



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MAIRA MACHADO RODRIGUES

A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NA ARGENTINA

FLORIANÓPOLIS, 2017.

MAÍRA MACHADO RODRIGUES

A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NA ARGENTINA

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Patricia Fonseca Ferreira Arienti

FLORIANÓPOLIS, 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,5 à aluna Maíra Machado Rodrigues na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Patricia Fonseca Ferreira Arienti

Prof^a. Dr^a. Iara Costa Leite

Prof. M.e Jonathan Raphael Vieira da Rosa

Voy con las riendas tensas
y refrenando el vuelo
porque no es lo que importa llegar solo ni pronto,
sino llegar con todos y a tiempo.

León Felipe

RESUMO

O fim da Segunda Guerra Mundial foi um período de reconstrução e conciliação e marcado pelo nascimento dos irmanamentos. A evolução dos laços de cooperação entre cidades irmãs deram origem a cooperação descentralizada (CD), que engloba as ações de cooperação para o desenvolvimento liderada por entes subnacionais. Essa modalidade é reconhecida como uma modalidade tanto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, quanto da paradiplomacia. A CD está cada vez ganhando relevância com a valorização dos aspectos locais do desenvolvimento e faz parte de políticas públicas tanto dos governos centrais como locais. Assim, este trabalho pretende descrever e analisar a experiência dos governos subnacionais argentinos no que concerne à CD. Serão abordadas as motivações externas e internas para o seu desenvolvimento, assim como o marco jurídico-institucional dentro do qual está inserida. Dessa forma pretende-se analisar em que medida a CD o contexto socioeconômico dos governos das províncias argentinas reflete em suas atividades internacionais.

Palavras-chave: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Paradiplomacia; Federalismo Argentino; Atores subnacionais; Cooperação Descentralizada

ABSTRACT

The end of World War II was a period of reconstruction and conciliation, and marked by the birth of the twinning. The evolution of cooperation bond between sisters' cities originated the Decentralized Cooperation (DC), which encompasses development cooperation actions carried out by subnational entities. This modality is recognized as a modality of both International Cooperation for Development and Paradiplomacy. DC is increasingly gaining relevance with the appreciation of local aspects of development and it is a part of public policies of both central and local governments. Thus, this paper intends to describe and analyze the experience of the Argentinean subnational governments in concerns to DC. It will address the external and internal motivations for its development, as well as the legal-institutional framework within which it is inserted. In this way, it is intend to analyze the extent of the socioeconomic context of the governments of the Argentine provinces reflects in their DC's international activities.

Keywords: International Development Cooperation; Paradiplomacy; Argentinian Federalism; Subnational Actors; Decentralized Cooperation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS SOBRE A ORIGEM DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA.....	12
1.1 Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: considerações conceituais e histórico.....	12
1.1.1 Cooperação Norte – Sul para o Desenvolvimento.....	16
1.1.2 Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento.....	16
1.1.3 Cooperação Triangular para o Desenvolvimento.....	18
1.1.4 Cooperação Descentralizada.....	18
1.2 A Paradiplomacia e a ascensão dos governos subnacionais como atores da agenda do desenvolvimento.....	19
1.2.1 Análise de Política Externa e a Natureza dos Governos Subnacionais.....	20
1.3 A Cooperação Descentralizada como estratégia para o desenvolvimento local.....	25
2. MOTIVAÇÕES EXTERNAS E INTERNAS PARA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA ARGENTINA.....	29
2.1 A posição da Argentina no debate sobre a arquitetura internacional de CID.....	29
2.2 O cenário da Cooperação Descentralizada na Argentina.....	34
2.2.1 Coordenação Intergovernamental em matéria de CD.....	35
2.3 Federalismo Argentino como cerne da Descentralização Argentina.....	37
2.3.1 Reformas na saúde e educação: exemplo de descentralização.....	44
3. A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS ARGENTINOS.....	48
3.1 Objeto de estudo: Acordos Internacionais das Províncias.....	49
3.2 O Marco jurídico e institucional para a atuação externa dos governos das províncias argentinas.....	50
3.2.1 Estruturas de relações internacionais dos governos provinciais.....	52
3.3 Análise dos Acordos Internacionais dos Governos Subnacionais Argentinos.....	53
3.4 Os casos de Corrientes e Mendoza.....	58
3.4.1 Governo subnacional de Corrientes.....	58
3.4.2 Governo Subnacional de Mendoza.....	62
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	70

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da cooperação descentralizada está relacionado a fatores como a globalização, os processos de integração regional, descentralização, democracia e a valorização ao desenvolvimento local, que permitem não só o reconhecimento dos governos locais como atores no sistema de cooperação internacional, mas o incentivo a incorporação da gestão internacional como parte de suas políticas de governo. Contudo, ao mesmo tempo em que a internacionalização de certos temas caminha para instâncias intergovernamentais ou supranacionais, reforça-se o federalismo nos estados.

Em 1980, as exigências do Consenso de Washington levaram muitos países em desenvolvimento optarem pela descentralização, dando aos governos subnacionais responsabilidades como prestação de serviços básicos, criação de empregos e competitividade. A política externa não está imune a esse processo, visto que muitos assuntos que se tornaram de competência constitucional de governos subnacionais passam a se internacionalizar. Dessa forma, a cooperação descentralizada emerge como uma opção para o desenvolvimento regional. Aposta-se que os governos locais, fazendo uso de sua autonomia, criem estratégias inovadoras de cooperação para buscar na ação internacional o suprimento demandas locais.

Na Argentina o processo de internacionalização das províncias conta com um marco legal definido na constituição nacional, além do apoio do governo central através de órgãos específicos para incentivar e controlar a cooperação descentralizada (CD). Esses acordos de CD são firmados pelos interesses mútuos, de entes subnacionais de diferentes países, em promover o desenvolvimento local. Assim, os governos das províncias argentinas apostam nesse tipo de convênio como forma de buscar seus objetivos de desenvolvimento no âmbito internacional, dependendo menos do governo central.

Nesse sentido, o presente trabalho descreverá a cooperação descentralizada empreendida pelos governos subnacionais argentinos, especialmente as províncias. Os governos das províncias argentinas foram escolhidos como objeto de estudo do presente trabalho, dentre outros fatores, pela sua atuação internacional significativa e disponibilidade de seus acordos internacionais online. Buscar-se-á entender os fatores externos e internos que influenciam nas atividades internacionais da província, em termos de Cooperação Descentralizada. Portanto, o objetivo deste trabalho é descrever: a situação socioeconômica das províncias argentinas e o cenário da cooperação descentralizada nesse país e responder à pergunta: quais são as especificidades locais das províncias argentinas, em matéria de CD?

Dentre as especificidades que serão abordadas estão: a origem da cooperação descentralizada; a posição da Argentina no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento e o papel da CD nas estratégias do governo argentino; a relação poder-território do controle do Estado distribuído para as unidades federativas; o marco legal e órgãos que coordenam nacionalmente e internacionalmente a ação internacional dos governos das províncias; o conteúdo e a natureza de suas atividades de cooperação descentralizada para o desenvolvimento local; assim como a relação entre o contexto socioeconômico dos governos das províncias argentinas e a ação internacional das mesmas.

Para tanto, serão utilizadas fontes secundárias, como publicações acadêmicas especializadas em temas como paradiplomacia, cooperação internacional para o desenvolvimento, federalismo argentino, assim como documentos disponibilizados pelo governo argentino e, principalmente, a base de dados online disponibilizada pelo Conselho Argentino para as Relações Internacionais (CARI), em especial os Convênios Internacionais celebrados pelas Províncias Argentinas.

Este estudo está dividido em três capítulos. O primeiro aborda a natureza dupla da CD, que faz parte do desenvolvimento de duas instituições: a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e da Paradiplomacia. Para tanto, traz considerações teóricas sobre o sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, cooperação internacional para o desenvolvimento e suas dimensões, regimes internacionais, paradiplomacia, atores subnacionais, irmanamentos e cooperação descentralizada. Por fim, o capítulo foca nas características da CD e sua evolução como uma opção para o desenvolvimento regional.

Após esboçar o quadro geral sobre CD, inclui-se os governos subnacionais da argentina nessa problemática. Nesse sentido, no segundo capítulo discorre-se sobre as motivações internas e externas às províncias para a prática de CD. Inicia-se trazendo a importância da CID pela ótica do governo argentino; o posicionamento do governo central nos debates no âmbito do SICD; e o papel estratégico da CD dentro da agenda para o desenvolvimento argentina. Na sequência, busca-se trazer uma visão histórica do federalismo argentino e a estrutura de distribuição fiscal entre governo central e províncias, com o objetivo de mostrar os desequilíbrios socioeconômicos dessas. Com esse intuito, traz exemplos da descentralização de políticas públicas e o impacto disso na oferta de serviços públicos dos governos subnacionais.

Por fim, o último capítulo busca relacionar o contexto interno das províncias com a ação internacional das mesmas. Para tanto, identifica o marco legal para a assinatura de acordos internacionais pelos governos subnacionais; analisa os acordos de CD disponíveis online no Projeto de Sistematização; e então, compara os grupos de províncias com realidades

socioeconômicas diferentes com a finalidade de entender se essa realidade interna também é refletida nos acordos. Enfim, será analisado o conteúdo das atividades de cooperação descentralizada de dois governos subnacionais argentinos em matéria de assuntos internacionais, com o objetivo de exemplificar o perfil de gestão internacional dessas províncias.

1. CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS SOBRE A ORIGEM DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

O termo Cooperação Descentralizada (CD) foi utilizado pela primeira vez em 1989, na IV Convenção de Lomé - acordo coletivo de cooperação para o desenvolvimento entre a Comissão Europeia (CE) e os países da África, Caribe e Pacífico. Nessas condições, a CE foi a primeira doadora a definir e aplicar esse enfoque de maneira sistemática - ao buscar uma atuação mais ativa da sociedade europeia através de acordos de cooperação Norte-Sul entre as autoridades locais, associações do setor privado, sindicatos, entre outros (DIAZ, 2014). A partir de então, essa modalidade de cooperação foi se intensificando e sendo absorvida de diferentes maneiras por países e organizações.

Neste capítulo, abordaremos a Cooperação Descentralizada como parte do desenvolvimento da paradiplomacia e, ao mesmo tempo, como uma dimensão do Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Desta maneira, a primeira sessão se dedicará em apresentar como a diversificação da agenda do desenvolvimento permitiu o surgimento da CD no âmbito do SICD.

Em seguida, investigar-se-á como o aumento das ações internacionais dos governos subnacionais, através da paradiplomacia, contribui para a demanda de uma cooperação descentralizada. Para finalizar, será apresentada algumas considerações conceituais acerca da CD, que será objeto de estudo dos próximos capítulos.

1.1 Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: considerações conceituais e histórico

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) nasceu como instrumento diplomático no âmbito da Guerra Fria e tornou-se um elemento permanente de relações internacionais. Os autores Gómez Galán e Sanahuja (1999, p. 17), definem a CID como o “conjunto de atuações, realizadas por atores públicos e privados, entre países de diferente nível de renda com o propósito de promover o progresso econômico e social dos países do Sul”, com objetivo de construir um mundo mais seguro e pacífico.

A CID está inserida dentro do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD), conceituado por Ayllón (2006, p. 9) como “rede de instituições públicas e da sociedade civil que promovem ações de Cooperação Internacional ao

Desenvolvimento”. Utilizar-se dessa abordagem sistêmica da cooperação internacional, contribui para uma visão ampla da CID, que vai além de Estados doadores e das Organizações Internacionais (ARISTIZÁBAL, 2010) e inclui outros atores como: instituições públicas e privadas e entes subnacionais.

No pós-Guerra Fria, a ordem internacional é marcada pelo multilateralismo e a ausência de um governo central. Nesse contexto, os Regimes Internacionais buscam suprir a necessidade de coordenação e minimizar os efeitos da anarquia do sistema internacional, na tentativa de exercer um papel de governança através de “atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (ROSENAU, 2000, p. 15).

Aqui, endossa-se a concepção de Regimes Internacionais avançada por Krasner (1982, p. 186): “um arranjo de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos para o qual convergem as expectativas dos atores em determinada área das Relações Internacionais”. O autor ainda acrescenta que Regimes Internacionais são a infusão de comportamentos com princípios e normas, guiadas por cálculos estreitos de interesse (KRASNER, 1982).

Dessa maneira, entende-se o SICD como o Regime Internacional que coordena a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, tendo como principais atores a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD). A OCDE define as normas e critérios para a CID, além de controlarem a modalidade mais institucionalizada da Cooperação Internacional: a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), que será posteriormente explicada.

O SICD tem como características a pluralidade e a descentralização. Está formado basicamente pelos atores da CID, organizações de diferentes natureza e funções, como: governos e agências nacionais e subnacionais; organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), OCDE, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a União Europeia, além de atores privados, como organizações não governamentais e empresas (AYLLÓN, 2006).

Para autores como Ayllón (2006) e Aritizábal (2010), o marco para origem da CID está no Plano Marshall. Enquanto os Estados Unidos da América (EUA) experimentavam um período de prosperidade financeira no pós-Segunda Guerra Mundial, a Europa se encontrava devastada pela mesma. Nesse cenário, os EUA criaram em 1945 o Plano Marshall, objetivando a reconstrução europeia, de maneira a afastar o comunismo da região. Uma iniciativa Norte-

Norte, considerada por esses autores o primeiro modelo de cooperação que se instalou no cenário internacional.

Em 1960, surgiram os principais órgãos da CID, quando a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE) ampliou sua atuação e transformou-se na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Foi nesse mesmo período que foi criado, também, o Grupo de Ajuda ao Desenvolvimento (GAD), como um foro de doadores para a OCDE, que, um ano depois, passou a ser o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD).

Nesse contexto, surgiram discursos que firmavam que os Estados deviam assumir as funções sociais no pós-guerra. E estes passam a ser incorporados às relações internacionais, principalmente o fato de que os países desenvolvidos deveriam praticar a cooperação internacional visando o desenvolvimento dos países do Sul.

Esse acontecimento está marcado na fala do presidente estadunidense da época, Harry Truman, em 1949, dando uma boa amostra do espírito da época: “Temos que embarcar em programa novo e audacioso para que nossos avanços científicos e processo industrial estejam à disposição da melhora e do crescimento das áreas subdesenvolvidas” (ARISTIZÁBAL, 2010, p.14). Segundo Escobar (1995 apud LEITE, 2012), além de afirmar a importância da CID, esse discurso conferiu pela primeira vez um sentido de unidade aos países que deveriam se beneficiar dessa cooperação – os países subdesenvolvidos.

Através de sua evolução histórica, a CID segue acompanhando as mudanças no sistema internacional, observando uma diversificação na agenda do desenvolvimento, à medida que novos atores, com diferentes demandas, vão criando relevância no sistema e são abraçados por ela. Observa-se divisões dentro da CID, de maneira que suas práticas formam um leque de possibilidades de assistências, de naturezas diferentes. Dentre essas naturezas: os processos de desenvolvimento econômico, o fortalecimento institucional e a melhoria das condições de governabilidade democrática (HIRST, 2010). Todos esses elementos podem ser ofertados por atores de diversas índoles e funções, advindos tanto de organismos que pertencem ao Norte ou ao Sul.

Nesse sentido, Lancaster (2007) explica que a cooperação contribui para diferentes atividades do país receptor, como: necessidades orçamentárias ou de balança de pagamento, investimentos em projetos e atividades de pesquisa, programas de reforma política ou econômica, conselhos técnicos, treinamentos e auxílio humanitário. Essas atividades são consideradas instrumentos de cooperação, e podem ser subsumidas em alguma das seguintes categorias: Cooperação Econômica, Preferências Comerciais, Ajuda Financeira, Assistência Técnica, Ajuda Humanitária, Cooperação Científico-Tecnológica.

- a) Cooperação Econômica: trata do fortalecimento do setor produtivo, da infraestrutura institucional ou do desenvolvimento de serviços;
- b) Preferências Comerciais: têm como foco a eliminação total ou parcial das barreiras comerciais às exportações dos países do Sul;
- c) Ajuda Financeira: inclui diversas maneiras de facilitar o acesso a capitais, investimentos produtivos, linhas de crédito preferenciais para importação, doações, perdão da dívida externa, projetos ou ajuda-programa;
- d) Assistência Técnica: tem como objetivo proporcionar ações para o fortalecimento das habilidades e capacidades técnicas e de gestão, qualificando os recursos humanos dos países do Sul, através de intercâmbio de experiências e conhecimentos;
- e) Ação Humanitária: é comum diante de situações de emergência (após conflitos bélicos ou desastres naturais), e corresponde ao envio de ajuda alimentar, socorro, proteção de direitos humanos, prevenção e mitigação de desastres naturais, epidemias, conflitos armados e guerras;
- f) Cooperação Científico-Tecnológica: busca fortalecer as capacidades tecnológicas dos países do Sul, através da transferência e intercâmbio de tecnologias, investimento na formação universitária, bolsas de estudos, etc.

A evolução do SICD acompanhou os principais debates internacionais sobre a cooperação e o desenvolvimento, inclusive as alterações ocorridas na governança do sistema internacional. A CID era inicialmente tratada de maneira bilateral e assimétrica entre países do Norte desenvolvido (doadores) e países do Sul em desenvolvimento (receptores). No entanto, nos últimos anos, o sistema tem passado por constante revisão. A Cooperação Sul-Sul vem ganhando mais espaço, a atitude dos membros do CAD tem sido no sentido de levar em conta as ideias dos países parceiros e os discursos nos principais foros internacionais pleiteiam a promoção de relações mais horizontais.

Logo, a medida que novos atores foram aparecendo no cenário da cooperação o caráter assistencialista da mesma passou a não ser mais o único. As dimensões da CID englobam além dos doadores tradicionais, as potências emergentes, os atores da Cooperação Sul-Sul, as organizações públicas e da sociedade civil locais e regionais e os financiadores privados. Ademais, propõe que se trabalhe na busca por uma cooperação para o desenvolvimento eficaz. Dessa maneira, temos a tradicional cooperação entre os países do Norte e do Sul, a Cooperação Sul-Sul, Cooperação Triangular e a Cooperação Descentralizada.

1.1.1 Cooperação Norte – Sul para o Desenvolvimento

A dimensão Cooperação Norte – Sul para o Desenvolvimento, também chamada de Tradicional, corresponde à relação bilateral e assimétrica entre países do Norte desenvolvido que fornecem ajuda, principalmente financeira, a países do Sul em desenvolvimento, os quais são os beneficiários desse auxílio.

