidade de Ação Internacional

#### a) Existência de Organismos específicos para Relações Internacionais

Segundo Bueno (2010), as estruturas paradiplomáticas estaduais podem ser subdivididas em três categorias<sup>20</sup>: no primeiro grupo estariam às unidades subnacionais que estabeleceriam espaços voltados às relações internacionais com status de Secretaria, onde se localizam os Estados do Amazonas, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Na segunda categoria integram os estados em que o órgão possui status inferior ao de secretaria, como no caso de Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo.

Por último, os estados que não possuem organismos específicos para as relações internacionais conforme ocorre com Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Sergipe. Nesse último grupo o autor chama atenção para o caso do Ceará que no intervalo entre 1995 – 2006 teve uma atuação internacional expressiva contando com espaço para a assessoria das suas ações internacionais. Após esse período há o desaparecimento desse espaço sendo o exemplo cearense demonstrativo da dificuldade da descontinuidade. A tabela abaixo, construída com base nos dados apontados no trabalho de Bueno (2010), apresenta a existência de estruturas dedicadas ao assessoramento dos governos estaduais em temas de relações exteriores.

Estado	Organismo / RI
AC	0
AL	1
AM	1
AP	0
BA	1
CE	0
DF	1

<sup>20</sup> O autor computou os dados por meio de um survey e dessa maneira apresentou os resultados para os estados que responderam o questionário.

ES	0
GO	1
MA	0
MG	1
MS	0
MT	0
PA	0
PB	0
PE	0
PI	0
PR	1
RJ	1
RN	1
RO	0
RR	0
RS	1
SC	1
SE	0
SP	1
TO	0

**b) Contratação de crédito direto aos Organismos Internacionais**

Bessa Maia e Saraiva (2016) apontam que a crise econômica (convergência entre as dificuldades do plano cruzado, alta inflação e baixo crescimento) no final dos anos de 1980 implicaram em uma “debilidade nas finanças públicas”. Para os autores, dois momentos foram importantes para a trajetória de refinanciamento da dívida pública dos estados. Em primeiro lugar, impulsionado pela Lei Federal número 7.976/89 há uma rodada de renegociação das dívidas oriundas de endividamento externo da década de 1970 que teriam sido federalizados. Em um segundo momento, já em 1993 houve um esforço em equalizar as dívidas das unidades subnacionais com os bancos federais.

Nesse contexto, depois de revertido o quadro apontado os estados recuperariam no período de 2001 – 2010 a capacidade de endividamento culminando em captação de recursos crescentes de organismos multilaterais. Embora tenham autonomia de captação favorecida pelo desenho federal brasileiro, o processo se tornou regulamentado pelo governo central ao estabelecer – no final da década de 1980— uma série de condicionantes. Sendo assim, tais regras tornariam inviável a tomada de recursos por meio de contratos de empréstimos sem a anuência do Senado Federal e garantida pelo governo central (BESSA MAIA E SARAIVA, 2016).

### Quadro Resumo – Paradiplomacia Financeira

Etapa
Aprovação da carta consulta
Missões técnicas junto ao ente subnacional candidato a mutuário
Agente Financiador elabora as minutas contratuais e as encaminha ao Ministério do Planejamento
Ministério do Planejamento as distribui à Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF), Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN/MF), ao proponente mutuário e ao órgão executor
Cumpridas todas as formalidades exigidas: autorização do Senado Federal, assinatura do ministro da Fazenda e despacho com aval da União.
O contrato de crédito externo pode então ser firmado pelas partes

Adaptado pelo autor. Fonte Bessa Maia (2012)