Dentro dessa dimensão está a AOD, a modalidade mais institucionalizada da CID, seus participantes devem respeitar regras pré-definidas e oferecer dados sobre suas ações de cooperação para o desenvolvimento. Dessa forma, a AOD pode ser definida aqui como uma “transferência voluntária de recursos públicos, de um governo para outro governo independente, para uma ONG ou organização internacional com caráter concessional, cujo objetivo declarado é melhorar a condição humana no país receptor” (LANCASTER, p. 9, 2007, tradução nossa). Os principais critérios da AOD são:

- a) Ter como principal objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar de países reconhecidos pelo CAD como países em desenvolvimento;
- b) Ser outorgada pelo setor público (agências oficiais, governos estatais e locais, ou suas agências executivas);
- c) Ter caráter concessional e um elemento de doação de ao menos 25% (ARISTIZÁBAL, 2010).

O objetivo desses critérios é ter um maior controle da cooperação, na tentativa de garantir a sua qualidade, evitando que seja destinada para outros fins, que não o desenvolvimento. A AOD é a dimensão mais mensurável da CID, já que exige que os doadores apresentem dados dessas ações (medidos ou em termos absolutos ou em relação ao PIB).

1.1.2 Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento

Já a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) tem origem da organização dos países do Sul como um bloco, que enfrenta dificuldades comuns e que tem um objetivo compartilhado: a busca por desenvolvimento econômico e pelo bem-estar das suas populações. Essa dimensão da CID surge por iniciativas dos próprios atores do Sul, mostrando a insatisfação desses países com a dimensão tradicional da CID. Segundo Leite (2012), a CSSD pode ser considerada a intersecção da Cooperação Sul-Sul (CSS) em seu sentido mais amplo, com a CID, além de ser uma alternativa de desenvolvimento para esses países, através da realização de acordos entre si, compartilhando conhecimentos e experiências que levam a um maior desenvolvimento econômico e social.

Paralelamente à criação do SICD, os estados do Sul começavam a se organizar para mostrar resistência à ordem internacional vigente, buscando uma posição autônoma no período da Guerra Fria. A primeira reação foi a Conferência de Bandung em 1955 - realizada sem a presença das grandes potências desenvolvidas - visando à promoção da cooperação econômica e cultural afro-asiática, como forma de oposição ao colonialismo ou neocolonialismo da época. Em seguida, representantes dos países em desenvolvimento se reuniram em Belgrado no ano de 1961, estabelecendo o Movimento dos Países Não-Alinhados, o qual objetivava criar um caminho independente no campo das relações internacionais, que permitisse aos membros não se envolverem no confronto Leste-Oeste (DIAZ, 2014).

Em 1978, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento que resultou no Plano de Ação de Buenos Aires (PABA). Esse plano estabeleceu os princípios e objetivos sobre os quais se estabelece a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), institucionalizando essa forma de cooperação entre os países do Sul, oportunizando maior compartilhamento de conhecimentos e experiências de forma estratégica, que visa o desenvolvimento através de maior autossuficiência nacional e coletiva (SEGIB, 2008).

Em geral, os anos 1980 não foram positivos para os países do Sul na CID, pois estavam endividados e enfrentavam problemas domésticos, ao passo que os países do Norte condicionaram a entrega de AOD ao cumprimento dos planos de ajustes estruturais baseados no Consenso de Washington e impostos aos países receptores. Em suma, esse período apresentou, além de uma mudança na dimensão tradicional da CID, uma desmobilização da CSSD, já que os países do Sul se encontravam com problemas financeiros.

Essa situação seguiu até metade da década de 90, a partir da verificação de um crescimento econômico experimentado por alguns países em desenvolvimento. À medida que esses países vão fortalecendo suas capacidades internas, aumentam sua oferta de CID, respaldando os debates sobre CSSD. Esse contexto ensejou a adoção, em 2009, da Resolução 64/222 - Documento final de Nairóbi da Conferência de Alto-Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul, no âmbito da ONU. Essa Resolução reconhece a importância da CSS como uma associação de colaboração entre iguais, baseada na solidariedade, horizontalidade, não ingerência em assuntos internos e não condicionalidade.

A CSSD vem se mostrando uma dimensão fundamental da CID. Esse reconhecimento pode ser observado, por exemplo, através das iniciativas da ONU, com a criação do Dia da Cooperação Sul-Sul (19 de dezembro) e do Escritório das Nações Unidas para Cooperação Sul-

Sul. A CSSD não tem a intenção de substituir a cooperação Norte-Sul para o desenvolvimento, mas sim complementá-la.

1.1.3 Cooperação Triangular para o Desenvolvimento

A Cooperação Triangular para o Desenvolvimento é um exemplo da interação entre a dimensão Tradicional e a CSSD. A Cooperação Triangular para o Desenvolvimento vem ganhando notoriedade nas últimas décadas. De forma simplificada, é empreendida por dois atores (dois países ou um país e um organismo internacional) em um terceiro país (em desenvolvimento). Cabe acrescentar que, normalmente, entre seus atores, um tem o papel de financiador dos projetos de desenvolvimento, outro realiza as ações de CID e o terceiro as recebe. Assim, essa modalidade envolve, “grosso modo, a transferência de ‘boas práticas’ de um país em desenvolvimento para outro país em desenvolvimento, com o apoio de um país desenvolvido” (LEITE, 2012, p. 21)

1.1.4 Cooperação Descentralizada

Por fim, a Cooperação Descentralizada, que será melhor explicada posteriormente, diz respeito às ações de CID levadas a cabo por entes subnacionais¹ ou por instituições públicas como centros de pesquisa e universidades. O surgimento dessa dimensão também está ligado ao aumento da relevância internacional dos atores subnacionais que será abordada na próxima sessão, pela ótica da paradiplomacia. Nesse sentido, a CID buscou se adaptar a essa tendência e apostar na horizontalidade, a reciprocidade e a simetria da CD. Isso supõe, em primeiro lugar, abandonar o traço de verticalidade característico do modelo de cooperação tradicional e focar na busca interesses mútuos para alianças para cooperação.

¹ Se entende por ente subnacional os departamentos ou províncias, níveis territoriais abaixo do governo central, que podem ser simples divisões administrativas até governos locais autônomos. Como objeto dos próximos capítulos analisaremos as províncias argentinas - regiões do Estado federado, que representam um nível imediatamente inferior ao Estado nacional.

1.2 A Paradiplomacia e a ascensão dos governos subnacionais como atores da agenda do desenvolvimento

O neologismo “paradiplomacia” surgiu no início da década de 1980, em virtude do debate sobre as recentes formas de federalismo ou “novo federalismo” (especificamente nos EUA) e sobre a atuação internacional dessas unidades federativas (AGUIRRE, 1999). Os acadêmicos Panayotis Soldatos e Ivo Duchacek foram os pioneiros no uso do termo, referindo-se às ações externas dos governos subnacionais com outros atores internacionais (SALOMÓN, 2011).

Apesar de ser um termo útil para abordar essa nova área das relações internacionais, apresenta inadequações tanto em seu prefixo como em seu sufixo. Paradiplomacia, em inglês *paradiplomacy*, é a abreviação de *parallel diplomacy* (diplomacia paralela), a palavra “paralela” sugere uma atividade secundária, ou nas palavras de Salomón (2011, p.48, tradução nossa) “tem uma conotação de subordinação e inferioridade em relação à política externa nacional que não captura suficientemente os vários aspectos da paradiplomacia”. Ademais, “diplomacia” está relacionada apenas com a aplicação da política exterior, isto é, não leva em consideração sua agenda e planejamento estratégico.

O termo não corresponde à abrangência desse fenômeno, que por sua vez envolve todas as atividades externas dos governos subnacionais. Para Salomón (2011), uma das razões para escolha desse neologismo está na conveniência de evitar o controverso uso de política externa para outros níveis de governos que não sejam o governo central.

Ainda, há uma incoerência entre termo e definição na paradiplomacia, isso porque, enquanto o termo apresenta a mencionada conotação limitada, sua definição é extremamente ampla. Entre as definições mais difundidas está a apresentada pelo Cientista Político Noé Cornago Prieto:

(...) pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios ('ad hoc'), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (CORNAGO, 2004, p. 252).

Essa é uma abordagem geral, que não diferencia a elaboração das ações externas dos governos centrais da sua implementação. Tal fator dificulta a formulação de um critério concreto para saber quando atividades internacionais dos governos subnacionais podem ser consideradas paradiplomáticas.

Essa abrangência permite que existam entendimentos diferentes sobre paradiplomacia, principalmente no que diz respeito à relação dos governos subnacionais com os governos centrais. Para Hocking (1993), o aumento das ações internacionais dos governos subnacionais é encarado como uma possibilidade de conflito com o governo central. Por sua vez, Milani e Ribeiro (2011) acreditam que a paradiplomacia não é uma ameaça ao governo nacional, devendo ser encarada como um instrumento no processo de gestão e promoção de recursos em situações não solucionáveis pelo governo central.

A amplitude desse conceito também permite que haja subdivisões dentro das suas atividades, de acordo com o foco dado pelos governos subnacionais. Segundo Lecours (2008), essas subdivisões formam três camadas, que podem ser cumulativas. A primeira camada corresponde a ações dos governos subnacionais que visam sua maior participação no comércio internacional, através da atração de investimentos estrangeiros, empresas internacionais para a região, e novos mercados para as exportações.

A segunda camada da paradiplomacia é mais extensa e multidimensional que a anterior, já que não é focada apenas em benefícios econômicos. Essa camada, chamada de Cooperação Descentralizada será objeto de estudo do presente trabalho e tem como objetivo o desenvolvimento regional, através da cooperação (cultural, educacional, técnica, tecnológica e outros). O estado alemão Baden-Württemberg e a região francesa Rhône-Alpes são bons exemplos dessa modalidade de cooperação exercida pelos governos subnacionais (LECOURS, 2008).

A terceira camada envolve considerações políticas. Muitas vezes os governos subnacionais procuram desenvolver uma agenda de relações internacionais diferente da agenda do governo central, com objetivo de afirmar sua identidade específica. Esse caso é observado em regiões que buscam independência, como o Québec, Flandres, Catalunha e o País Basco.

Todas as camadas da paradiplomacia têm atores subnacionais como o foco da ação, contrapondo-se as teorias tradicionais, que consideram o Estado o ator central das Relações Internacionais. Por esse motivo é necessário buscar teorias que melhor expliquem as ações externas dos governos subnacionais.

1.2.1 Análise de Política Externa e a Natureza dos Governos Subnacionais

A Análise de Política Externa (APE) é um subcampo das Relações Internacionais, que tem como base de análise o processo de tomada de decisão. Essa abordagem surgiu entre 1950 e 1960, com as contribuições de Snyder (1954), Rousenau (1966) e Sprout e Sprout (1965).

Esses autores inspiraram pesquisadores a olhar além das relações entre os Estados, ou seja, para os *players* envolvidos em cada decisão. Segundo Snyder (1954 apud HUDSON, 2005), as decisões são mais facilmente entendidas/explicadas se vistas com base em um comportamento organizacional, o qual leva em conta as várias esferas de competência dos atores envolvidos, a comunicação e o nível de informação, bem como as motivações possíveis de cada ator.

Da mesma forma, Rosenau (1966) pré-teorizou o que agora chamamos de teoria do ator específico², ou seja, o foco das Relações Internacionais não deveria ser no Estado como um agente único, mas sim nos agentes tomadores de decisões. A contribuição de Sprout e Sprout (1965), por sua vez, é a ideia de que a análise de capacidades dentro de um sistema interestatal, desconsiderando as questões de política externa associadas a estratégias, decisões e intenções, é uma análise equivocada³. As contribuições dos três autores supracitados conferiram espaço para o exame dos agentes e do processo de tomada de decisão de política externa, sendo assim, fundamentais para a consolidação da APE.

Para APE, as Relações Internacionais fundamentam-se no estudo do processo de tomada de decisão da política externa a partir da visão dos agentes responsáveis por essa. Dessa maneira, é preciso conhecer o processo compartilhado de construção da realidade desses atores e suas influências. Segundo Hudson (2005, p. 2, tradução nossa):

Com a sua admissão de que pessoas tomadoras de decisões, agindo sozinhas e em grupos são a base de tudo que acontece nas relações internacionais, e que tais tomadores de decisões não são os mais próximos de unidades atores racionais equivalentes ao estado. A APE é posta de modo a prover teoria concreta que possa revigorar a conexão entre a teoria de ator geral das RI e sua fundação de ciências sociais.

Nesse contexto, reputamos que as unidades federativas (cidades, estados, províncias, etc.) em si não podem ser consideradas atores autênticos na paradiplomacia. Os verdadeiros atores são as unidades decisórias, ou seja, aqueles agentes com capacidade de comprometer recursos do Estado, agindo em nome dele e tendo sua decisão respeitada pelos demais agentes (HUDSON, 2005). Portanto, na paradiplomacia a unidade decisória são os governos subnacionais (ou subgrupos), já que eles são os legítimos responsáveis pela tomada de decisão em nome das unidades federativas.

Antes de implementar a política externa, os governos subnacionais são influenciados pelas demandas de outros atores que formam a sociedade civil, como empresas, movimentos sociais, etc. Essas influências também devem ser levadas em conta, sendo que, juntamente com

² Contrária a teoria do ator-geral, que traz o Estado como agente único e indivisível.

³ Ibidem

fatores externos, compõem a constelação de elementos da tomada de decisão e da política externa.

Além disso, cabe questionar o tratamento dado à ação externa dos governos subnacionais, como por exemplo, a Organização das Nações Unidas, que dá aos governos subnacionais o mesmo status das ONGS, que são atores não estatais. Nesse sentido, algumas associações e redes de autoridades locais, como as Cidades Unidas e Governos Locais reivindicam maior espaço nos foros supranacionais e globais, com o argumento que também são entes estatais (SALOMÓN, 2011).

Segundo Salomón (2013), não há dúvidas que os governos subnacionais são atores estatais. Eles possuem atributos clássicos de estatalidade como um território e uma população que governam e representam legitimamente. Entretanto, para melhor explicar as características desses atores é válido utilizar-se da distinção de atores “condicionados pela soberania” (*sovereignty-bound*) e “livres da soberania” (*sovereignty-free*), elaborada por James Rosenau (1990).

Os atores condicionados pela soberania, como os governos centrais, estão obrigados a prestar atenção aos assuntos da agenda global e empregar esforços e recursos nesse sentido. Logo, possuem uma limitação no momento de selecionar seus temas e objetivos de política externa. Enquanto, atores livres de soberania, ou não estatais, não possuem obrigações com uma agenda pré-determinada, logo, têm maior liberdade para definir objetivos mais concretos e delimitados.

A partir dessa ideia, autores como Hocking (1997) e Paquin (2004) classificam os governos subnacionais como “atores mistos”, isto é, em parte condicionados pela soberania, contudo, com liberdade para elaborar sua agenda externa. Esses atores compartilham soberania com os demais níveis de governos, devido suas responsabilidades em relação ao seu território e população⁴. Além disso, os governos subnacionais desfrutam de recursos e prerrogativas de governo, o que permite dizer que são condicionados pela soberania, mesmo que em um menor grau que o governo central.

Por outro lado, os governos subnacionais são relativamente livres de soberania, já que não possuem uma política externa voltada para as *high politics*. Por isso, podem adotar táticas de ação externa comuns aos atores não-estatais, como formação de coalizões com outros atores

⁴ Entre os recursos e prerrogativas de governo estão: suas próprias estruturas governamentais, que podem se adaptar para uma atuação internacional mais eficiente; recebimento de recursos financeiros públicos, de fácil acesso às instâncias de governo central, incluindo as responsabilidades de política externa nacional; e as estruturas diplomáticas nacionais (como por exemplo, a rede de embaixadas e consulados do seu Estado).

e a perseguição de seus objetivos através de estratégias de *soft power*, como a difusão de ideias e valor, opostos à imposição desses.

Salomón (2013) ainda distingue os diferentes tipos de governos subnacionais ordenando-lhes em um *continuum* onde em um extremo estão os governos centrais, totalmente condicionados pela soberania, e no outro os atores não estatais, livres da soberania. Os governos subnacionais ocupariam o espaço intermediário, sendo que os governos regionais estariam mais próximos aos governos centrais, logo, mais condicionados pela soberania do que os municipais, que estão mais próximos aos atores não-estatais.

Essa liberdade de que os governos subnacionais parcialmente desfrutam, muitas vezes é resultado do limbo constitucional que as atividades paradiplomáticas estão fadadas em muitos países, onde as constituições quase sempre dão poderes exclusivos sobre assuntos externos para o governo central. Além disso, o governo central, muitas vezes, trata com suspeitas as relações de suas regiões com atores de outros países, isso porque temem que a paradiplomacia prejudique a coerência internacional do país ou, em outras palavras, que o país deixe de falar a uma só voz no cenário internacional (LECOURS, 2008).

Para minimizar possíveis problemas de incoerência na política externa, alguns Estados, que possuem regiões que desenvolveram uma paradiplomacia significativa, têm criado canais e mecanismos de consulta, bem como uma coordenação intergovernamental. Outra possibilidade para a ligação de funcionários regionais e estaduais é estabelecer um órgão específico para lidar com questões de relações internacionais, ou seja, um fórum onde as iniciativas paradiplomáticas podem ser apresentadas e alinhadas com a política externa nacional. A Argentina, por exemplo, além de ter regulamentado a ação externa de suas províncias no artigo 124 da sua Constituição Federal⁵, criou o Programa Federal de Cooperação que visa difundir entre os governos subnacionais as oportunidades de Cooperação Técnica Internacional.

Através dessas reflexões sobre a paradiplomacia entende-se a CD como uma camada multidimensional da paradiplomacia, que tem como foco o desenvolvimento local; adota-se a APE como disciplina que traz os governos subnacionais como principais atores da paradiplomacia e da CD; os governos subnacionais são entendidos como atores estatais também responsáveis por políticas públicas, que possuem maior liberdade que o governo central em sua

⁵ A reforma constitucional de 1994 será posteriormente explicada, mas se adianta que legalmente enquadra a ação internacional das províncias, abrindo a possibilidade de que as províncias celebrem acordos internacionais que não afetem os interesses nacionais na política externa ou o crédito público da Nação.

ação internacional, por não estarem condicionados à soberania, nem responsável pelas *high politics*.

Na dimensão internacional dos governos locais, especificamente no marco de sua participação no sistema internacional e nos mecanismos de cooperação, essa camada da paradiplomacia, a CD, começa com “os tradicionais acordos de irmanamento até chegar aos acordos de cooperação atuais, bem mais focados, e ao compartilhamento de melhores práticas de gestão” (SALOMÓN, p 10, 2013). Os irmanamentos repercutem na relação diplomática de amizade, normalmente baseada em apoio político e trocas culturais entre governos locais de Estados diferentes.

Segundo Enriquez (2007, apud PONCE ADAME, p.3, 2011, tradução nossa):

A Federação Mundial de Cidades define o irmanamento como um acordo livremente adotado por duas ou mais coletividades – geralmente em nível de cidades – a estabelecer entre elas laços de relação e amizade permanentes, ordenando um melhor conhecimento, entendimento, intercâmbio de experiências e cooperação mútua.

A história dos irmanamentos começa no fim Segunda Guerra Mundial, um período de reconstrução e conciliação. Alguns países europeus iniciaram ações de cooperação internacional, incentivando suas cidades a firmarem acordos de irmanamentos. Segundo Ponce Adame (2011), existiam duas razões principais para esse fenômeno na época.

A primeira razão é que eles seriam uma maneira de fortalecer os laços entre locais pertencentes a países aliados. A outra teria uma vocação humanista, que buscava a paz internacional entre os povos que haviam sofrido com a guerra. Nesse período, os irmanamentos aconteceram basicamente na Europa, EUA e Japão.

Em 1971, a XXVI Assembleia Geral da ONU adota uma resolução que celebra os méritos dos irmanamentos e que oferece uma visão mais ampla do que aquela que os orientou após a Segunda Guerra Mundial - fundamentada na afinidade cultural ou geográfica. Essa nova modalidade chamada de irmanamentos-cooperação, tem foco no desenvolvimento local.

Em 1983, a Conferência Permanente de Poderes Locais e Regionais da Europa (CPRLE) passou a estimular esse tipo de cooperação para o desenvolvimento entre governos locais, como podemos observar na conferência organizada em Florença, em outubro daquele ano, pela União Internacional de Autoridades Locais, a Federação Mundial de Cidades Unidas e a UNESCO (PONCE ADAME, 2011). A evolução desses irmanamentos comprometidos com o desenvolvimento deu origem à CD.

1.3 A Cooperação Descentralizada como estratégia para o desenvolvimento local

Como foi observado, o desenvolvimento histórico da CD é duplo. Dentro da CID, o conceito surgiu quando houve um alargamento do conjunto de atores envolvidos em projetos de desenvolvimento, como um resultado de importantes mudanças em temas e abordagens da ajuda. No campo da Paradiplomacia, as atividades de CD surgiram como o âmbito dos irmanamentos, relações de amizade entre cidades de países diferentes, no pós-Segunda Guerra Mundial. Hoje, a CD continua como um conceito em evolução localizado na intersecção de suas duas dimensões, havendo, neste cruzamento, uma fusão de experiências, recursos e ideias (HAFTECK, 2003).

Em 1992, a CE definiu a cooperação descentralizada como um novo enfoque (...) que busca estabelecer relações diretas com os órgãos de representação local e estimular suas capacidades de programar e levar a cabo iniciativas de desenvolvimento com a participação direta da população interessada, levando em consideração seus interesses e seus pontos de vista sobre o desenvolvimento (DIAZ, 2014, p.33, tradução nossa).

De acordo com Romero (2005), é possível conceituá-la como um conjunto de iniciativas oficiais de desenvolvimento, sob a liderança das autoridades locais, que pretende estimular as capacidades dos atores em bases territoriais e promover a cooperação para o desenvolvimento mais participativo. A CD baseia-se principalmente nos princípios do multilateralismo, de interesses mútuos e alianças, e tende a, cada vez mais, promover iniciativas baseadas na natureza específica das áreas de competência e experiência dos governos locais.

Este termo, Cooperação Descentralizada, pode ter interpretações variadas. No entanto, independentemente da interpretação é possível destacar que:

(...) a cooperação descentralizada se inspira nas correntes mais progressistas de ajuda internacional, diferenciando-se dos fluxos de ajuda tradicionais, ao utilizar autoridades locais em cada uma das fases da relação. Igualmente, não exclui outros sujeitos de desenvolvimento que não sejam de caráter público, pois supõe também a participação ativa de todo tipo de atores locais. (DIAZ, 2014, p. 34, tradução nossa)

Hafteck (2003) identificou alguns pontos de convergência entre as atividades de CD. Esse pontos envolvem: os atores principais (governos locais)⁶; um objetivo global (desenvolvimento local sustentável)⁷; e a natureza das atividades realizadas (intercâmbios e

⁶ Mas também os governos regionais, provinciais, etc. A questão do território geográfico e de áreas de jurisdição é implícita e tem relação direta com as instituições envolvidas.

⁷ CD implica a realização de atividades em um ou vários países em desenvolvimento, referido pelo PNUD como o "Sul" (UNDP, 2000).

apoio)⁸. Outro ponto a ser mencionado é a participação da sociedade civil, de organizações sem fins lucrativos e dos setores privados.

O desenvolvimento da CD está ligado à crise dos países do Sul em 1980 e o Consenso de Washington. Ponce Adame (2011) acredita que nesse período, preocupados em cumprir as exigências do FMI e BM, muitos países em desenvolvimento optaram pela descentralização, dando aos governos subnacionais responsabilidades como prestação de serviços básicos, criação de empregos, competitividade. Nas palavras de Diaz (2014, p. 31, tradução nossa):

(...) em meados dos anos 80 se começaram a evidenciar os limites e fracassos da cooperação tradicional em relação a melhora das condições de vida dos povos. Pela sua parte, os processos de globalização e enfraquecimento do Estado-nação que acompanham este período favorecem a aparição das cidades e regiões como atores das relações internacionais. Por sua vez, o modelo neoliberal, ao optar por uma abertura descontrolada dos mercados e pela redução do rol do Estado na regulação e proteção da economia, abonou um terreno propício para que se comesçassem a delegar funções às entidades descentralizadas de governo.

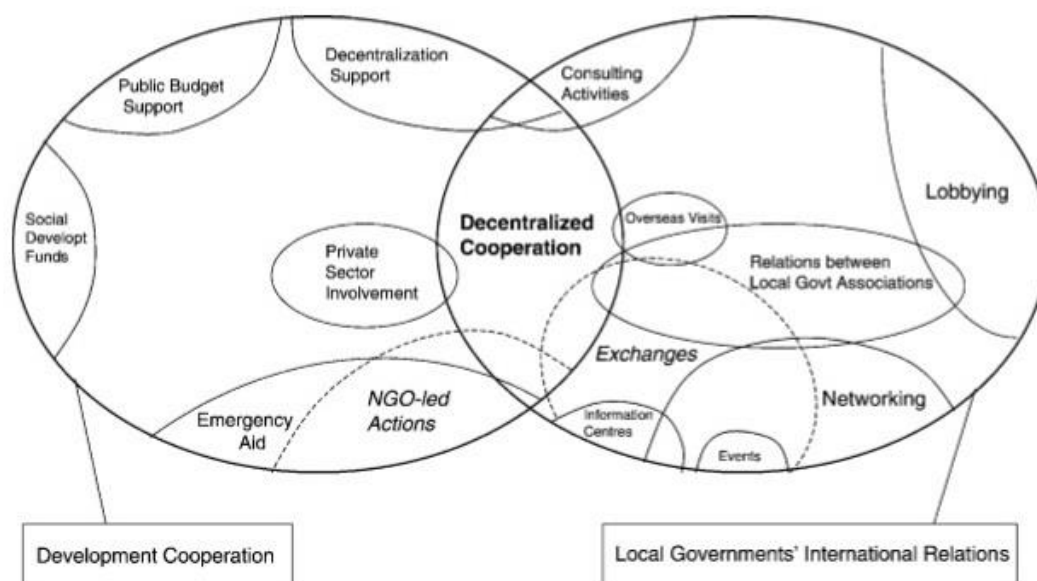
A descentralização dos serviços básicos trouxe um aumento da participação dos governos locais na CID e trouxe diferentes agências⁹ para investir diretamente em espaços locais, buscando gerar recursos econômicos, mediante projetos de CD.

O diagrama desenvolvido por Hafteck (2003) da Figura 01, mostra a CD como uma intersecção entre a ação internacional de governos locais e a cooperação para o desenvolvimento:

⁸ Intercâmbio de pessoas e *know-how*, monetário ou contribuições em espécie (incluindo serviços de consultoria, suprimentos e treinamento). O termo exclui relações colaborativas superficiais, sem um objetivo claro, o que caracterizava muitas vezes os irmanamentos no passado.

⁹ Exemplos Agências nacionais de cooperação também destinam recursos para fortalecer o trabalho à nível local, como a Agência Espanhola de Cooperação Internacional Para o Desenvolvimento (AECID); A Deutsche Gesellschaft Fur Internationale Zusammenarbeit (GIZ) – Antes GTZ; A Agência Japonesa de Ajuda ao Desenvolvimento (JICA) ; a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Todas essas agências apontam o papel central dos governos locais para o desenvolvimento.

Figura 01: Cooperação Descentralizada: uma Intersecção entre Cooperação Internacional e Relações Internacionais dos Govenos Locais.



Fonte: Hafteck, 2003

A figura 01 representa temas e atividades de CD, realizadas tanto no contexto da CID (apoio à descentralização, à participação do setor privado e de ONGs), como no domínio da paradiplomacia (intercâmbios, atividades de consultoria e as relações entre associações de governos locais). O que se pode observar é uma fusão de ideias, recursos e experiência vindos de dois campos não relacionados originalmente, gerando grandes desafios e soluções criativas, tanto para os principais atores da CD (os governos locais), quanto para os doadores.

Frente à complexidade dos problemas mundiais, ao crescente aumento das necessidades regionais e às novas atribuições das regiões e cidades, a CD emerge como uma opção para o desenvolvimento regional. Aposta-se que os governos locais, fazendo uso de sua autonomia, criem estratégias inovadoras de cooperação para superar o subdesenvolvimento, superando a lógica vertical e abrindo canais horizontais e diretos entre os atores. Nesse sentido, na esfera das autoridades locais, a CD é um meio de alcançar seus objetivos em um sistema internacional globalizado. Aqui se endossa a interpretação de Vigevani (2006) de que a CD possui lógica funcionalista, ou seja, de que surge para tentar resolver problemas locais específicos.

O grande salto qualitativo da CD, segundo Diaz (2014), é o fato de os governos locais deixarem de ser apenas beneficiários de ajuda, para se converterem em protagonistas internacionais de ações concretas. Além disso, a descentralização da cooperação traz a tomada de decisão para mais perto da população, o que significa avanços na democracia (LECOURS,

2008). A participação cidadã contribui para que as diversidades sejam representadas e um grupo maior seja atendido pelas ações de cooperação. Na CD o desenvolvimento da população local é o foco de suas atividades, logo, a própria população sente diretamente seus benefícios.

Como visto, a CD faz parte do desenvolvimento das duas instituições – da CID e da Paradiplomacia. A evolução da CID para acompanhar a mudança do sistema internacional fez com que novas dimensões, além da tradicional ajuda Norte Sul, surgissem. Nesse sentido, a crescente atuação de governos subnacionais nas atividades internacionais, em especial por meio da CD, e o processo de evolução do SICD – incorporando a CD cada vez mais à CID – estimulam a implementação de políticas de cooperação multinível, aquelas que envolvem os diversos níveis de governo, a sociedade civil, assim como agências internacionais governamentais e não-governamentais.

Através dessas reflexões sobre a paradiplomacia entende-se a CD como uma de suas camadas multidimensionais que tem como foco o desenvolvimento local. Adotamos a APE como a disciplina que traz os governos subnacionais como principais atores da paradiplomacia e da CD. Tais governos são entendidos como atores estatais também responsáveis por políticas públicas, que possuem maior liberdade que o governo central em sua ação internacional, por não estarem condicionados à soberania, nem responsável pelas *high politics*.

Assim, a ascensão das práticas paradiplomáticas por parte dos atores subnacionais, somada às transformações observadas na agenda do desenvolvimento são avanços institucionais que “convergem no desejável objetivo de implementar políticas de múltiplos níveis de ajuda/cooperação com a participação e colaboração de todos os níveis governamentais de países emissores e receptores, juntamente com uma ampla participação de atores da sociedade civil” (SALOMÓN, 2012, p. 10).

Apesar do termo cooperação descentralizada ter começado com governos subnacionais desenvolvidos, a CD está presente também em países em desenvolvimento, fazendo parte da realidade de países como a Argentina, que desde sua redemocratização em 1983 trabalha para fortalecer o sistema federal. A reforma constitucional de 1994 legalizou esse tipo de atividade, deixando aberta a possibilidade para os governos subnacionais formarem convênios com entes estrangeiros (ARGENTINA, 2007). O próximo capítulo apresentará o cenário da CD na Argentina e como ela é vista pela ótica do governo central, além disso, buscará trazer o contexto interno que as províncias estão inseridas e como essas são afetadas pela descentralização de funções públicas.

2. MOTIVAÇÕES EXTERNAS E INTERNAS PARA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA ARGENTINA

Este capítulo tem por objetivo descrever e analisar os principais determinantes - externos e internos - para o desenvolvimento das atividades internacionais das unidades subnacionais argentinas, em especial da cooperação descentralizada. Ao mesmo tempo, serão abordadas as principais estratégias de cooperação internacional do governo Argentina, destacando a posição argentina dentro dos debates no âmbito do SICD e como isso pode influenciar a CD argentina. Ademais, serão analisados conceito e características da coordenação intergovernamental em matéria de CD, pela ótica do governo argentino. Em seguida buscar-se-á apresentar o desenvolvimento do federalismo argentino como fonte de desequilíbrio socioeconômico entre as províncias. Essa análise será importante para o próximo capítulo, onde buscaremos identificar se a desigualdade agravada pela descentralização argentina se reflete na ação externa das províncias e se os conteúdos de tais acordos buscam o desenvolvimento socioeconômico das províncias.

2.1 A posição da Argentina no Debate sobre a Arquitetura Internacional de CID

A República da Argentina é a segunda maior economia da América do Sul, faz fronteira com Uruguai, Brasil, Paraguai, Chile e Bolívia. O país é composto por 23 províncias, mais a Cidade Autônoma de Buenos Aires, sede do governo nacional. O governo argentino tem como bases de sua política externa: a) a preservação da soberania; b) a defesa os direitos dos seus habitantes a nível regional e global; c) a melhora na qualidade de vida da população; e d) a distribuição equitativa da riqueza e o avanço da justiça social (ARGENTINA, 2015).

Figura 02: Mapa Político Argentino



Fonte: World Map & Pictures, 2015

Nesse sentido, fontes oficiais do governo apontam a Cooperação Internacional como uma das ferramentas para chegar nos objetivos de política externa, através do uso do princípio de solidariedade entre os povos para direcionar a troca com outras nações que busquem atingir resultados ligados aos quatro pontos citados (ARGENTINA, 2015). Nesse sentido, a cooperação internacional se tornam cada vez mais importantes para o país.

Em 2003 as políticas públicas argentinas de cooperação internacional se aprofundaram devido a decisão estratégica do Ministério de Relações Exteriores e Culto Argentino

(MRECIC)¹⁰ de priorizar as alianças regionais baseadas na unificação de objetivos (ARGENTINA, 2015). A América do Sul deixou de ser apenas um parceiro comercial para ser vista como um espaço estratégico, de integração de povos e de cooperação técnica. Em 2007 a cooperação internacional experimentou um salto qualitativo na Argentina, inserindo a ciência e tecnologia na política nacional e internacional, através da criação do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação Produtiva, Ministério, esse, que tem a cooperação internacional como um componente essencial (MINCYT, 2015).

Segundo a Direção Geral para Cooperação Internacional Argentina (DGCIN), o conceito de cooperação internacional está baseado na convicção de que “as respostas devem vir das experiências próprias de cada um dos nossos povos e não consistem em modelos impostos com matrizes estrangeiras econômicas e socioculturais” (ARGENTINA, p. 7, 2015, tradução nossa). Assim, a política de cooperação internacional da Argentina objetiva fortalecer a capacidade do Estado e dos parceiros, seguindo estratégias nacionais de desenvolvimento, sem imposições e respeitando o princípio da não-intervenção em assuntos internos.

Dentro do Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, a Argentina faz parte dos debates sobre Cooperação Internacional em Organizações Internacionais como ONU e OCDE. A situação argentina em relação à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) está marcada por dois fatores concomitantes: o primeiro é a crescente melhora econômica e social argentina, que força sua classificação como país de renda média, tirando-a do foco prioritária dos países doadores do CAD; e o segundo é a retração geral da AOD que prioriza o direcionamento dos recursos para África e Ásia – continentes que concentram 82% da assistência, enquanto América Latina e Caribe só recebem 11% (CAFIERO, 2008).

Diante dessa realidade a Argentina é uma grande defensora da descentralização dos fundos da AOD. Na Conferência Intergovernamental sobre Países de Renda Média, realizada em Madri, em março de 2007, a delegação da Argentina argumentou que há uma concentração da cooperação internacional em Países de Baixa Renda, o que dificulta o acesso aos benefícios da cooperação técnica internacional na maioria dos Países de Renda Média (PrMs), e especialmente para a grande maioria dos países latino-americanos, que pertencem a esse grupo.

A classificação da renda dos países é feita pelo Banco Mundial e CAD que tem como indicador o PIB per capita, o que colabora para a tendência da AOD se orientar para os países

¹⁰ O MRECIC é o ministério responsável pelas relações exteriores na Argentina e sua representação junto a governos estrangeiros e Organizações Internacionais. Dentro de sua estrutura está a Secretaria de Culto da Nação, responsável pela compreensão das relações entre as diversas comunidades de fé existentes no território argentino <http://www.mrecic.gov.ar/es/secretaria-de-culto>.

menos desenvolvidos em relação aos países de renda média. Para Julia Levi Diretora General de Cooperação Internacional da Argentina:

[...] nosso país assinalou em todos os foros, que considera inadequado e insuficiente esse critério para avaliar o desenvolvimento das nações e, conseqüentemente, as necessidades de cooperação de cada uma delas, já que não leva em consideração as assimetrias que existem entre os PrMs, e seu interior e remete ao conceito antigo de desenvolvimento, visto apenas do ponto de vista econômico (FO.AR, 2010, tradução nossa).

Para ela, deixar os PrMs fora da atenção da AOD equivale, em parte, a puni-los pelos níveis de desenvolvimento adquiridos e bloquear a possibilidade de utilizar seu potencial em qualidade de parceiros para o desenvolvimento mediante sua participação em esforços juntos a terceiros países de menor desenvolvimento relativo (FOAR, 2010). Segundo Cafiero (2008), o governo argentino considera que a restrição do acesso a ajuda internacional pode reduzir uma importante fonte de financiamento dos PrMs, em razão da realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs)¹¹, sendo esse fenômeno resultado de decisões tomadas unilateralmente pela OCDE.