Spadale<sup>21</sup> (2014) ao tratar da atuação do estado do Rio de Janeiro contratação de empréstimos internacionais no intervalo de 2007 – 2013 indica que foram estabelecidos 23 contratos de financiamento totalizando um volume de US\$ 4,5 bilhões. No que tange a origem, indica quatro instituições: Banco Mundial (BIRD), Corporação Andina de Financiamento (CAF), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD). Já em termos de distribuição por instituição no total dos recursos apresenta que 61% tiveram origem do BIRD, 16% do CAF, 14% do BID e 9% do AFD. Por seu turno, quando observado os temas favorecidos pelos recursos a Mobilidade urbana contou com 27%; a Gestão pública ficou com 29%; a Infraestrutura dispôs de 16%; o Desenvolvimento urbano teve 11%; a área do Meio ambiente foi favorecida em 10%; o Desenvolvimento rural em 3%; o Turismo e Lazer contou com 3%; e a área de Inclusão Social com 2% (SPADALE, 2014).

#### 3.2.2 Capacidade de Coordenação

##### a) Instrumentos legais e normativos voltados à distribuição de competências

A eleição de 1986 definiria, para além dos governadores, os deputados e senadores que, somados aos senadores eleitos no pleito quatro anos antes, se debruçariam sobre o projeto de erigir a nova constituição brasileira, aprovada no dia 5 de outubro de 1988. Neste contexto, o processo de descentralização ressoava como uma resposta a centralização característica do governo militar que a antecederia. Sendo

---

<sup>21</sup> Foi subsecretário na Subsecretaria de Relações Internacionais do Governo do Estado do Rio de Janeiro SSRI-RJ.

assim, em seu Título III (Da organização do Estado), notadamente o art.18 estabelece que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Diante do artigo, a constituição estipula a organização a partir de um “federalismo trino” na medida em que congrega também os governos municipais. No mesmo Título, se observa a definição das competências privativas e compartilhadas de cada esfera governamental, as diretrizes nacionais tratam das relações com estados estrangeiros, a participação em organismos internacionais; a defesa nacional; a emissão de moeda; a declaração do estado de sítio e intervenção federal, bem como os serviços de transporte aéreo, hidroviário e ferroviário, as telecomunicações, as atividades nucleares com fins pacíficos, entre outras. (Art. 21 CF88).

Rodrigues (2008) defende que “a constituição não é totalmente silenciosa sobre o tema na ótica federativa”. Não obstante, o autor aponta que, por meio do art. 52, no inciso V, ao "autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios" o quadro normativo abre espaço para as negociações diretas dos Estados federados e municípios com organismos econômicos internacionais, como o BIRD e o BID, ou próprio Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. (RODRIGUES, 2008: 13). Segundo o autor, “por mais que a diplomacia federativa ocorra de forma cada vez mais significativa nos estados federados, pode-se dizer que esta permanece em certo “*limbo*” jurídico.” (RODRIGUES, 2008: 13). Desta maneira, o acordo que um estado federado ou município ambicione concluir com Estado estrangeiro, deverá ser feito por intermédio da União, por meio do Ministério das Relações Exteriores. Contudo, segundo Rodrigues (2008):

Há um entendimento - e uma prática política - de que os governos subnacionais podem atuar internacionalmente no âmbito de sua autonomia federativa, ou seja, no campo balizado de suas competências constitucionais expressas, sendo elas exclusivas ou comuns, desde que não contrariem o interesse nacional ou invadam a seara da alta política (*high politics*), ou seja, o núcleo duro das relações internacionais do Estado. (RODRIGUES, 2008 :12)

Cabe pontuar que o primeiro movimento que objetivava constitucionalizar a ação paradiplomática no Brasil, teve lugar na Câmara Federal ocorreu em 2005.

Curiosamente, mesmo sem previsão constitucional, a paradiplomacia tem sido praticada diariamente, sem necessariamente afrontar o Estado de direito. Exemplos concretos de atuação estadual e municipal ocorrem no âmbito das competências comuns, definidas no art. 23 da CF (que inclui os

temas saúde; patrimônio histórico, cultural e paisagístico; cultura, educação e ciência; meio ambiente; habitação; e combate à pobreza). (RODRIGUES, 2008: 15).