Contudo, ao assumir em 2000 o compromisso junto as Nações Unidas - alcançar de forma sustentável os ODMs, a Argentina apostou em outra dimensão da CID como estratégia - a Cooperação Sul-Sul. Essa modalidade de cooperação foi encarada como ferramenta para redução de assimetrias através do intercâmbio de políticas públicas e trabalho horizontal. Nas palavras da ex-presidente argentina Cristina Fernández de Kirchner:

Para a República Argentina a Cooperação Sul Sul constitui um pilar fundamental da nossa política exterior. É através da Cooperação Sul Sul, bilateral ou triangular, que nosso país se associa em forma solidária, incondicionada, e de igual para igual, com os outros Estados (ARGENTINA, p 5, 2013).

Para desenvolver e implementar projetos de Cooperação Sul Sul, a Argentina criou em 1992 o Fundo Argentino de Cooperação Sul Sul e Triangular, também conhecido como FO.AR. Esse fundo vai ao encontro do Plano de Ação de Buenos Aires, pois possibilita a realização de projetos de CTPD, onde os países envolvidos têm esforços, recursos e benefícios compartilhados.

¹¹ No ano de 2000 as Nações Unidas convidaram sociedade civil e governos a se engajarem em prol dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: 8 metas a serem atingidas até o ano de 2015. Em 2015 as Nações Unidas definiram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como parte de uma nova agenda de desenvolvimento sustentável que deve finalizar o trabalho dos ODM e não deixar ninguém para trás (<https://nacoesunidas.org/pos2015/>).

A ação do FO.AR se instrumenta através do: a) financiamento do envio de peritos argentinos para colaborar com peritos de instituições estrangeiras nas suas estratégias de desenvolvimento; b) recepção de peritos estrangeiros para que possam tomar conhecimento direto dos processos, práticas ou experiências específicas de potencial utilidade para suas instituições; e c) realização de seminários internacionais sobre temas específicos para cooperação. Durante a última década, Argentina implementou 884 projetos de cooperação técnica contando com 3.817 missões de peritos (ARGENTINA, 2015).

Os governos das províncias têm participado ativamente do FO.AR, principalmente no envio de peritos locais ao exterior. De acordo com Iglesias, Merke, Iglesias (2009) a maioria desses projetos está relacionada a assuntos técnicos, como engenharia, meio ambiente e agricultura, entre outros. Além de prestar assistência técnica, as províncias também são beneficiárias diretas da cooperação internacional.

Os governos das províncias argentinas estão cada vez mais próximos de outros atores internacionais, bem como, avançam seus perfis de gestão internacional. Como motivações externas para as relações internacionais desses governos subnacionais podemos elencar: a estagnação do volume de recursos alocados à cooperação e sua concentração em países classificados como de baixa renda; e o compromisso assumido pela Argentina para alcançar as Metas do Milênio até 2015 e em 2016 os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)¹².

A queda dos recursos da AOD faz com que o governo argentino conte com menos recursos para financiar o desenvolvimento e aposte em iniciativas regionais para alcançá-lo. Dessa maneira, o governo central convida as províncias a integrarem as ações do FO.AR para que busquem intercâmbios técnicos que visem a superação de desafios locais (IGLESIAS, MERKE, IGLESIAS, 2009).

Já os compromissos internacionais firmados junto à ONU motivam o país a traçar estratégias internas e compartilhá-las com todo território federal. A Argentina criou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, onde é possível encontrar o plano de ações internas para buscar os ODS. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Políticas Sociais foi criado para posicionar os ODS na agenda do governo nacional, governos provinciais e locais, sendo uma de suas ações a criação de um Guia para o processo de adaptação dos ODS nos governos provinciais. Esse Guia tem como objetivo oferecer linhas e sugestões metodológicas para a incorporação dos ODS como ferramenta de gestão e planejamento a nível subnacional (ARGENTINA, 2016).

¹² <http://www.odsargentina.gob.ar/>

Na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável a cooperação internacional aparece diversas vezes como estratégia para superação de algum desafio. Pode se trazer como exemplo uma das estratégias focada em atingir o Objetivo 17¹³: buscar melhorar a cooperação regional e internacional Norte-Sul triangular, Sul-Sul e matéria de ciência, tecnologia e inovação; aumentando os intercâmbios de conhecimento e melhorar a coordenação entre os mecanismos existentes, particularmente no âmbito das Nações Unidas (PNUD, 2016).

Tanto o apelo do governo argentino, quanto as ações relacionadas aos ODS podem ser uma tentativa da Argentina mostrar que apesar de se caracterizar como um PrMs, ainda possui regiões pobres que precisam de suporte para seu desenvolvimento. Dessa maneira, a próxima sessão mostra o esforço argentino em incentivar a CD dentro das suas regiões, especificamente as províncias.

2.2 O cenário da Cooperação Descentralizada na Argentina

Como observamos, a redução do fluxo de ajuda da AOD e o compromisso a agenda de desenvolvimento sugerida pela ONU, contribuíram para a Argentina ter uma participação no SICD mais sistemática, buscando novas tendências como uma alternativa para alcançar o desenvolvimento local, sem sobrecarregar o Estado. Um caminho encontrado pelo MRECIC, foi intensificar a Cooperação Descentralizada, que a define como:

(...) cooperação técnica desenvolvida entre governos subnacionais da República Argentina com similares de outros países do mundo, que se baseia em intercambio sustentado nos princípios de equidade, horizontalidade para alcançar objetivos compartilhados que produzam benefícios mútuos, visando seus desenvolvimentos (ARGENTINA,20-, p.1).

Para o governo argentino, a CD se trata de acordos baseados em relações horizontais, tendo em vista vantagens recíprocas e baixo princípio de responsabilidade compartilhada. Esse fenômeno inclui o co-financiamento dos projetos e busca vincular intercâmbios de pontos débeis e fortes dos territórios envolvidos para complementar sua implementação. Dessa maneira, os governos das províncias e seus parceiros são responsáveis pelos custos dos projetos, poupando o Estado desse gasto.

Essa modalidade de cooperação envolve desafios para alguns Estados. Os vínculos das províncias com unidades de outros Estados nacionais podem afetar a coerência da estratégia

¹³ Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

internacional da Nação (IGLESIAS, MERKE, IGLESIAS, 2009). Abre-se, então, um marco amplo de relações nação-província para estabelecer o equilíbrio necessário entre esse dinamismo subnacional e os requerimentos da necessária coerência e unidade da política externa. A informação, a comunicação entre partes e a criação de instâncias de vinculação permanentemente são o marco institucional e operativo dentro do qual esse equilíbrio pode se afirmar.

2.2.1 Coordenação Intergovernamental em matéria de CD

Além dos mecanismos constitucionais para regulamentação da ação externa dos governos das províncias, a Argentina possui programas e órgãos que auxiliam na coordenação da CD no país. Um desses órgãos é a Direção Geral de Cooperação Internacional (DGCIN)¹⁴, responsável pela execução da política externa argentina em termos de cooperação técnica internacional. Uma das principais funções da DGCIN é articular a oferta e a demanda de cooperação, além de identificar novas tendências que são gerados internacionalmente para que a Argentina mantenha um papel ativo nesse âmbito (CAFIERO, 2008).

Esse órgão trabalha com a missão de otimizar a captação de cooperação para o desenvolvimento internacional, tanto bilateral como multilateral e descentralizada, em conformidade com as prioridades da política externa da Argentina, emolduradas pelo governo nacional. Dessa maneira, prioriza a cooperação Sul-Sul, otimizando o papel da Argentina como doadora de cooperação através das ações do FO-AR. Dentro de suas funções está também a de gerar cenários possíveis para promover a CD, através de seus programas apoia os governos locais, facilitando e impulsionando as ligações entre esses governos e os seus homólogos em outros países - em um esforço coordenado com as suas representações de trabalho no exterior.

No site do MRECIC existe uma espécie de cartilha¹⁵ descrevendo, pela ótica do governo nacional, como a CD ocorre na Argentina. Esse documento traz o governo subnacional e os

¹⁴ A DGCIN tem como responsabilidades: Enfatizar a cooperação regional e triangular (Norte-Sul, Sul-Sul e as organizações internacionais); Expandir a cooperação técnica no MERCOSUL; Assegurar a distribuição federal apropriada da ajuda recebida, de novas oportunidades e gerar ligações entre entidades territoriais nacionais e estrangeiros; Desenvolver de projetos de cooperação técnica para instituições nacionais, a nível nacional provincial, municipal, universidades e organizações descentralizadas; Aumentar a oferta e divulgação de internacionais de bolsas de estudo, cursos e seminários. Para este fim, Argentina está mais de 40 anos assinando acordos de cooperação técnica e tecnologia científica com cerca de 70 países, com o DGCIN que se articula com todos os ministérios nacionais e departamentos governamentais com interesse em beneficiar da Cooperação Técnica Internacional (CAFIERO, 2008).

¹⁵ Mais informações do Folheto em: http://cooperacionarg.gob.ar/userfiles/becas/folleto_descentralizada_dgcin-ca-44x297-curvas_copia_baja.pdf

órgãos de coordenação para o centro da CD. O governo local toma a responsabilidade para levar adiante uma aliança sustentável, que proporcionará a execução de programas e projetos que contribuam ao desenvolvimento territorial.

Conforme informações do MRECIC, 2008, a CD pode se organizar das seguintes maneiras:

Figura 03: Atores e suas Competências na Cooperação Descentralizada Argentina



Fonte: ARGENTINA, 2015

- a) DGCIN e governos subnacionais argentinos – Rede de pontos focais – essa rede é formada por funcionários públicos designados pela DGCIN e pelos governadores de cada província. Recebem e ofertam pedidos de cooperação
- b) DGCIN e embaixadas argentinas – apresenta as propostas dos governos subnacionais interessados em estabelecer uma relação de cooperação a fim de ser comunicado ao ator correspondente ao seu perfil
- c) Vínculo entre Embaixada Argentina no exterior e governo subnacional – apresenta as possibilidades de cooperação e comunica-se com o governo estrangeiro para gerar interesse na CD com alguma província. Recebe do governo estrangeiro pedidos de CD e comunica às províncias.
- d) Vínculo de cooperação descentralizada entre governos subnacionais – intercâmbios técnicos diretos sobre temáticas acordadas.

A institucionalização da CD na Argentina pode ser considerada uma resposta a motivações externas. A Argentina começa a investir em outras modalidades de cooperação, como a CD, para que os prejuízos da diminuição da AOD (diminuição dos recursos de cooperação internacional para os PrMs em função da concentração de cooperação em países de baixa renda) sejam amenizados e não precisem ser absorvidos integralmente pelo Estado.

Esse fenômeno (a institucionalização da CD), também leva em conta outro fator externo - a nova arquitetura da cooperação internacional, que visa estabelecer condições de igualdade entre os atores, a convergência de interesses mútuos, a complementaridade de ações e participação ativa de todos os envolvidos. Neste sentido a DGCIN considera que trabalhar no campo da CD vai ao encontro desses princípios - ao apoiar e fortalecer o desenvolvimento e a execução a nível provincial e local. (ARGENTINA 2014)

Os governos subnacionais também podem encontrar motivações internas para buscarem intercâmbios internacionais. Já que cada vez mais os governos subnacionais são responsáveis por promover o desenvolvimento da comunidade dentro processo de descentralização. Nesse sentido, a próxima sessão está focada em trazer os elementos do federalismo argentino que culminam na descentralização argentina e quais os reflexos desse processo nos governos subnacionais.

2.3 Federalismo Argentino como cerne da Descentralização de Políticas Públicas

No Artigo 1 de sua Constituição, a Argentina se declara um governo representativo republicano e federal. Representativo e republicano caracterizam a forma de governo, enquanto

o federalismo reflete uma relação poder-território da capacidade de governo e controle do Estado distribuído pela geografia nacional pelo intermédio de um acordo de competências. Todavia, Dalla Via (2004) afirma que, independente do sistema de Estado escolhido (confederação, federação ou unitarismo), dentro de cada um deles podem existir diferentes graus de maior ou menor centralização de funções. Observaremos ao longo do capítulo que o federalismo argentino possui variações nos seus níveis de centralização.

O primeiro Artigo da Constituição Nacional argentina teve inspiração na emenda X da Constituição Estadunidense, formulada durante um processo histórico de centralização de funções e competências das trezes Colônias, preexistentes em um pacto de união em um Estado Federal (POLAK, 2012). Contudo, a Constituição Argentina foi elaborada sob contexto histórico diferente – como um meio de superar os antagonismos entre unitários e federalistas. Os federalistas tinham como motivação principal não um Estado federal, mas sim a independência das províncias como forma de oposição à Buenos Aires. Nesse sentido, Dalla Via (2004, p. 12, tradução nossa) afirma que: “o federalismo da Argentina e o federalismo dos Estados Unidos se diferenciam por seus distintos níveis ou graus de centralização”.

A referência ao grau de centralização ou descentralização estatal como um todo pode fazer referência ao sistema de relações e distribuição de atribuições e recursos da nação às províncias (CAFIERO, 2008). Sobre as diferentes trajetórias do federalismo argentino, o autor Dalla Via (2004) escreve que este saiu de um federalismo de confrontação para um federalismo de cooperação, e, atualmente, sobrevive um federalismo de extorsão. É possível identificar esses momentos através de uma breve revisão da Constituição Nacional argentina (CN).

Em 9 de julho de 1816 a Argentina se tornou independente. Devido à exigência de autonomia provincial feita pelos federalistas do interior, e da oposição a essa autonomia dos unitaristas de Buenos Aires, após a Independência iniciou-se uma guerra civil. Somente em 1853, os embates civis tiveram fim e se estabeleceu a CN. Deve-se notar que o texto fundador foi adotado sem a anuência da província separatista de Buenos Aires, perdedora da Guerra Civil. Apenas em 11 de novembro de 1859 que o chamado Pacto de San José de Flores foi firmado, declarando Buenos Aires parte integrante da Confederação Argentina. Esse período é chamado por Dalla Via (2004) de federalismo de confrontação.

A CN, com origem em 1853-1860, recebeu reformas em 1866, 1898, 1957. Já a reforma mais recentemente e atual, realizada em 1994, contém avanços significativos para o federalismo argentino. Essa Reforma reflete o processo de afirmação do federalismo, impulsionado pela mudança conceitual em direção ao federalismo cooperativo, entre os seus objetivos, o

fortalecimento desse sistema e das provinciais (DALLA VIA, 2004). Além do marcante Artigo 124, que será posteriormente abordado, ela possui outras contribuições ao federalismo.

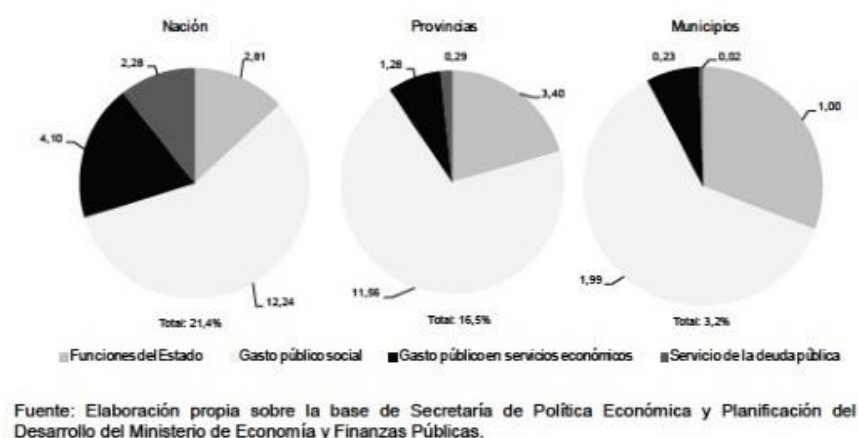
Como o Artigo 75, inciso 19 onde é estabelecido o que corresponde ao Congresso: “Prover um crescimento harmonioso da Nação e ao povo de seu território; promover políticas diferenciadas que tendem a equilibrar o desenvolvimento relativo desigual de províncias e regiões”. O Inciso 2 do mesmo Artigo também fala do modelo fiscal argentino – afirmando que o regime de coparticipação das contribuições será equitativo, solidário e dará prioridade ao desenvolvimento, qualidade de vida e igualdade de oportunidade em todo o território nacional (ARGENTINA, 2007).

Além disso, em seu Artigo 129, reconhece Buenos Aires como a primeira cidade autônoma, com faculdades próprias de legislação e jurisdição. Ela goza de mais autonomia que os municípios e menos que as províncias. No tratamento em relação a firmar convênios internacionais, tem o mesmo direito das províncias.

Apesar da Constituição de 1994 apresentar um avanço no federalismo argentino, levando o título de federalismo de cooperação, ainda existem algumas brechas que geram críticas. Segundo Dalla Via (2004), na prática, continua observando-se uma grande concentração, que se manifesta particularmente no sistema financeiro como consequência da grande quantidade de serviços, gastos e funções que o Estado federal transferiu às províncias nos últimos anos, sem contrapartida orçamental.

A Argentina é o país com maior proporção de gastos subnacionais da América Latina, esse fato, segundo Cetrángolo e Goldschmit, 2013, é reflexo das transferências das responsabilidades públicas para as províncias. A estrutura da despesa pública para os três níveis de governo (Estado, província e municípios) como objetivos para 2009, medido em percentagem do PIB, pode ser vista através da imagem abaixo.

Figura 04: Estrutura de Gasto Público Segundo nível de governos e finalidade (em porcentagem de PIB)



Fonte: CETRÁNGOLO, GOLDSCHMIT, 2013

Os governos provinciais possuem uma participação maior da que o governo nacional nos gastos sociais (70%), devido à carga dos gastos com saúde e educação descentralizados. Por fim, municípios concentraram seus gastos na prestação de serviços urbanos e em alguns programas de promoção, além dos relativos ao bem-estar considerados de menor magnitude (CETRÁNGOLO, GOLDSCHMIT, 2013)

Os problemas distributivos da argentina se manifestam nos desequilíbrios entre províncias. O país mostra um elevado grau de disparidade entre suas jurisdições, sendo possível encontrar por todo seu território províncias relativamente desenvolvidas e outras em situação de carência. Esses contrastes têm diferentes indicadores sociais, produtivos e fiscais, e influenciam diretamente nas possibilidades de desenvolvimento de cada território.

Ao se observar a Figura 05, percebemos que o Produto Bruto Geográfico (PBG) ressalta a elevada concentração da produção nacional em 5 províncias. Em 2006, a província de Buenos Aires teve 33,86% do Valor Acrescentado Bruto (VAB)¹⁶, seguida pela Cidade Autônoma de Buenos Aires (25,3%), Santa Fe (8,21%), Córdoba (7,92%) e Mendoza (4,03%).

O PBG ressalta a elevada concentração da produção nacional em 5 províncias, onde se habita 67% da população, e se concentra quase 80% do VAB. Entre as 19 províncias restantes, 11 contribuíram com a produção nacional em média com 14%, destacando-se Entre Ríos com 2,14% e Neuquén com 1,94%. Os 6% restantes pertencem as províncias com menor

¹⁶ Se utiliza o VAB porque é equivalente a soma dos Produtos Geográficos Brutos (PGB) provinciais, enquanto que o Produto Interno Bruto é igual à soma de todos os PGB provinciais, mais Direitos de Importação e IVA neto, menos os Serviços de Intermediação Financeira Medidos Indiretamente (SIFMI).

desempenho produtivo: Jujuy (0,88%), Chaco (0,83%), Santiago del Estero (0,78%), La Pampa (0,76%), Tierra del Fuego (0,73%), La Rioja (0,69%), Catamarca (0,68%) e Formosa (0,56%) (SANTA FÉ, 2009).

Figura 05: Peso Relativo das Províncias Argentinas

Provincia	PGB en % del VAB (1)		PGB per cápita (1)		IDHP (2)	
Buenos Aires	33,86	1	7.193	11	0,79	10
CABA	25,30	2	26.265	1	0,84	1
Santa Fe	8,21	3	8.061	7	0,79	11
Córdoba	7,92	4	7.576	8	0,76	21
Mendoza	4,03	5	7.469	9	0,79	8
Entre Ríos	2,14	6	5.472	16	0,78	14
Neuquén	1,94	7	11.495	4	0,80	5
Corrientes	1,31	8	4.152	19	0,82	4
Tucumán	1,30	9	2.834	22	0,77	15
Río Negro	1,28	10	6.818	13	0,79	6
Chubut	1,25	11	8.723	5	0,76	19
Misiones	1,22	12	7.156	12	0,75	22
Salta	1,13	13	2.996	21	0,77	18
San Luis	1,08	14	8.117	6	0,77	16
San Juan	1,08	15	5.028	17	0,78	13
Santa Cruz	1,04	16	14.590 (*)	3	0,82	3
Jujuy	0,88	17	4.162	18	0,74	24
Chaco	0,83	18	2.353 (**)	24	0,79	9
Santiago del Estero	0,78	19	2.540 (***)	23	0,76	20
La Pampa	0,76	20	7.363	10	0,79	7
Tierra del Fuego	0,73	21	18.342 (**)	2	0,82	2
La Rioja	0,69	22	6.641	14	0,78	12
Catamarca	0,68	23	5.697 (*)	15	0,77	17
Formosa	0,56	24	3.350	20	0,75	23

(1) PGB de 2006 a precios constantes de 1993

(2) Valores de 2004

(*) Último valor disponible: 2005

(**) Último valor disponible: 2004

(***) Último valor disponible: 2002

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por las Direcciones Provinciales de Estadística, INDEC y PNUD.

Fonte: SANTA FE, 2009

Como é evidente a partir da figura 06 a carga tributária, em nível provincial, varia entre 6,8% (a mais alta, em Tucumán) e 1,6% (mais baixa, em Catamarca) do respectivo PBG. Observa-se uma grande disparidade entre as províncias quando se trata de produção de recursos próprios. A média é em torno de 28% de produção própria, todavia em Formosa, La Rioja, Chaco, Jujuy e Santiago del Estero inferior a 10%. Ou seja, nessas províncias, os esforços de arrecadação provenientes de outros recursos não tributários são insuficientes para financiar de forma independente suas políticas públicas, isso significa uma forte dependência dos recursos nacionais (POLAK, 2012). Enquanto isso, em Neuquén, Chubut, onde há lucro de empresas

petroleiras e, especialmente, a cidade de Buenos Aires, os recursos são acima da média indicada (CETRÁNGOLO, GOLDSCHMIT, 2013).

Figura 06: Pressão tributária e participação de recursos próprios segundo províncias, 2010, com porcentagem correspondente ao PBG.

Jurisdicción	Presión tributaria	Recursos propios/ recursos totales
CABA	5,2	87,8
Buenos Aires	5,4	40,7
Catamarca	1,6	23,3
Córdoba	4,5	27,0
Corrientes	3,2	11,5
Chaco	4,2	9,2
Chubut	3,1	56,4
Entre Ríos	4,8	18,2
Formosa	3,2	5,8
Jujuy	3,1	8,9
La Pampa	4,2	29,5
La Rioja	2,5	7,8
Mendoza	3,3	40,6
Misiones	5,2	18,1
Neuquén	3,5	56,9
Río Negro	4,4	29,8
Salta	4,4	23,5
San Juan	5,1	22,1
San Luis	4,3	23,9
Santa Cruz	2,9	44,8
Santa Fe	4,3	28,3
Sgo. del Estero	3,6	9,1
Tucumán	6,8	22,7
Tierra del Fuego	4,0	36,0
Total	4,8	28,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias – Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Nota: Los últimos datos disponibles de PBG corresponden a estimaciones para 2005 de la CEPAL. Para proyectar los niveles correspondientes a 2010 se tomó la última estructura disponible y se aplicó la misma a los valores del PIB según datos de INDEC.

Fonte: CETRÁNGOLO E GOLDSCHMIT, 2013

O retorno de recursos derivados dos impostos para as províncias é uma das fontes receita para financiamento das políticas públicas. Essa distribuição está prevista na Lei de Coparticipação Federal¹⁷, dividida em distribuição primária fixa: porcentagem correspondente à nação e às províncias; e distribuição secundária: indica como dividir-se os recursos entre as províncias. A Distribuição primária se dá da seguinte forma: 42,34% para a Nação, 56,66% para as províncias e 1% para o Fundo do Tesouro Nacional. Desse total, 15% é deduzido ainda

¹⁷ Mais informações em <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm>

antes da distribuição, para financiar o sistema pensionista. Portanto, as percentagens indicadas devem ser calculadas sobre 85% do total dos recursos. Já a Distribuição Secundária:

Tabela 01: Distribuição Secundária da Lei de Coparticipação Federal

Províncias	Porcentagem Distributiva
Buenos Aires	19,93%
Santa Fe	9,28%
Córdoba	9,22%
Chaco	5,18%
Entre Ríos	5,07%
Tucumán	4,94%
Mendoza	4,33%
Santiago del Estero	4,29%
Salta	3,98%
Corrientes	3,86%
Formosa	3,78%
San Juan	3,51%
Misiones	3,43%
Jujuy	2,95%
Catamarca	2,86%
Rio Negro	2,62%
San Luis	2,37%
La Rioja	2,15%
La Pampa	1,95%
Neuquén	1,54%
Chubut	1,38%
Santa Cruz	1,38%

Fonte: Elaboração própria

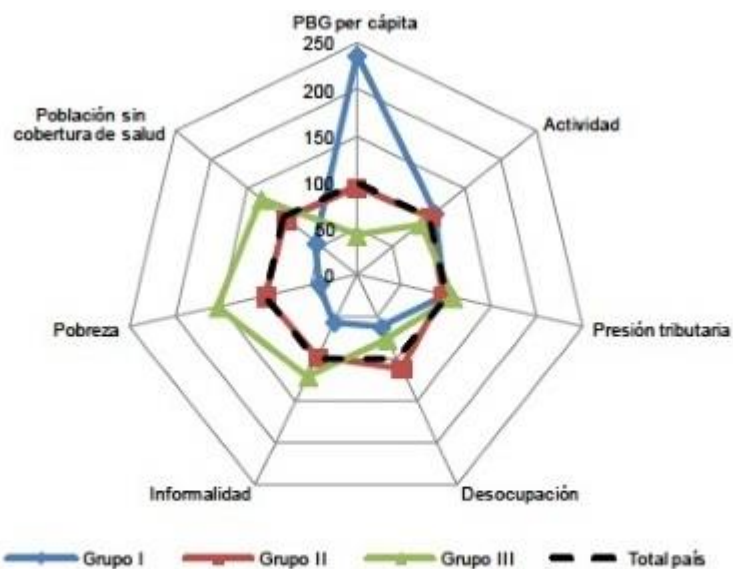
A Tabela 01 mostra que as 3 províncias que mais recebem recursos proveniente dos impostos estão entre as províncias com maior PGB per capita e maior produção de recursos próprios. A maneira com que essa distribuição acontece é duramente criticada. Para Polack (2012) a Lei de Coparticipação Federal não leva em conta de forma efetiva, as diferenças sociais entre as províncias, o que contribui para os problemas distributivos entre as províncias, além disso, vai de encontro ao que diz o Art. 75 já citado. Dalla Via (2004), afirma que o sistema de coparticipação federal argentino deixou de ser consequência, para ser uma das principais causas da perpetuação do federalismo centralizado.

Em suma, no país, convivem situações de extrema disparidade que se traduzem em diferenças no plano social local. Ademais, buscaremos entender se a implementação de um processo de descentralização dos serviços e a falta de coordenação a nível central contribui para que os governos provinciais ofereçam serviços de qualidade diferente para sua população.

2.3.1 Reformas na saúde e educação: exemplo de descentralização

Como foi visto na sessão anterior os governos locais possuem grandes gastos com serviços públicos, contudo segundo Polak (2012), o governo central não leva em conta de forma eficaz as adversidades das províncias em obter recursos, quando distribui o montante derivado dos impostos. Sugere-se que esse fato pode refletir na qualidade dos serviços públicos oferecidos por cada província, já que algumas possuem mais recursos que outras para investir nesses serviços. Para elucidar essa questão buscar-se-á exemplos mais específicos da área da saúde e educação, onde Cetrángolo e Goldschmit (2013) correlacionam os investimentos nos serviços públicos com a qualidade oferecida.

Figura 07: Agrupamento de Províncias



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y CEPAL.

Fonte: CETRÁNGOLO E GOLDSCHMIT, 2013

Podemos observar na Figura 07 a forte associação entre o maior desenvolvimento econômico (maior Produto Geográfico Bruto¹⁸ per capita), a maior pressão tributária e os melhores indicadores sociais. Essa figura ilustra esta classificação das províncias através de critérios considerados pelos autores Cetrángolo e Goldschmit (2013) fundamentais para o desenvolvimento das províncias, como: o PBG per capita; a pressão tributária; o mercado de trabalho (informalidade, desemprego e população ativa); a pobreza; e a cobertura de saúde. Os autores afirmam que essa divisão tem por referência o Índice de Desenvolvimento Humano elaborados pelo PNUD e da posição de cada uma das províncias no ranking nacional (CETRÁNGOLO, GOLDSCHMIT, 2013). Dessa maneira, dividir-se-ão as províncias entre diferentes níveis de desenvolvimento:

- a) De elevado IDH, produto por habitante e melhores indicadores sociais (representado pela cor azul na Figura 07).
- b) De níveis médios de IDH e valores médios para os indicadores apresentados (representado pela cor vermelha Figura 07).
- c) De reduzido IDH, menor desenvolvimento e pior performance para a maioria dos indicadores sociais relevados (representado pela cor verde Figura 07).

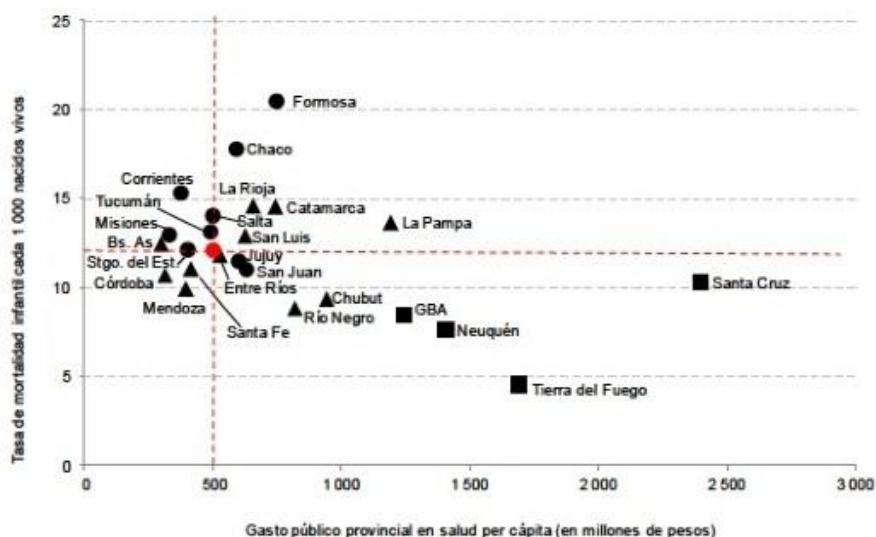
No grupo a) se encontram a Cidade de Buenos Aires e as províncias patagônicas de Tierra del Fuego, Santa Cruz e Neuquén. Cabe ressaltar que essas províncias apresentam baixa densidade populacional. Já no segundo grupo b), se reúnem as províncias de San Luis, Rio Negro, La Pampa, Chubut, Entre Ríos, La Rioja e Catamarca, além de outras quatro províncias que, somadas isoladamente, produzem perto da metade de todo o produto, além de cerca de 60% da população: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba e Mendoza. Somam-se a elas, as províncias de San Luis, Rio Negro, La Pampa, Chubut, Entre Ríos, La Rioja e Catamarca. No último parâmetro – c), encaixam-se como componentes: San Juan, Tucumán, Misiones, Corrientes, Chaco, Jujuy, Formosa, Santiago del Estero e Salta.

O processo de descentralização fiscal tem dominado reformas nas áreas de educação e saúde principalmente, mas também envolveu outras áreas, como infraestrutura e saneamento. Houve uma transferência da responsabilidade dos hospitais e da educação primária e secundária, entre os anos 70 e 90, motivada pela modificação da distribuição de receitas fiscais. Entretanto, não foi verificada uma transferência de recursos específicos para atender ao financiamento dos serviços transferidos, nem foram projetados mecanismos compensatórios antes dessas transferências de responsabilidades (DALLA VIA, 2004).

¹⁸ O PGB é equivalente ao PIB, porém é denominado PGB quando se trata das províncias

A saúde pública é administrada pelas províncias, por isso, são 24 sistemas diferentes, um para cada província, mais um para a cidade autônoma de Buenos Aires. Ou seja, a localização de cada indivíduo, de acordo com a província em que se encontra, proporcionará uma posição mais ou menos privilegiada em relação ao acesso de cada um dos sistemas de prestação de serviço da saúde pública. Como observa Cetrángolo e Goldschmit, (2013), medindo-se em relação ao impacto de mortalidade, as províncias do Nordeste são as mais afetadas. Isso está diretamente relacionado com a situação de desenvolvimento relativo à província. Com o retrato dos determinantes socioeconômicos da saúde, na Figura 08, apresenta-se a correlação entre a despesa provincial em saúde pública e a taxa de mortalidade infantil. A linha pontilhada representa os valores médios para ambos os indicadores.

Figura 08: Taxa de mortalidade e gasto público provincial em saúde per capita, 2009



Fonte: CETRÁNGOLO E GOLDSCHMIT, 2013

Considerando os grupos provinciais definidos segundo Cetrangolo e Goldschmit (2013), podemos ver que aqueles que compõem o grupo I, com maior IDH (marcado com um quadrado no gráfico), estão concentrados no quadrante inferior direito, com menores taxas de mortalidade infantil e maiores taxas de gasto saúde per capita. Em contraste, as províncias de grupo III, menor IDH (círculo), estão localizados mais no quadrante oposto, superior esquerdo, com taxas de mortalidade infantil mais elevadas e menores gastos de saúde per capita. Enquanto as províncias do grupo II, intermediário (marcado com um triângulo), estão localizadas perto de valores médios.

Já a educação, outra ferramenta de análise, encontra-se em uma situação semelhante. É de responsabilidade dos governos das províncias garantir o acesso à educação em todos os níveis da população de forma gratuita, exceto para o ensino universitário (que fica a cargo do governo federal). Os governos das províncias mantêm autonomia para fixação dos salários básicos e adicionais, enquanto ao Estado nacional compete controlar o cumprimento da política educativa. O que acontece é que, por decorrência da falta de fiscalização do Estado e pela realidade econômica diferenciada das províncias, seus governos oferecem serviços de qualidades também distintas (CETRÁNGOLO, GOLDSCHMIT, 2013).

A ausência de coordenação desde o nível central permitiu uma grande heterogeneidade de condutas, fruto da configuração específica de cada província, uma consequência do próprio processo descentralizador. A fuga dessa realidade é bastante difícil de ser conquistada, pois as possibilidades de melhorar os serviços sociais estão delimitadas por grau de desenvolvimento socioeconômico, produtivo, bem como da capacidade de financiamento das próprias províncias.

Durante a última década, o governo central começou a desenvolver reformas significativas nas políticas públicas com efeitos igualmente significativos sobre a prestação de serviços descentralizados e para o financiamento dos diferentes níveis de governo. Em relação aos gastos com educação, essa mudança começou em 2005, com a promulgação da Lei do Financiamento da Educação 19. Em 2002, na saúde, com os remédios através da Lei de Prescrição de Medicamentos pelo nome Genérico e o programa Remediar²⁰. A responsabilização do Estado em tratar a desigualdade entre as províncias encontra-se na CN de 1994, o que, em comparação com outros países da região, percebe-se um atraso na adoção desses programas de transferências condicionados aos locais mais carentes.

Esta situação, somada aos frequentes condicionamentos do Estado central a transferir fundos que na verdade são próprios das províncias, tem levado alguns autores como Boisier 1998 (apud DALLA VIA, 2004), a dizer que, depois da etapa do federalismo de confrontação (Guerra de independência) e do federalismo de cooperação (constituição de 1994), tem se sobrevivido o federalismo de extorsão. Nesse sentido, Cetrángolo e Goldschmit, 2013, concluem que a lógica fiscal prevaleceu sobre os benefícios de trazer serviços para a população.

Uma hipótese sugere que as dificuldades de financiamento dos serviços públicos de alguns governos de províncias argentinas são uma motivação para que elas busquem apoio

¹⁹ Mais informações: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112976/norma.htm>

²⁰ Mais informações: <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iigg/dt51.pdf>

através de acordos internacionais de CD. Nesse sentido, a troca de informação, recursos e peritos contribuiria para superar alguns desafios em áreas como saúde, educação, infraestrutura, ciência e tecnologia e etc. O próximo capítulo investigará através dos acordos de CD dos governos provinciais argentinos, se os conteúdos de tais acordos buscam o desenvolvimento socioeconômico das províncias e buscará criar hipóteses entre as disparidades das províncias agravadas pela descentralização argentina e a ação externa das mesmas.