#### **b) Instâncias Federativas e mecanismos de negociação intergovernamental**

Segundo Miklos (2010) a criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF), no ano de 1997, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) marcaria trajetória da atenção do governo federal a ação internacional das unidades subnacionais. O papel do órgão estaria ligado à equalização da relação entre os diferentes níveis de governo. Na esteira desse processo, ficariam ligados a ARF os Escritórios de Representação do MRE nas distintas regiões do país. Nesse cenário, é papel dos Escritórios a atenção e a transmissão das demandas dos estados e municípios ao Ministério (MIKLOS, 2010).

Para a autora a continuidade desses esforços de um maior diálogo federativo resultaria no estabelecimento, em 2003, já durante o governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, a modificação da ARF em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). A modificação teria um impacto também no surgimento da Subchefia de Assuntos Federativos, nesse caso, dentro da Secretaria de Relações Institucionais vinculada à Presidência da República (SAF). Em termos de propósitos, os novos espaços de estabelecimento de relações federativas preservavam os objetivos das primeiras iniciativas, ou seja, “implementar uma diplomacia federativa e cooperativa, assessorando os entes subnacionais e aproximando-os do governo federal” (MIKLOS, 2010). Para Mariano e Mariano (2008: 110), ainda que os diferentes níveis de governo possam contar com essas iniciativas, a intensidade do diálogo entre esses atores parece necessitar de maior aprofundamento dado ao fato de se resumirem a troca de informações quanto à iniciativa adotadas pelos entes subnacionais.

#### **c) Papel coordenador/indutor do governo federal/estadual**

Sérgio de Oliveira Cabral Santos Filho inicia sua carreira pública na diretoria de operações da Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (TurisRio) em 1987, no governo Moreira Franco (1987-1991). Com 12 mil votos se elege pela primeira vez a deputado estadual pelo PSDB em 1990. Nessa legislatura se tornaria líder do partido na Assembleia legislativa e se destacaria pela defesa de temas relacionados a terceira idade. Cabral é reeleito em 1994 como o maior número de votos entre os candidatos e nessa legislatura torna se presidente da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj). Derrotado na eleição a prefeitura do Rio de Janeiro em 1996 é reconduzido a presidência da Alerj em 1997 e no ano seguinte conquistaria a reeleição para seu

terceiro mandato de deputado. Em 1999 Sérgio Cabral retornaria ao PMDB partido pelo qual se elegeria Senador em 2002. Na sequência, nas eleições de 2007 com apoio de Anthony e Rosinha Garotinho foi eleito governador do Rio de Janeiro tendo como vice – governador Luís Fernando Pezão cargo pelo qual seria reeleito em 2010. Com um segundo mandato marcado por polêmicas e desgastes políticos renunciaria ao cargo no dia 03 de abril de 2014 sob a alegação de que se candidataria a uma vaga no Senado Federal. (CPDOC, ACERVO)

#### **Quadro resumo 1: Trajetória – Sérgio Cabral**

Ano	Nro de cargo	Cargo	Nível
1990	1	Deputado Estadual	Estadual
1994	2	Deputado Estadual	Estadual
1998	3	Deputado Estadual	Estadual
2002	4	Senador	Nacional
2006	5	Governador	Estadual
2010	6	Governador	Estadual

De forma distinta a do Governador da Província de Buenos Aires os dados da de carreira de Sérgio Cabral parece apontar para uma estratégia mais linear. Nesse ponto, o amadurecimento para seu primeiro cargo no executivo se dá com a ocupação de posições, em primeiro lugar, no legislativo estadual, para em seguida se valer de uma passagem no Senado Federal. Sérgio Cabral, tido como político de trajetória ascendente teve a carreira política atravessada, no ano de 2016, pela Operação Lava Jato que no desenrolar das investigações o tornaria réu por corrupção passiva, lavagem de dinheiro e evasão de divisas tendo seu envolvimento nesses atos investigado por distintas operações: Calicute, Eficiência, Fatura Exposta, Mascate e Unfair Play.

### **3.2.3 Capacidade de Cooperação**

#### **a) Partido do Governador é o mesmo do governo nacional**

Considerar o signo partidário como indicador de cooperação tem como objetivo observar que há importância da ideologia. Em seu estudo sobre a atividade paradiplomática dos municípios brasileiros, Salomón (2011) indica que entre as prefeituras que mais se destacavam na atividade internacional estavam as cidades de Porto Alegre (Tarso Genro), São Paulo (Marta Suplicy) e Guarulhos (Eloy Pieta) todos eles vinculados ao Partido dos Trabalhadores. A pesquisadora desenvolve dois argumentos explicativos desse fenômeno. O primeiro tem relação a “preponderância dos líderes de esquerda” no movimento de internacionalização das cidades o que,

naturalmente estava em sintonia com a PT inclusive no que diz respeito a difusão de boas práticas em políticas públicas com um papel destacado para as práticas urbanas.

Por seu turno, ao investigar a ação internacional dos estados no Brasil, em termos de “estruturas organizacionais” Bueno (2010) destaca que o PSDB tem sido o partido que mais tem desenvolvido organismos para atuação internacional. Cabe indicar que os resultados estão condicionados ao instrumento metodológico adotado (survey) e os dados só são apresentados para as unidades subnacionais que responderam o questionário (17 UFs).

José Nelson Bessa Maia (2004) credita quatro elementos ao destacar os elementos para o sucesso de iniciativas paradiplomáticas, nesse sentido, aponta i) a estratégia desenvolvida pelo poder público local, ii) o apoio do governo federal iii) envolvimento de organismos internacionais, iv) e participação da sociedade civil e do empresariado. Para a nossa pesquisa, esses resultados apontam que há espaço para investigações que observem o desenvolvimento de uma “racionalização da política exterior” tanto de cunho cooperativo quanto de características competitivas frente ao governo centrarelação ao último trabalho e o aspecto competitivo cabe então observar o papel da atuação do Partido da Social Democracia Brasileiro durante as gestões do Partido dos Trabalhadores em âmbito federal. Dessa maneira cabe apontar que partimos dos da premissa de que ideologia importa em termos de cooperação x conflito político em âmbito da ação internacional das unidades federativas.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, FL. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol.Polít.** 2005; 24:41-67.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras (autores). GARCIA, L. de O.; OLIVEIRA, N. P.; ANTERO, S. A. (orgs.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil - 2013.

AGUIAR, D., et al (2015), El rol del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la reconfiguración de las instituciones y políticas de fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación de la Argentina (1993-1999), en Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad - CTS, vol. 10, núm. 29, mayo, 2015, pp. 11-40, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior, Buenos Aires, Argentina.

ALESSANDRO, Martín et al. El Centro de Gobierno en la Provincia de Buenos Aires: Diagnóstico de funcionamiento y propuestas de fortalecimiento. **Nota técnica del BID (Instituciones para el Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado); IDB-TN-888**, 2015. <http://dx.doi.org/10.18235/0000223#sthash.qXx9OBcv.dpuf>

ÁLVAREZ, C., et al (2012), El acceso al crédito de los gobiernos subnacionales. El caso de las Provincias y Municipios de la República Argentina, Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, UNC, Argentina.

ARGENTINA. **Constitución de La Nación Argentina**. Buenos Aires: JGM, 2008. Disponível em: <http://www.jgm.gob.ar/>. Acessado em: 18 de novembro de 2014.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.**, São Paulo , v. 18, n. 2, p. 17-26, June 2004.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista brasileira de política internacional**, v. 45, n. 2, p. 135-146, 2002.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **El Centro de Gobierno en la Provincia de Buenos Aires: diagnóstico de funcionamiento y propuestas de fortalecimiento** / Martín Alessandro, Mariano Lafuente, Javier Reyes, Fernando Straface — (Nota técnica del BID ; 888), 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: PLANALTO, 2008. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constitui%C3%A7ao.htm). Acessado em: 18 de novembro de 2014.