3. A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS ARGENTINOS

Nos capítulos anteriores, contextualizamos o surgimento da CD como uma ferramenta para os governos subnacionais buscarem o desenvolvimento local. Dessa maneira, o primeiro capítulo se dedicou a descrever as principais características do desenvolvimento da CD como parte da evolução do Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, e, ao mesmo tempo, como uma dimensão da paradiplomacia.

No segundo capítulo, especificamente, foi abordado o sistema federalista argentino e como a descentralização de serviços públicos, sem o acompanhamento de políticas compensatórias governamentais, pode aumentar a desigualdade entre as províncias. Como alternativas a essa situação, as províncias argentinas têm a possibilidade de buscar parceiros internacionais para convênios que atendam seus interesses.

O próprio governo argentino aponta a CD como uma possibilidade de desenvolvimento para as províncias. Além do marco jurídico já existente desde 1994, vem incentivando essa modalidade de cooperação, através da DGCIN, como forma de amenizar os prejuízos na queda do recebimento de OAD e de alcançar os compromissos de desenvolvimento firmados junto a ONU.

Neste sentido, este capítulo tem como objetivo analisar os acordos internacionais das províncias argentinas, obtidos no site Conselho Argentino para as Relações Internacionais (CARI). Com isso, procuramos identificar que papel a cooperação descentralizada tem para as províncias argentinas. Primeiramente, será abordado o Projeto de Sistematização dos acordos internacionais disponíveis e algumas considerações gerais sobre os mesmos. Em seguida, buscar-se-á entender o marco legal para a ação internacional das províncias, especificamente no caso do Artigo 124 da Constituição Argentina, e como essa possibilidade de agir externamente foi absorvida pelos governos das províncias, através de suas constituições e órgãos internos.

Ademais, será realizado um estudo comparativo entre a quantidade e conteúdo dos acordos internacionais em diferentes grupos de províncias. E, por fim, será realizado um estudo de caso do conteúdo dos acordos de duas províncias de diferentes realidades, a fim de compreender como a CD acontece no âmbito interno.

3.1 Objeto de estudo: Acordos Internacionais das Províncias

O presente capítulo terá como base as publicações do Comitê sobre as Províncias no Plano Internacional (Comitê)²¹, que se insere dentro de uma iniciativa mais ampla – o Conselho Argentino para as Relações Internacionais (CARI): uma associação civil privada, criada em 1968, com o objetivo de promover o estudo e profundidade científica das relações internacionais, especialmente da Argentina. Estimula a análise dos problemas internacionais a partir um enfoque nacional. O CARI coordena diversos Institutos, Comissões e Grupos de Trabalho, que abrangem diferentes temas e são compostos por peritos que trabalham *pro bono*, como é o caso do Comitê.

O Comitê tem seu trabalho focado em compreender o fenômeno da ação internacional das províncias argentinas. Deste modo, convoca as partes interessadas das províncias e da nação, públicas e privadas, e proporciona uma troca de informações e experiências em um contexto plural. Em particular, o trabalho do Comitê inclui: a organização de reuniões com os peritos, seminários com funcionários provinciais e da nação, a publicação de relatórios e documentos de trabalho e cooperação com outras agências nacionais e internacionais (CARI, 2016).

Em busca de contribuir para essa problemática, o Comitê começou em 2005 o projeto: Sistematização e Publicação on-line dos Convênios Internacionais celebrados pelas Províncias Argentinas²². Tal projeto será chamado, posteriormente, apenas de Projeto de Sistematização.

O Projeto de Sistematização vem compilando e classificando acordos internacionais de CD das províncias argentinas, firmados desde a reforma constitucional de 1994, após a incorporação do Artigo 124. Este artigo prevê a ação externa das províncias através de acordos internacionais. São 403 acordos no total²³, assinados de 1994 até 2016, cada qual com uma

²¹ Estatuto CARI: <http://www.cari.org.ar/cari/acta.html>

²² Mais informações: <http://www.cari.org.ar/organos/comiteprovincias>

²³ Devemos, contudo, ter em mente que, em alguns casos, os inventários de acordos podem estar incompletos, em circunstâncias da impossibilidade de localização ou transcrição textual, em outros casos as províncias não possuem toda documentação ou os representantes não colaborarão com a operação.

ficha resumo contendo sua identificação, área, conteúdo, localização, documentação associada, notas e descrição dos atores.

O Projeto de Sistematização tem como objetivo principal maximizar a publicidade, o conhecimento e a divulgação ao público e aos meios interessados na ação externas das províncias argentinas. Por se tratar de informações não coletadas e sistematizadas até 2009, este projeto motiva contribuições acadêmicas como o presente trabalho, a fim de conhecer melhor o perfil de gestão internacional das províncias, e entender o que buscam através dos acordos internacionais.

3.2 O Marco jurídico e institucional para a atuação externa dos governos das províncias argentinas

Segundo Salomon (2012), os principais fatores que moldam o envolvimento direto dos governos subnacionais na política externa são os poderes (sejam formais ou não, concedidos pela Constituição do país), os quais resultam no quadro político nacional para os governos subnacionais. Desta maneira, com o intuito de manter a coordenação da política externa, muitos Estados criam mecanismos de regulação da ação externa dos governos subnacionais.

No caso da Argentina, a Constituição de 1994 é um marco na ação internacional dos governos subnacionais, principalmente no que se refere às províncias. O Art. 124²⁴ da CN estabelece os pilares fundamentais a respeito desta ação internacional. Esse artigo pode ser dividido em três seções:

- a) As províncias podem criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos para o cumprimento dos seus fins;
- b) As províncias podem celebrar convênios internacionais;
- c) Reconhece-se a garantia, na legislação e na jurisprudência, acerca do domínio originário e exclusivo dos recursos naturais de seus territórios.

Este Artigo, como um todo, baseia-se na tendência de reconhecimento da autonomia e do fortalecimento do federalismo, através do reconhecimento do poder de decisão das províncias, como evolução do direito público provincial. De maneira especial para o presente trabalho, é de interesse a segunda sessão – que permite os governos provinciais firmarem

²⁴ Art. 124.- As províncias poderão criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos com faculdades para o cumprimento de seus fins e poderão também celebrar convênios internacionais, no entanto que não sejam incompatíveis com política exterior da Nação e não afetem as faculdades delegadas ao Governo federal e o crédito da Nação; com conhecimento do Congresso Nacional. A cidade de Buenos Aires terá o regime que se estabeleça a tal efeito. Corresponde as províncias o domínio originário dos recursos naturais existentes em seu território (CN, 1994).

acordos internacionais. Em seguida, será observado que essa ação internacional das províncias tem suas limitações, descritas no próprio Artigo 124, e também nos artigos 125 e 126. As referidas restrições da gestão internacional das províncias são:

- a) Compatibilidade com a política externa da Nação: as províncias podem atuar no âmbito internacional com a condição de não comprometer as relações internacionais promovidas pelo Estado. Deste modo, o conteúdo destes convênios, normalmente, não se trata de acordos políticos e sim de ordem econômica e social sobre matérias que têm sido reservadas ao governo local (EKMEKDJIAN, 1999);
- b) Poderes exclusivos da Nação: as províncias não podem firmar convênios sobre o que são considerados poderes exclusivos do Estado²⁵;
- c) Crédito público da Nação: o governo federal não pode se comprometer como fiador ou avalista da província, sendo o governo da província responsável pelo financiamento (EKMEKDJIAN, 1999);
- d) Conhecimento do Congresso: este precisa estar ciente dos convênios internacionais das províncias, porém não existe uma especificação sobre como o Congresso terá conhecimento dos convênios internacionais²⁶.

Em suma, o Artigo 124 permite que os governos das instituições subnacionais celebrem acordos de cooperação para resolver aspectos pragmáticos, favorecendo os processos de integração, e se dirigindo ao cumprimento do Art. 75 da Constituição. Acredita-se que a possibilidade de realizar CD, através de convênios internacionais, contribua para o processo de desenvolvimento das províncias, que, ao buscar no exterior seus interesses, estariam minimizando a carga de responsabilidade que foi transferida pelo Estado.

Outra contribuição do Artigo 124 é permitir que cada província tenha sua própria constituição, garantindo a autonomia municipal e regulando seu alcance e conteúdo no contexto social, político, administrativo, institucional, econômico e financeiro (ARGENTINA, 2007). Assim, todas as províncias contam com uma Constituição que organiza seus próprios poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), além de regular o regime de autonomia municipal.

A maior parte dos governos das províncias argentinas, que reformaram suas constituições após 1994, incluíram atributos e competências internacionais (previstas no Artigo

²⁵ Previsto nos Artigos 75, 99, 100 e 116 - <http://www.casarosada.gob.ar/nuestro-pais/constitucion-nacional>

²⁶ Há um debate na academia sobre a palavra 'conhecimento' do Artigo 124 – se ela significa que o Congresso deveria saber da existência ou dar consentimento aos convênios internacionais das províncias. Autores defendem que a parte do Art. 124 que expressa que os convênios internacionais das províncias devem ter - conhecimento Congresso Nacional - refere-se à aprovação ou desaprovação de tais convênios. Já outros acreditam que não haveria necessidade de tal institucionalização pelo Congresso, já que a competência de avaliar os acordos é da Corte Suprema de Justiça (ZUBELZÚ, 2004).

124), levando em conta a não intervenção na política externa da nação. Em seguida, se exemplificará a incorporação do Artigo 124 em constituições de diferentes províncias.

As províncias de Salta (1998) e San Luis (1987) assinalam em seus respectivos preâmbulos constitucionais a necessidade da integração latino-americana. Já, Neuquén (1994), San Juan (1986) e Córdoba (2001) mencionam a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas em suas constituições, enquanto Formosa (1991) e Chubut (1994) reivindicam, em suas constituições, a soberania argentina sobre o território das Malvinas (ZÚBELZU,2004).

Outras províncias como: La Rioja (2002), Catamarca (1988), Formosa (1991), Jujuy (1986), Córdoba (2001), Tierra del Fuego (1991) e La Pampa (1994) expressam a necessidade de realizar acordos de ordem internacional com o fim de satisfazer seus interesses, sem afetar as faculdades do governo federal. Ademais, as constituições de Jujuy, Chaco, Chubut, Tierra del Fuego e San Luis afirmam o direito de aprovar convênios com atores internacionais, sendo responsabilidade do poder executivo da província a faculdade de celebrar tais acordos (ZÚBELZU, 2008).

Em paralelo a esses movimentos, existem constituições que não incluem poderes de gestão externa em seus textos, como no caso das províncias de Buenos Aires, Entre Ríos, Misiones, Mendoza e Santa Cruz. Apesar de não fazerem menção à atividade internacional em suas constituições, essas províncias também fazem uso do Artigo 124 da CN de 1994²⁷, através da assinatura de acordos internacionais.

3.2.1 Estruturas de relações internacionais dos governos provinciais

Grande parte das ações internacionais das províncias é protagonizada pelos atores governamentais, principalmente o poder executivo (CARI, 20-). Entretanto, também há participação de outros atores como empresas, ONGs e universidades. Isso é evidenciado nos acordos internacionais de CD (que serão futuramente abordados), os quais, em grande maioria, são assinados pelos governadores e vice-governadores das províncias. Cada província determina sua estrutura interna para lidar com as questões internacionais, utilizando a classificação de Graciela Zubelzú (2008). Existem:

- 1) Províncias que possuem áreas ou departamentos (secretarias ou direções) responsáveis por esta atividade externa, que se localizam dentro da estrutura de um Ministério de Produção.

²⁷ Ibidem

São os casos das províncias de Buenos Aires, Chaco, Santa Fé e La Pampa. A maioria das províncias com órgãos internacionais definidos tem, comparativamente, níveis socioeconômicos melhores (ZUBELZÚ, 2008). Com exceção da província de La Pampa, este grupo de províncias apresenta um volume de acordos internacionais acima da média nacional das províncias, qual seja: 17,5 acordos (conforme gráfico na sessão a seguir);

2) Províncias que contam com alguma área ou órgão específico para relações internacionais, que poderia refletir uma visão mais abrangente da gestão internacional, além da produção-comércio;

3) Províncias com agências específicas, provavelmente com algum grau de autonomia, que realizam eventos para promoção da exportação, tais como: Pro Agência Córdoba, Pro Mendoza, Rio Pro preto, Corrientes Exporta e Baexporta;

4) Províncias que não têm qualquer área institucional específica para a gestão externa, como podemos constatar em San Luis, Santa Cruz, Formosa, Rio Negro e Tucumán. Isto não significa que este tipo de atividade está ausente. Contudo, com exceção da província de Rio Negro, esse grupo de províncias está abaixo da média de acordos internacionais por província (17,5), que será apresentada posteriormente (CARI, 20-).

3.3 Análise dos Acordos Internacionais dos Governos Subnacionais Argentinos

Analisar-se-á os acordos de CD dos governos subnacionais argentinos, buscando entender como a CD ocorre internamente levando em conta as disparidades entre as províncias. O foco será nos indicadores: o volume de acordos e tipo de parceiros. Entretanto, antes desta análise, apresentaremos conclusões gerais sobre a natureza destes acordos, que podem ser úteis para compreensão das análises. Através da comparação da ficha resumo dos acordos do Projeto de Sistematização, pode-se perceber vários graus de contato externo: do meramente cerimonial, como cartas de intenção para estreitar laços, até acordos para as missões comerciais mais específicas. Em geral, todos estes contatos estão de acordo com as diretrizes do Artigo 124 da CN de 1994 (não interferem no crédito público da Nação e respeitam a política externa argentina).

Desta maneira, foram considerados os documentos disponibilizados pelo Projeto de Sistematização - acordos de CD. Em geral, tratam-se de ações internacionais envolvendo governos subnacionais para intercâmbio técnicos diretos sobre temáticas acordadas, ou apoio a projetos que visam o desenvolvimento local. Há uma grande variedade de áreas e temáticas

abordadas nos convênios, a maioria envolvendo assuntos como turismo, cultura, educação, saúde, cooperação para o desenvolvimento, infraestrutura e recursos naturais (CARI, 20-).

Como exemplo, podemos citar o caso da província de Salta, que, em 1997, junto com o Banco Internacional de Reconstrução e Fomento, fez uma parceria de um projeto emergencial de reparações dos estragos causados pelo El Niño. Outro exemplo é Corrientes, que, em 2005, firmou com o governo do Rio Grande do Sul uma declaração para melhor preservação e gestão do Aquífero Guarani. Vale também mencionar o caso de Jujuy, que assinou juntamente com o Governador de El Loa (Intendência Regional de Antofagasta - Chile), em 2014, um acordo com o objetivo de realizar políticas conjuntas em relação ao *Paso Integrado Fronterizo de Jama* – uma montanha turística entre as duas províncias. Esse tipo de acordo que envolve áreas centrais para o governo nacional (infraestrutura e fronteiras), só podem ser firmados caso estejam em sintonia com a política externa nacional. Além disso, eles estão protegidos pelo Artigo 124, que afirma ser poder das províncias a gestão dos recursos naturais de seus territórios.

Por fim, entende-se que as naturezas desses acordos são variadas na medida em que as províncias têm necessidades diferentes e tiveram seu processo de internacionalização em momentos e formas heterogêneas. As particularidades geográficas e socioculturais de cada província se somam aos reflexos de um sistema federalista controverso e resultam em estruturas internas muito diferentes. Portanto, é possível identificar diferenças significativas na formação de recursos humanos e desenhos institucionais que contribuem para uma gestão internacional eficaz (IGLESIAS, IGLESIAS, ZUBELZÚ, 2008).

Com o objetivo de verificar estes desequilíbrios entre as províncias, mencionados no segundo capítulo, utilizar-se-á como base a divisão das províncias feita por Cetrángolo e Goldschmit (2013), apresentada no capítulo anterior. Esta classificação mostra a associação entre o maior desenvolvimento econômico (maior Produto Geográfico Bruto per capita), a maior pressão tributária e os melhores indicadores sociais.

No Grupo I, foram incluídas as províncias do grupo a) e b) da classificação de Cetrángolo e Goldschmit (2013) apresentada no capítulo anterior e ilustradas na Figura 07. Ou seja, são as províncias que apresentam elevado IDH; maior PGB por habitante e melhores indicadores sociais, junto com as de níveis médios de IDH e valores médios para os indicadores apresentados. Já no Grupo II, estão as províncias do grupo c), com IDH inferior, menor pressão tributária, menor desenvolvimento e pior performance para a maioria dos indicadores sociais relevados.

As tabelas foram organizadas em números de acordos e tipo de parceiros. Os tipos de parceiros podem ser: 1) Organizações Internacionais (OIs) (por exemplo: acordos de governos

provinciais firmados com o PNUD, Comissão Econômica para América Latina e Caribe, Agências Internacionais de Cooperação para o Desenvolvimento, etc.); ou com governos subnacionais ou centrais divididos em 2) desenvolvidos e 3) em desenvolvimento. O grau de desenvolvimento dos governos parceiros é baseado de acordo com a classificação do Fundo Monetário Internacional²⁸ de 2015.

Tabela 02: Grupo I, Quantidade de Acordos por Tipo de Parceiro em cada Províncias

GRUPO I: QUANTIDADE DE ACORDOS POR TIPO DE PARCEIRO				
PROVINCIA	DESENV.	EM DESENV.	OI	TOTAL
LA RIOJA	2	1	2	5
BUENOS AIRES	48	19	2	69
CATARMCA	0	6	1	7
RÍO NEGRO	9	5	6	20
MENDOZA	14	10	3	27
ENTRE RÍOS	4	5		9
CÓDOBA	1	5		6
SAN LUIS		5	1	6
NEUQUÉN	5	7		12
LA PAMPA	4	3		7
CHUBUT	9	4		13
SANTA CRUZ	1	2	4	7
T. DEL FUEGO	5	9	6	20
SANTA FÉ	26	16	18	60
TOTAL	128	97	43	268

Fonte: Elaboração própria

Tabela 03: Grupo II, Quantidade de Acordos por Tipo de Parceiro em cada Províncias

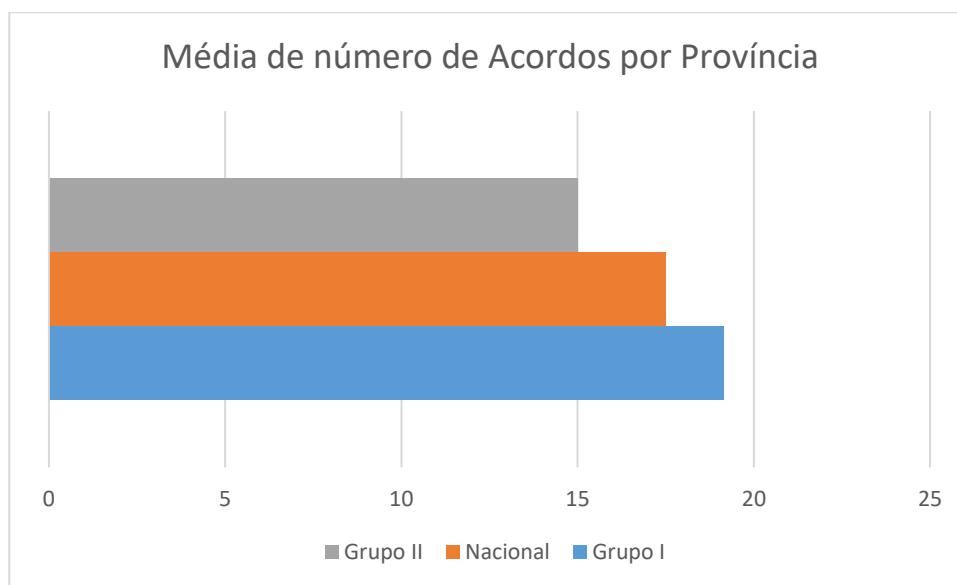
GRUPO II: QUANTIDADE DE ACORDOS POR TIPO DE PARCEIRO				
PROVINCIA	DESENV.	EM DESENV.	OI	TOTAL
SALTA	11	22	6	39
JUJUY	3	4		7
MISIONES	6	14		20
ST DEL ESTERO	0	0	0	0
FORMOSA	1	1		2
CORRIENTES	5	7		12
CHACO	10	10		20

²⁸ Lista completa: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/groups.htm>

TUCUMÁN	2	9	1	12
SAN JUAN	8	7	8	23
TOTAL	46	74	15	135

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 01: Média de número Acordos por Grupos e Nacional



Fonte: Elaboração própria

Observando o Gráfico 01, percebe-se que o Grupo I tem a média de 19, acima da média nacional de 17,5; logo, acima da média do Grupo II, que é de 15 acordos de CD por província. Todavia, internamente os grupos apresentam províncias com atividade internacionais, especialmente relacionadas a acordos CD, discrepantes entre si. Ou seja, tanto no Grupo I, quanto no II algumas províncias se destacam em número de acordos, enquanto outras não tem tanta expressividade.

A maior quantidade de convênios é de Bueno Aires, com 69 (Grupo I). Esta província, como observado no capítulo anterior, concentra a maior população da Argentina, possui o maior recebimento da lei de coparticipação e é a província que gera mais recursos próprios. Logo em seguida vem Santa Fé, também entre o Grupo I das províncias mais desenvolvidas, com 60 acordos – juntas as duas províncias representam 32% do total de convênios nacionais. Percebe-se a grande disparidade entre as províncias no âmbito internacional ao notar que Santiago Del Estero, uma das províncias mais pobres da Argentina, não teve nenhum acordo registrado.

Se compararmos os grupos, o primeiro, das províncias com melhores indicadores socioeconômicos, cada província desse grupo representa 4,7% do total dos acordos, enquanto

o segundo grupo cada uma representa 3,6%. Apesar de algumas províncias do Grupo II se destacarem na atividade internacional, como Salta, Chaco e Misiones, em outras províncias, a média de acordo por província desse grupo é menor que a média nacional

Quando se trata do perfil dos parceiros de CD registrados, sem dividir as províncias em grupos - ou seja, contabilizando as 23 províncias juntas - a porcentagem de parceiros subnacionais desenvolvidos e em desenvolvimento é muito semelhante. São 43% dos acordos totais com parceiros desenvolvidos e 42,5% de acordos com parceiros em desenvolvimento. Sobram 14,5% de acordos com outros parceiros (Organizações Internacionais, Associações Cívicas sem fins lucrativos, Banco Mundial, etc).

A diferença aparece quando analisamos o perfil dos parceiros entre os grupos. O Grupo I tem 48% dos acordos feitos com parceiros em países desenvolvidos; 36% de acordos firmados com parceiros em países em desenvolvimento e 16% com outros parceiros. Enquanto o segundo grupo apresenta 34% dos acordos com parceiros em países desenvolvidos, 55% com parceiros em países em desenvolvimento e 11% com outros parceiros.

Este fenômeno, dos governos das províncias do Grupo I terem um maior número de contato externo com entes subnacionais de países desenvolvidos, pode ser explicado por terem um maior índice de áreas ou departamentos específicos responsáveis por esta atividade externa. O fato de possuírem essa estrutura pode facilitar a busca por parceiros no exterior. Além disso, a CD se baseia nos princípios de: equidade, horizontalidade para firmar acordos com vantagens recíprocas e baixo princípio de responsabilidade compartilhada. Em muitos casos, os projetos são financiados pelas próprias províncias, e, por esse motivo, entes subnacionais de outros países desenvolvidos podem preferir optar por províncias com índices socio-econômicos melhores, que possam equilibrar as responsabilidades dos projetos de forma mais igualitária.

Em geral, as províncias do Grupo II estão entre as províncias que têm menor produção de recursos próprios e menor PGB, segundo as Figuras 06 e 05, do capítulo anterior. Esta análise mostra que estas províncias do Grupo II, menos desenvolvidas, possuem uma menor média de acordos internacionais, e que a maioria dos seus parceiros vem de outros países em desenvolvimento. Uma hipótese para esse fato seria que, em geral, os governos dessas províncias têm maior dificuldade de fechar convênios internacionais que as mais desenvolvidas.

Já as províncias do Grupo I – que segundo as mesmas figuras, em geral, têm indicadores opostos, mais produção de recursos e mais PGB – possuem maior média de acordo internacionais de CD e mais parceiros localizados em países em desenvolvimento. Assim, é possível perceber uma relação entre o estágio de desenvolvimento das províncias (segundo os

critérios socioeconômicos apresentados no segundo e terceiro capítulo) com o volume e característica dos acordos de CD das mesmas.

Nesse sentido, percebe-se uma contradição com o discurso argentino. O governo clama mais recursos provindos da AOD, pois ainda tem regiões que precisam ser desenvolvidas, dessa maneira incentiva a CD através da DGCIN para buscar compensar essa falta de ajuda. Contudo, observa-se que as províncias menos desenvolvidas (com índices socioeconômicos menores) tem em média menos acordos que as mais desenvolvidas.

Sendo assim, entende-se que apesar da CD ser uma ferramenta importante para os governos subnacionais buscarem apoio e recursos no exterior, não é um processo simples, envolve um nível de institucionalização com órgãos e funcionários responsáveis pela gestão internacional. Como visto no segundo capítulo, DGCIN se compromete em prospectar parceiros para CD, porém, na prática observa-se que entre o Grupo II a maioria dessas relações acontece com regiões fronteiriças ou de laços culturais (CARI, 20-).

Uma hipótese para essa situação é que o Grupo II sofre com a sobrecarga de lidar com todos os serviços públicos atribuídos às províncias, em geral, recebendo uma parte na divisão fiscal que não compensa a baixa produção de recursos próprios. Sugere-se que este fator tem reflexos na qualidade dos serviços prestados à população e também em sua gestão internacional, que apresenta uma média menor no volume dos acordos de CD.

3.4 Os casos de Corrientes e Mendoza

As sessões a seguir se dedicam a analisar a atividade internacional de uma província de cada grupo: Corrientes (Grupo II) e Mendoza (Grupo I). Essas províncias foram escolhidas por possuírem atividade internacional significativa durante o período estudado (1994 – 2016) e acordos atualizados. Serão analisados o conteúdo da CD, assim como os principais parceiros em suas respectivas matérias, a fim de exemplificar como a CD acontece no âmbito interno – quem são os atores envolvidos e quais os assuntos dos acordos.

3.4.1 Governo subnacional de Corrientes

Corrientes está classificada no Grupo II de províncias, cujo desenvolvimento é baixo. É a sexta província a arrecadar menos recursos próprios e tem o quinto menor PBG per capita.

Na área da saúde, observada no capítulo anterior, é uma das províncias que menos investe em saúde pública e a terceira em número de mortalidade infantil.

Focando na sua gestão internacional, a Constituição da Província de Corrientes aborda temas internacionais, como o reconhecimento da soberania da Argentina sobre as Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Ilhas Sandwich. Os acordos internacionais também são citados na Constituição, a qual estabelece em seu Artigo 118 a atribuição do Poder Legislativo de aprovar ou recusar acordos internacionais de interesse público, como também faculta ao Executivo a celebrar e firmar convênios internacionais e informar ao Congresso Nacional, como previsto no Art. 124 da CN (CONSTITUIÇÃO CORRIENTES, 2007).

Um dos principais órgãos a gerenciar a ação externa de Corrientes é a Direção de Relações Internacionais (DRI), criada em 1990. Localizada dentro do Ministério de Coordenação e Planificação de Corrientes, a DRI tem como objetivos principais: a) pensar e implementar políticas e decisões de Relações Internacionais; desenvolver canais para promover a província perante Embaixadas e Consulados; b) auxiliar o setor privado e organizações não-governamentais e governamentais em matéria de integração e que ligam a província com estados ou províncias de outros países; c) recolher informações de estrutura e documentação setorial abrangente da Província, dirigida a sua promoção e d) assuntos referentes a zona fronteiriça da província (ARGENTINA, 2013b).

Corrientes tem 700 km da fronteira com três países: Brasil, Paraguai e Uruguai. Neste contexto, assuntos como integração e cooperação regional ocupam um lugar prioritário na agenda da Província. Por este motivo, a DRI participa ativamente dos Comitês de Integração, que são encontros binacionais que acontecem entre províncias argentinas e unidades subnacionais de países vizinhos para o tratamento de questões de interesse mútuo e compreendendo diferentes aspectos de países problemáticos locais (CARI, 20-).

Tal Comitê teve papel importante na definição de normas na implementação da Hidroelétrica de Yacyretá (apesar do acordo firmado no âmbito dos governos centrais de Argentina e Paraguai). Também, junto ao Paraguai, aderiu ao programa Pátria Grande - Programa Nacional de Legalização de estrangeiros ilegais, além de possuir várias iniciativas de desenvolvimento conjunto das regiões fronteiriças com este país (ARGENTINA, 2013b).

Junto as unidades subnacionais brasileiras, o Comitê atendendo ao chamado dos civis, contribuiu para a construção da ponte "Agustín P. Justo", que liga São Tomé (Argentina)/São Borja (Brasil); e a realização do Acordo entre a Argentina e Brasil sobre cidades de fronteira, entre as quais estão incluídas Passo de los Livres e Uruguiana, envolvendo proteção e prevenção sanitária.

Zubelzú e Iglesias, integrantes do Comitê de Províncias, elucidam que Corrientes é uma exceção entre as províncias argentinas, quando se trata da organização dos acordos internacionais. Enquanto geralmente as províncias não mantêm registros das atividades internacionais, ou, quando mantêm, estão espalhados em várias agências, tornando difícil rastrear os convênios assinados durante as administrações anteriores, Corrientes já possuía tais acordos arquivados e digitalizados (CARI, 20-).

Ao total, participa de 12 convênios, estando classificada abaixo da média nacional de 17,5, que compreendem o período de 1994 a 2011 (última atualização). São 05 convênios com entidades parceiras de países desenvolvidos e 07 com de países em desenvolvimento.

Observamos um *gap* cronológico, pois entre os anos de 1997 e 2004 nenhum acordo foi postado. Esta lacuna pode ter relação com um período de crise econômica seguida por intervenção federal²⁹ na província. Em 1999, o então Presidente Fernando de la Rúa aprovou uma intervenção federal em Corrientes, após a greve geral do serviço público, causada pela falta de pagamento dos salários.

Corrientes tinha uma dívida de US\$ 1,4 bilhão, e não conseguia renegociar com o governo federal novos empréstimos para tentar normalizar a situação (SOLANI, 1999). Após a intervenção, o governo provisório assumiu e suprimiu alguns órgãos como a Secretaria de Planificação e uma Secretaria de Cooperação Internacional, (CARI, 20-). A última Secretaria reestabelecida até a publicação desse trabalho.

Corrientes não é única província a ter enfrentado dificuldades financeiras com a recessão argentina. Após a drástica queda do PIB, em 1999, o repasse federal para as Províncias caiu 11,4%. Devido a essa situação, as províncias tiveram um prejuízo de US\$ 2,5 bilhões em suas contas (SOLANI, 1999).

O caso de Corrientes pode ser considerado uma forma direta, na qual o federalismo contribuiu negativamente para a gestão internacional de uma província. Essa suposição faz sentido quando pensamos pela seguinte lógica: o governo central repassou parte dos prejuízos da crise financeira ao reduzir os repasses às províncias. Isso sobrecarregou os gastos de Corrientes, que pode ter relação com o não pagamento dos funcionários públicos de forma regular. O que provocou a greve geral com mais 60 mil funcionários públicos, que por sua vez, motivou a intervenção federal, período onde um governo provisório, sugerido pelo governo

²⁹Art. 6º: “O Governo Federal intervém em território das províncias para garantir a forma republicana de governo, ou repelir invasões, e a requisição de suas autoridades constituídas para restabelece-las, se tiverem sido depostas por rebeldes ou por outra província” (CN, 1994). Para saber mais detalhes sobre as intervenções federais: bit.ly/intervencionfederalenlasprovincias

central argentino, suprimiu dois dos órgãos responsáveis pela gestão internacional das províncias, e que a frequência dos acordos internacionais caiu de 06 convênios, entre 1994 e 1997, para nenhum durante 1998 e 2004.

Logo após a reforma de 1994, com a inclusão do Artigo 124, o governador de Corrientes e o presidente do Paraguai assinaram o convênio de Cooperação para o Desenvolvimento Provincial. Formaram Comissões para avaliar e propor projetos em comum na área cultural, científica e tecnológica. Essas províncias possuem laços históricos, por terem origens guaranis, e, apesar de possuírem apenas esse acordo em conjunto, existem outras iniciativas conjuntas, como a Hidroelétrica de Yacyretá e o programa Pátria Grande - Programa Nacional de Legalização de estrangeiros ilegais, já citadas nesse capítulo (CARI, 20-).

Em seguida, o governo firmou o Convênio de Cooperação Científica, Tecnológica e Econômica entre o Estado de Israel e a Província de Corrientes. Um acordo de Cooperação Descentralizada para o Desenvolvimento que prevê: a troca de melhores práticas na área de gestão agrícola e recursos naturais, a formação de um grupo de trabalho e o envio de técnicos para ambos os países. A Embaixada de Israel ficou responsável por buscar recursos para o envio de uma Missão Técnica para Corrientes, e a Província ficou responsável em custear a ida de um representante até Israel para aprofundar a parceria (CARI, 20-).

Entre os 12 acordos de Corrientes, 05 são com o Brasil, mais especificamente com o estado ou cidades do Rio Grande do Sul. Vale mencionar o acordo de 2005 - Protocolo de intenção que firmam entre si o estado do Rio Grande do Sul e as províncias de Corrientes e de Misiones, para avançar a cooperação para a construção do projeto hidroelétrico de Garabí.

Este acordo aconteceu dentro de um marco legal mais abrangente. Em 2004, os presidentes argentino e brasileiro reforçaram, através da ata de Copacabana, o que foi firmado na Comissão Mista Bilateral em Matéria Energética no mesmo ano, com intuito de promover a cooperação bilateral necessária para alcançar o projeto da hidrelétrica Garabí, com a participação do setor privado.

Neste sentido, os governos de Corrientes, Misiones e Rio Grande do Sul firmaram tal Protocolo com objeto de criar um Grupo de Trabalho para apoiar a Comissão e agilizar o estudo de viabilidade da hidroelétrica. O texto do Protocolo contém a vontade dos três governos subnacionais em fazer desse empreendimento um propulsor do desenvolvimento regional integrado (CARI, 20-). Até o momento as obras não se iniciaram, sendo o prazo para o fim do estudo de viabilidade em dezembro de 2016.

A Província de Corrientes, com 12 acordos sistematizados, apresenta um volume abaixo da média geral das províncias de 17,5 convênios, mas está próxima a média de acordo das

províncias do Grupo II - 14 acordos. Também constatamos que existe uma diversidade de parceiros e temáticas. São 05 acordos com atores de países desenvolvidos (Israel, França e Espanha) e 07 com países em desenvolvimento (Brasil e Paraguai). Os atores variam desde o presidente do país até prefeitos de cidades. O Brasil é o parceiro mais frequente, devido as fronteiras com o Rio Grande do Sul e a semelhança cultural gauchesca das duas regiões.

Corrientes apresenta acordos de assuntos que variam entre: cultura, educação, saúde, segurança pública, energia, gestão de recursos naturais e cooperação técnica. Esses acordos abordam iniciativas em áreas sociais muito importantes, que são responsabilidade das províncias prover para seus cidadãos.

Sem dúvida, pode-se apreciar a importância que atribui Corrientes às suas relações com outros países em termos de melhorar e aumentar as oportunidades para o crescimento e desenvolvimento de distintos setores de tal província argentina” (CARI, p. 81, 20-, tradução nossa).

Assim, concluímos que Corrientes é uma província com indicadores socioeconômicos relativamente baixos, que possui atividade internacional significativa. Essa província concentra um órgão específico para a ação internacional, a DRI, a qual mantém a gestão dos acordos internacionais e participa ativamente das operações do Comitê de Fronteiras.

Além disso, a Província apresenta acordos internacionais em diversos assuntos e com alguns parceiros, destacando-se o Brasil. É interessante mencionar que alguns desses acordos são parte de projetos no âmbito nacional, fazendo com que a Província contribua com estudos de importante relevância para o país.

3.4.2 Governo Subnacional de Mendoza

A Província de Mendoza foi pioneira no desenvolvimento da gestão internacional, e se caracteriza por uma experiência dinâmica. Ademais, ela é uma das províncias mais ativas no comércio exterior com exportações no valor de cerca de U\$ 933 milhões (CARI, 20-).