BELÉM LOPES, D; SANTOS, M & FARIA, C. A. P. de. "Ciclos de produção da política exterior nas democracias da América Latina: uma proposta de investigação para além do behaviorismo comparativista e das teorias sistêmicas das relações internacionais". **Trabalho apresentado no 36º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais**. Águas de Lindóia, SP. 2012.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Foreign Policy Analysis in Latin American democracies: the case for a research protocol. **Rev. Bras. Polít. Int.**, 59(1): e006, 2016

\_\_\_\_\_.; FARIA, C. A.; CASARÕES, G. Mudanças institucionais no Itamaraty, ethos corporativo e mitigação do insulamento burocrático do serviço exterior brasileiro, in: **Anais do 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**, Recife. 2010.

\_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. Eleições presidenciais e política externa brasileira. **Estudos Internacionais**. v. 2 n. 2 jul-dez 2014 p. 139-148

BELÉM LOPES, D. Da Razão de Estado ao Republicanismo Mitigado: A Plausibilidade de uma Política Externa Democraticamente Orientada no Brasil Contemporâneo. **Tese apresentada ao IESP/UERJ**. 2010.

\_\_\_\_\_. A política externa brasileira e a "circunstância democrática": do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 2011. 54(1), p.67-86.

\_\_\_\_\_. **Política Externa e Democracia no Brasil**. São Paulo, Editora Unesp. 46-158, 2013.

BESSA MALA, José Nelson; SOMBRA SARAIVA, José Flávio. A paradiplomacia financeira em países emergentes de estrutura federativa. **Desafios**, Bogotá , v. 28, n. 1, p. 121-163, Jan. 2016 .

BID (2001), Estrategia de Desarrollo Subnacional, Serie de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1441534> Consultado el 30/07/2015.

\_\_\_\_\_. (2007), Programa de Mejora de la Gestión Municipal: Propuesta del Préstamo. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=943259>

\_\_\_\_\_. (2016), Acerca del BID, Información disponível em: [www.iadb.org/es/acerca-denosotros/acerca-del-banco-interamericano-de-desarrollo,5995.html](http://www.iadb.org/es/acerca-denosotros/acerca-del-banco-interamericano-de-desarrollo,5995.html).

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: Idem (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2008.

BUSSO, Anabella. Ups and downs of Argentinean foreign policy in democracy (1983-2013): The impact of domestic constraints. *Estud. int.* (Santiago, en línea), Santiago , v. 46, n. 177, p. 9-33, enero 2014 . Disponível em <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0719-](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-)

37692014000100001&lng=es&nrm=iso>. accedido en 06 sept. 2017.  
<http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2014.30867>.

CAMERLO, Marcelo. GABINETES DE PARTIDO ÚNICO Y DEMOCRACIAS PRESIDENCIALES. INDAGACIONES A PARTIR DEL CASO ARGENTINO. **América Latina Hoy**, vol. 64, -, 2013, pp. 119-142

CARCEDO, Juan Facundo. Organismos internacionales y actores subnacionales: el accionar del BID y el BIRF en la provincia de Buenos Aires. In: **VIII Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2016)**. 2016.

CATTERBERG, Gabriela; PALANZA, Valeria. ARGENTINA: DISPERSIÓN DE LA OPOSICIÓN Y EL AUGE DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER. **Revista de ciencia política (Santiago)**, v. 32, n. 1, p. 3-30, 2012.

CERVO, Amado Luiz. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília , v. 43, n. 2, p. 5-27, Dec. 2000.

COELHO, André; SANTOS, Vinicius. “Conectando o doméstico e o internacional: como a instabilidade presidencial e a ideologia influenciam a Análise de Política Externa na América Latina”. **Trabalho apresentado no 41º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais**. Caxambu, MG. 2016.

CPDOC, ACERVO. VERBETE BIOGRÁFICO. Sérgio de Oliveira Cabral Santos Filho. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/sergio-de-oliveira-cabral-santos-filho> . Acessado em: 09 – 01 – 2018.

DE LUCA, MIGUEL; MALAMUD, ANDRÉS. ARGENTINA: TURBULENCIA ECONÓMICA, POLARIZACIÓN SOCIAL Y REALINEAMIENTO POLÍTICO. **Rev. cienc. polít. (Santiago)**, Santiago , v. 30, n. 2, p. 173-189, 2010 .

DELPEUCH, Thierry. L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art. **Centre d'études et de recherches internationales Sciences Politiques. Questions de recherche / Research in question – n° 27 – Décembre**. 2008.

\_\_\_\_\_. Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In MICHELMANN, Hans J; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism And International Relations The Role Of Subnational Units**. Clarendon press · OXFORD. 2001

DE LIMA, Luciana Dias et al. Interdependência federativa na política de saúde: a implementação das Unidades de Pronto Atendimento no estado do Rio de Janeiro, Brasil. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 2, 2015.

DUSSAUGE-LAGUNA, M.I., 2012. On the past and future of policy transfer research: Benson and Jordan revisited. **Political studies review**, 10 (3), 313\_324.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991.

ELKINS, Zachary; SIMMONS, Beth. **On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework**. The Annals of the American Academy, AAPSS, 589, 2005. p. 33-51.

EVANS, M ;DAVIES, J. Understanding policy transfer: a multi-level, multi-disciplinary perspective. **Public Administration**, v. 77, n.2, p.361-385. 1999. Disponível em: < <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9299.00158/pdf>>. Acesso em: 18.jul.2010

EVANS, M. Is Policy Transfer Rational Policy Making?, In. EVANS, M. **Policy Transfer in a Global Perspective**. Inglaterra: Ashgate Publishing Limited, 2004(a). p.1-9.

EVANS, M. At The Interface Between Theory and Practice- Policy Transfer and Lesson Drawing: Learning from Comparative Public Policy: a Practical Guide Richard Rose. **Public Administration**. Oxford: Estados Unidos. v. 84, n. 2. p.479–515.2006. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2006.00013.x/abstract>> Acesso em: 03. set.2010

EVANS, M. Understanding Policy Transfer. In. EVANS, M. **Policy Transfer in a Global Perspective**. Inglaterra: Ashgate Publishing Limited, 2004(b). p. 10-42.

EVANS, M. Research Article: Policy Transfer in a Critical Perspective. **Policy Studies**. v. 30, n. 3. p. 243-268. jun.2009.

EVANS, M; LANA, X. Policy Transfer Between Developing Countries: The Transfer of Bolsa-Escola Programme to Ecuador. In. EVANS,M.(Eds). **Policy Transfer in a Global Perspective**, Inglaterra: Ashgate Publishing Limited, 2004, p. 190-210.

FERNANDES. Antonio Sergio Araujo. Políticas Públicas: Definição evolução e o caso brasileiro na política social. IN DANTAS, Humberto e JUNIOR, José Paulo M. (orgs). **Introdução à política brasileira**, São Paulo. Paulus. 2007

FROIO, Liliana Ramalho and MEDEIROS, Marcelo de Almeida. **A normatização da atividade paradiplomática: Brasil e Argentina em perspectiva comparada**. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3, 2011, São Paulo. Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais – USP.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro; DE OLIVEIRA, Patrícia Cabral. A política externa (sub) nacional: um estudo da paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro e de sua relação com o governo federal. **Conjuntura Global**, v. 6, n. 1, 2017.

GONZÁLEZ-LEANDRI, Ricardo et MARTÍNEZ, Elda González , « El triunfo de Cristina Kirchner y el futuro de la Argentina », *Cahiers des Amériques latines* [En ligne], 53 | 2006, mis en ligne le 31 janvier 2013, consulté le 13 septembre 2017. URL : <http://cal.revues.org/1681>

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução Casa Civil n° 150**. 09 de julho de 2009.

GRAHAM, Erin; SHIPAN, Charles R. & VOLDEN, Craig (2008) “The Diffusion of Policy Diffusion Research”.

IGLESIAS, V. (2008), La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias. Notas del caso argentino, en: Iglesias, Eduardo (2008), Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal, 1° ed., Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD

IGLESIAS, Eduardo; MERKE, Federico; IGLESIAS, Valeria. Republic of Argentina in: foreign relations in federal countries. Hans Michelmann; senior editor John Kincaid. McGill-Queen’s University Press 2009.

INGRAM, Helen M.; FIEDERLEIN, Suzanne L. Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy. **The Western Political Quarterly**, Vol. 41, No. 4 (Dec., 1988), pp. 725-745.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LANZINI, Erica; ERBITI, Cecilia. LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES DURANTE LOS AÑOS “KIRCHNERISTAS”.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. Opin. Publica, Campinas , v. 9, n. 1, p. 44-67, May 2003 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762003000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100002&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 Oct. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762003000100002>.

LEIRAS, Marcelo. Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. **Acuña, CH (comp.).¿Cuánto importan las instituciones**, p. 209-248, 2013.

LODGE, M; JAMES, O. The Limitations of ‘Policy Transfer’ and ‘Lesson Drawing’ for Public Policy. **Political Studies Review**. Oxford: Estados Unidos. v.1, p. 179-193. 2003. Disponível em: <[http://people.exeter.ac.uk/ojames/psr\\_3.pdf](http://people.exeter.ac.uk/ojames/psr_3.pdf)>. Acesso em : 23.abr. 2010.

MALAMUD, Andrés. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination. *Latin American Research Review*, v. 40, n. 1, p. 138-164, 2005.

MALAMUD, Andres. Argentine foreign policy under the Kirchners: ideological, pragmatic, or simply Peronist? In: GARDINI, Gian L.; LAMBERT, Peter (Ed.). *Latin America foreign policies: between ideology and pragmatism*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2011. p. 87-102.

MIKLOS, Manoela Salem. Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes. **Carta Internacional**, v. 6, n. 1, p. 83-100, 2011.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA/SUBSECRETARÍA DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES. **Site institucional**. Disponible em: <http://www.mp.gba.gov.ar/srei/index.php>. Acessado em: 18 de novembro de 2014.

MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2016), Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público: Créditos multilaterales. Disponible em: [www.ec.gba.gov.ar/areas/finanzas/deuda/multilaterales.php](http://www.ec.gba.gov.ar/areas/finanzas/deuda/multilaterales.php)

MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2016), Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Disponible em: [www.mosp.gba.gov.ar/sitios/ucpo/informacion/inf\\_birf\\_nov11.php](http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/ucpo/informacion/inf_birf_nov11.php)

MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2015), Asistencia: BID. Disponible em: [www.mosp.gba.gov.ar/sitios/ucpo/informacion/asis\\_bid.php](http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/ucpo/informacion/asis_bid.php)

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA, DECRETO 2.098, 2006.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA/SUBSECRETARÍA DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES. **Site institucional**. Disponible em: <http://www.mp.gba.gov.ar/srei/index.php>. Acessado em: 18 de novembro de 2014.

MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. **Unidad De Pronta Atención**. 2015

MENICUCCI, Telma; DE FARIA MARQUES, Alisson Maciel. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 59, n. 3, 2016.

NOVARO, Marcos. **Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)**. Clacso, 2001.

OLLIER, MARÍA MATILDE, El peronismo bonaerense: inserción nacional y liderazgos. *Revista SAAP*. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político [en línea] 2007, 3 (Agosto-Sin mes) : [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2017] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387136360006> > ISSN 1666-7883

PINHEIRO, Leticia & MILANI, Carlos (orgs). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012.

RIBEIRO, PEDRO FELIÚ; URDINEZ, FRANCISCO. ¿HAY DOS PRESIDENTES EN ARGENTINA?: UN ANÁLISIS COMPARATIVO DEL APOYO LEGISLATIVO EN LAS POLÍTICAS EXTERIOR Y DOMÉSTICA (2001-2014). **Rev. cienc. polít. (Santiago)**, Santiago , v. 37, n. 1, p. 95-119, mayo 2017 . Disponible en <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2017000100005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2017000100005&lng=es&nrm=iso)>. accedido en 03 dic. 2017. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2017000100005>.

RIKER, William H. Federalism. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N.W. (ogrs.). **Handbook of Political Science**. Reading: Addison-Wesley, 1975. P. 93-172

RODRÍGUEZ, D. Un nuevo capítulo de la crisis de los partidos bonaerenses: acción del liderazgo presidencial y fragmentación política en el proceso electoral 2007. **Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina**. Rosario: Homo Sapiens, 2009.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações internacionais federativas no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008.

ROSENAU, J. 'A Pre-theory Revisited: World Politics in an Era of Cascading Interdependence', *International Studies Quarterly*.

\_\_\_\_\_. 'The State in an Era of Cascading Politics: Wavering Concept, Widening Competence, Withering Colossus, or Weathering Change?', presented at the **International Political Science Association Congress** held in Paris, 14-20 July 1985.

SOLDATOS, P. 'An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors', paper presented at the **Annual Meeting of the American Political Science Association**

SOLOMON, Robert. Democratisation and Reform in Latin America. In: **The Transformation of the World Economy**. Palgrave Macmillan UK, 1999. p. 165-183.

SOUZA, Celina. “ESTADO DO CAMPO” DA PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. **RBCS**. Vol. 18 nº. 51 fevereiro/2003

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas; uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.

\_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

STONE, D. Learning Lessons and Transferring Policy Across time, Space and Disciplines, **Politics**, v.19, n.1, p. 51-59, 1999. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9256.00086/pdf>>. Acesso em: 01.ago.2010

STONE, D. Transfer Agents and global networks in the “transnationalization” of policy. **Journal of European Public Policy**, v. 11, n.3, p. 545-566, 2004. Disponível em:<<http://www.informaworld.com/smpp/content~db=all?content=10.1080/13501760410001694291>>. Acesso em: 18. jun. 2010.

16, jul/dez 2006.

TAGINA, MARÍA LAURA. Elecciones de 2009 en Argentina: cambios en la distribución del poder y nuevos desafíos de cara a las presidenciales. América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010). Madrid: **Centro de Estudios Políticos y Constitucionales**, 2011.

TENEWICKI, Marta Irene. Balance, debate y perspectivas de las reformas neoliberales en América Latina. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario. 2005.

ZUBELZÚ, G. et al (2005), Provincias y Relaciones Internacionales, en Segundo Informe de Relevamiento y Diagnóstico, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Comité de Provincias en el plano internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

## APÊNDICE A: DOCUMENTOS

A. Manual de identidade visual - Unidades de Pronto Atendimento – UPA 24h. Governo Federal – Brasil (CAPA). 28 páginas.



Coordenação Nacional - Unidades de Pronto Atendimento – UPA 24h  
Secretaria de Atenção à Saúde  
Ministério da Saúde



B. Presentacion Señalética - Unidad de Pronta Atención 24 Hs. Gob. Daniel Scioli  
– Provincia de Buenos Aires (CAPA). 15 páginas  
Ministerio de Salud



C. Libro - UPA 2015. Ministerio de Salud - Gob. Daniel Scioli – Provincia de Buenos Aires – CAPA. 8 páginas.



D. Presentacion Señaletica - Unidad de Pronta Atención 24 Hs. Gob. Daniel Scioli – Provincia de Buenos Aires (Mural pared). 15 páginas  
Ministerio de Salud



Mural pared institucional