O primeiro registro da ação internacional de Mendoza foi em 1992, quando realizou a primeira visita oficial do seu governo ao Sudeste Asiático. Desde então essa Província surpreende por conseguir manter continuidade nas ações destinadas a projeção internacional, independente da sucessão de diferentes governos desde a restauração democrática (CARBAJALES, GASOL, 2008). O contraponto é que sua Constituição não apresenta menções à área internacional subnacional, apenas o Artigo 99, o qual dá ao Poder Legislativo a

possibilidade de aprovar ou não Tratados celebrados pelo Poder Executivo com outras províncias, de acordo com os requisitos da Constituição (ZUBELZÚ, 2004)

A gestão internacional de Mendoza começou com missões comerciais ao Pacífico na década de 90. Em princípio, esta ação dependia de alguns funcionários do governo. Contudo, houve uma “despersonalização” com a vinda de sucessivos governos que mantiveram essa prática. Essa despersonalização, juntamente com a concentração da área internacional no Ministério de Economia, Infraestrutura e Energia (MEIE), concedeu um maior nível de institucionalização à ação internacional da Província.

A área de comércio era administrada pela Direção de Comércio Exterior dentro do MEIE. Entretanto, em 1996, foi criada a Fundação ProMendoza para promover a internacionalização da Província, incentivando os mendocinos a posicionar seus produtos e serviços para o mundo. Esta entidade público-privada é o resultado da união de esforços de quatro protagonistas da economia provincial: O Governo de Mendoza, a União Comercial e Industrial de Mendoza, a Bolsa de Comércio de Mendoza e a Federação Econômica de Mendoza (ESCOBAR, 1995).

Seus objetivos são: gerar informação estratégica e promover e desenvolver ferramentas para facilitar a exportação, tais como: as missões comerciais e agendas, feiras internacionais, rodadas reversas com os importadores, entre outros. A criação da ProMendoza é um dos fatores importante para a manutenção da ação internacional de Mendoza durante essa última década, pois sua gestão é independente dos partidos, o que lhe concede constância (CARBAJALES, GASOL, 2008).

Mendoza é uma das poucas províncias que promove suas exportações junto a governos subnacionais vizinhos. São diversas missões comerciais, rodadas de negócios e feiras internacionais muitas vezes ligadas ao mercado do vinho, já que é uma forte fabricante desse produto. É a província argentina que tem maiores laços com o mercado chinês, por exemplo. Entre 2010 e 2012, as vendas de Mendoza para a China subiram 130% em valores FOB³⁰ (MANRIQUE, 2014).

Todavia, nem todos os acordos de comércio exterior realizados através da Fundação ProMendoza são considerados acordos de CD. A maioria dos acordos se encontra na primeira camada da divisão criada por Lecours (2008) e descrita no primeiro capítulo. Hoje, o MEIE é a estrutura principal para assuntos de CD, porém segundo Zubelzú (2004) a gestão é

³⁰ *Free on Board*; neste tipo de frete, o comprador assume todos os riscos e custos com o transporte da mercadoria, assim que ela é colocada a bordo do navio. Por conta e risco do fornecedor fica a obrigação de colocar a mercadoria a bordo, no porto de embarque designado pelo importador.

descentralizada. No caso da assinatura de acordos internacionais, a documentação está espalhada nos vários ministérios.

Ao todo, Mendoza tem 27 acordos publicados no Projeto de Sistematização. Está acima da média nacional de acordos (17,5) e acima da média das províncias mais desenvolvidas - 19 acordos. Entre esses acordos, 14 foram assinados com países desenvolvidos (Espanha, Itália, Grã-Bretanha e Estados Unidos), 10 assinados com países em desenvolvimento (Brasil, Chile, China, Cuba) e 03 com Organizações Internacionais (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Fundação ProEuropa).

Como já visto, Mendoza é uma das primeiras províncias a enviar funcionários em missões ao exterior. Assim, em 1993, antes da reforma na CN, que prevê a assinatura de convênios internacionais para as províncias, Mendoza e outras províncias já apresentavam o Acordo Marco de Cooperação Técnica entre o *International Institute, Colorado School of Mines* e representantes das províncias da região de Nuevo Cuyo: La Rioja, Mendoza, San Juan e San Luis. Esse Convenio tem como objetivo capacitar profissionais de mineração em cursos da *Colorado School of Mines*, utilizando recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (CARI, 20-)

Em 2000, o MEIE de Mendoza firmou o Acordo de Cooperação celebrado entre a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro/Brasil (FIRJAN) e o (SEBRAE/RJ) Serviço de Apoio as Micros e Pequenas Empresas no Estado do Rio de Janeiro/Brasil. O acordo firmado junto aos entes subnacionais brasileiros tem como objetivo promover a cooperação entre empresas do Rio de Janeiro e empresas de Mendoza através de: transferência mútua de tecnologia; da formação *joint ventures*; investimentos; e canalizar o desenvolvimento de oportunidades de comércio exterior. Esse acordo reflete as demais informações abordadas sobre essa Província, que é a campeã em promoção do comércio exterior na Argentina (CARI, 20-).

Mesmo sendo uma província do Grupo I, com maiores índices socioeconômicos, Mendoza possui acordos com Organizações Internacionais focados no desenvolvimento em áreas socioeconômicas, que estão entre as responsabilidades transferidas do governo central para as províncias - como saúde e educação. Um exemplo concreto é a Ata Complementar Nº 3 entre a CEPAL e a Província de Mendoza.

O objeto desta Ata é prestar assistência técnica aos Ministérios da Fazenda e da Saúde da Província de Mendoza, a fim de alcançar a diferença entre a necessidade e a disponibilidade de recursos humanos em cada centro de saúde. Mendoza se comprometeu a contribuir com 64.410 pesos, para custear as despesas decorrentes da aplicação do acordo.

Assim, observou-se que a Província de Mendoza segue o padrão do Grupo I, tendo uma ação internacional expressiva e acima da média nacional, e, inclusive, acima da média das demais províncias do seu grupo. Apesar da Fundação ProMendoza estar bastante organizada no sentido de promoção do comércio exterior, a CD se encontra descentralizada – não possuindo um órgão responsável pela gestão de tais acordos.

Por fim, observa-se uma constância referente a quem toma as decisões referentes a CD, já que todos os acordos internacionais são assinados pelo poder executivo da Província e tratam de assuntos variados (cultura, turismo, educação, agricultura, pesca, etc.) que visam o desenvolvimento regional.

Esse capítulo se dedicou a explorar os acordos internacionais de CD disponibilizados pelo Projeto de Sistematização como uma fonte para entender melhor o perfil da ação internacional das províncias, a partir da reforma de 1994 da CN argentina, que, em seu Artigo 124, prevê a assinatura desse tipo de acordo no âmbito subnacional. Desta forma, relaciona-se o nível de desenvolvimento socioeconômico das províncias com a ação internacional das mesmas, ou seja, as províncias mais desenvolvidas tendem a ter mais acordos e mais parceiros de países desenvolvidos, enquanto as províncias menos desenvolvidas apresentam menos acordos desse tipo.

Supõe-se que as províncias argentinas menos desenvolvidas do Grupo II sofrem com um contexto interno de menor recursos para as políticas públicas e apresentam mais dificuldades em fechar acordos internacionais do que as províncias do Grupo I. Observa-se que o Grupo II tem a maioria dos seus convênios com entidades de países vizinhos, ou que possui um laço cultural, enquanto as províncias do Grupo I, por serem mais desenvolvidas, atraem mais parceiros desenvolvidos, além de terem mais estrutura para prospectar parceiros. Esse fato pode ser fruto dos princípios da CD, como a horizontalidade e condicionalidade. Ou seja, as províncias buscam parceiros para com problemas em comuns para serem superados, para dividir o financiamento dos projetos.

Por fim, utilizou-se do estudo de caso de duas províncias de grupos diferentes (Mendoza do Grupo I e Corrientes do Grupo II) para exemplificar como a CD é estruturada internamente. Supõe-se que no caso de Corrientes, a província pode ter suas relações internacionais afetadas pela intervenção federal durante um período, mas tem uma estrutura para CD organizada e conta com entidades brasileiras como principais parceiras. Já Mendoza, tem uma expressão de acordos internacionais acima da média nacional e da média do Grupo I. A maioria dos seus parceiros está em países desenvolvidos, mas também aproveita para firmar acordos junto a OIs, focando em áreas ligadas ao desenvolvimento socioeconômico

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O termo Cooperação Descentralizada nasceu no âmbito da Comissão Europeia em 1989, nesse contexto queria se incentivar uma atuação mais ativa da sociedade europeia através de acordos de cooperação Norte-Sul entre as autoridades locais, associações do setor privado, sindicatos entre entes subnacionais da África, Caribe e Pacífico. Esse termo CD é uma fusão de ideias, recursos e experiências vindos de dois campos não relacionados originalmente: a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e a Paradiplomacia.

A trajetória da CID segue acompanhando as mudanças no sistema internacional. Observa-se uma diversificação na agenda do desenvolvimento, à medida que novos atores com diferentes demandas vão criando relevância no sistema e são abraçados por ela. Inicialmente, a CID era considerada exclusivamente bilateral e assimétrica entre países do Norte desenvolvido (doadores) e países do Sul em desenvolvimento (receptores). No entanto, nos últimos anos, o sistema tem passado por constantes revisões.

As novas dimensões da CID englobam além dos doadores tradicionais, as potências emergentes, os atores da Cooperação Sul-Sul, as organizações públicas e da sociedade civil locais e regionais e os financiadores privados. A Cooperação Descentralizada é a dimensão da CID que considera os entes subnacionais como atores de cooperação, essa dimensão está ligada ao aumento das ações paradiplomáticas desses atores subnacionais.

Os significados mais difundidos da paradiplomacia a descrevem de forma bastante ampla: como o envolvimento de governos subnacionais com entidades no exterior visando resultados socioeconômicos ou políticos. Essa abrangência permite a criação de subdivisões dentro de suas atividades. Um exemplo é a classificação em camadas feita por Lecours (2008) - que divide a paradiplomacia em três camadas, que podem ser cumulativas. Sendo a segunda camada a CD considerada extensa e multidimensional.

Assim, entende-se a CD como uma intersecção entre a paradiplomacia e a CID que geram uma oportunidade para os governos subnacionais buscarem o desenvolvimento local através de parcerias internacionais, baseadas nos princípios da horizontalidade e reciprocidade. Ela segue uma lógica funcionalista, ao ser focada em projetos pontuais que reflitam as necessidades locais dos envolvidos. Essa modalidade apresenta um salto qualitativo no papel dos governos subnacionais, que passam de receptores de ajuda para protagonistas da cooperação.

Dentro dos debates do SICD a Argentina se posiciona a favor de uma redistribuição das doações da AOD, visto que, na última década observa-se uma tendência do CAD em focar a

destinação da ajuda para países da África e Ásia. Para o governo argentino diminuir os repasses para os PrMs é suprimir uma fonte importante para o desenvolvimento socioeconômico desses países. Paralelamente, a Argentina aposta na Cooperação Sul-Sul como principal estratégia para perseguir seu desenvolvimento.

Nesse contexto, a CD também é vista como forma das províncias partilharem as responsabilidades da agenda do desenvolvimento com o Estado. O governo argentino começa a investir nessa modalidade de cooperação, para que os prejuízos da diminuição da AOD não precisem ser absorvidos integralmente pelo Estado. Além disso, a CD é uma forma dos governos subnacionais contribuírem para Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Dessa maneira, o governo central incentiva as províncias argentinas a serem atores de CD através do trabalho da DGCIN.

A Argentina adota o sistema federalista, considerado centralizado na capital de Buenos Aires. Ao mesmo tempo, promove a descentralização de políticas públicas para suas províncias, repassando políticas que antes era responsabilidade do governo central – sendo o país com maior proporção de gastos subnacionais da América Latina. Somado a isso, existe uma desigualdade entre as províncias argentinas que é agravada pelo sistema fiscal argentino.

A Lei de Coparticipação Federal não leva em conta de forma efetiva as diferenças sociais entre as províncias. Ou seja, o governo central repassou para as províncias parte dos serviços públicos, aumentando seus gastos, todavia, não conta com um sistema de distribuição fiscal que compense essa descentralização nas diferentes realidades das províncias. Logo, o que se observa claramente, por exemplo em áreas da saúde e educação, é que os governos das províncias com menores índices socioeconômicos apresentam pior qualidade dos serviços públicos, o que prejudica a população local.

Nesse sentido, a CD pode ser uma opção para os governos locais buscarem junto a parceiros de outros países, projetos que visem solucionar necessidades ligadas ao desenvolvimento regional. A reforma constitucional de 1994, especificamente o Artigo 124, é o marco legal para a ação internacional dos governos subnacionais. Cada província tem uma estrutura institucional diferente para lidar com a gestão internacional, devido a suas particularidades geográficas e socioculturais.

Ao total as 23 províncias somam 403 acordos de CD que resultaria em uma média nacional de 17,5 acordos por províncias, dentro deles percebe-se vários tipos e níveis de contatos externos, sendo que todos obedecem ao Artigo 124 ao respeitarem a política externa nacional e não comprometerem o crédito da nação. Em geral, tratam-se de ações internacionais envolvendo governos subnacionais para intercâmbio técnicos diretos sobre temáticas acordadas

ou apoio a projetos que visam o desenvolvimento local. O assunto do conteúdo dos acordos é diversificado, podendo tratar de turismo, cultura, educação, saúde, cooperação para o desenvolvimento, infraestrutura, recursos naturais, etc.

Ao dividir as 23 províncias em 2 grupos, sendo Grupo I das províncias com melhores indicadores socioeconômicos e Grupo II as províncias com índices inferiores, podemos observar que o Grupo I (19) tem uma média de acordos por províncias maior que o Grupo II (15). Além disso, é possível observar que o Grupo I parece apresentar mais facilidade para fechar acordos com parceiros em países desenvolvidos, que o Grupo II. Esse fenômeno decorre dos princípios da CD de horizontalidade, simetria e reciprocidade, ou seja, procura-se parceiros com realidades e problemas em comum que possam dividir os gastos dos projetos.

Na sequência os casos de Corrientes e Mendoza são apresentados para exemplificar os perfis de gestão internacional dos governos argentinos. Corrientes apresenta 12 acordos de CD e a maioria dos seus parceiros (7) está em países em desenvolvimento. Apesar de ter uma estrutura considerada organizada para gestão internacional, o número de acordo está a baixo da média nacional de acordos por províncias e também a baixo da média do seu próprio grupo, Grupo II. Acredita-se que a sua gestão internacional foi diretamente afetada pelo federalismo, por se tratar de uma província com menos recursos teve seus serviços públicos afetados pela diminuição dos repasses do governo central e acabou enfrentando uma greve geral que culminou em uma intervenção federal. O governo intervencionista, a fim de reduzir custos, suprimiu dois órgãos da província responsáveis pelas relações internacionais, gerando uma queda no número de acordos no período da intervenção.

O governo de Mendoza não incorporou o Artigo 124 da CN argentina a sua constituição interna, porém apresenta 27 acordos, se posicionando a cima de todas as médias. Todos os acordos analisados foram assinados pelo poder executivo da província, mostrando uma constância na tomada de decisão. O conteúdo desses acordos é bem variado e possui vários acordos focados no desenvolvimento socioeconômico local.

Por fim, conclui-se que a internacionalização das províncias não foi um processo homogêneo e, portanto, é possível identificar diferenças significativas na gestão de perfis, formação de recursos humanos e desenhos institucionais que contribuem para a gestão internacional eficaz. Apesar do interesse do governo central em promover a CD através da DGCIN, os esforços dessa não conseguem superar os efeitos do sistema federalista centralizado em algumas províncias. As diferentes realidades cultural e socioeconômica de cada província somada a uma distribuição fiscal ineficiente, além de prejudicarem a população das províncias

menos desenvolvidas, afeta a ação internacional dos governos – que poderia ser cada vez mais uma fonte de recursos para superação do subdesenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIRRE, Iñaki. Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Ed.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. London: Routledge, 1999.

ARGENTINA. CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. **Objetivos de desarrollo sostenible: Guía para el proceso de adaptación de los ODS en el gobierno provincial**. [S. l.]: [S. n.], 2016. Disponível em: <http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ods/guia_para_el_proceso_de_adaptacion_provincial.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2017.

ARGENTINA. DGCIN. **Cooperación Descentralizada Argentina: Una construcción conjunta como aporte al Desarrollo Territorial**. Buenos Aires, [201-]. Disponível em: <<http://cooperacionarg.gob.ar>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

ARGENTINA. DGCIN. **Lineamientos para la cooperación Sur-Sur (2013-2015)**. Buenos Aires, 2015. Disponível em: <http://cooperacionarg.gob.ar/userfiles/fp2_dgcin_espanol.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2017.

ARGENTINA. Dirección de Relaciones Internacionales. Ministerio de Coordinación y Planificación. **Comites de frontera en la Provincia de Corrientes**. 2013a. Disponível em: <<http://relacionesinternacionales.corrientes.gob.ar/noticia/comites-de-frontera-en-la-provincia-de-corrientes>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

ARGENTINA. Dirección de Relaciones Internacionales. Ministerio de Coordinación y Planificación. **Origen y objetivos**. 2013b. Disponível em: <<http://relacionesinternacionales.corrientes.gob.ar/home/origen-y-objetivos--2>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. **Programa Federal de Cooperación**. Disponível em: <<https://www.mrecic.gov.ar/es/programa-federal-de-cooperación#top>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

ARGENTINA. Reforma Constitucional, de 08 de junho de 2007. **Reforma Constitucional**. Disponível em: <https://www.corrientes.gov.ar/assets/articulo_adjuntos/28/original/Constitución_de_la_Provincia_de_Corrientes.pdf?1377356446>. Acesso em: 01 mar. 2017.

ARGENTINA. **La Cooperación Argentina Con Provincias Y Municipios**,

ARISTIZÁBAL, Alejandra Boni et al. **La Cooperación Internacional para el Desarrollo**. Centro de Cooperación al Desarrollo, Editorial de la Universitat Politècnica de València. 2010.

AYLLÓN, Bruno. O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões

teóricas. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, São Paulo, v. 5, n. 8, p.5-23, 2006. Disponível em: <http://www.faap.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_08.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2017.

CARBAJALES, Juan José; GASOL, Claudia. La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal Argentino y a la luz de sus propias constituciones” en “Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Eduardo Iglesias, Valeria Iglesias, Graciela Zubelzú. 1RA Edición Buenos Aires Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2008. Página 47.

CAFIERO, Ana. Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal / Eduardo Iglesias; Valeria Iglesias; Graciela Zubelzú. - 1a ed. - Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008)

CARI. **Comité sobre las provincias en el plano internacional**, 2016. Disponível em: <<http://www.cari.org.ar/organos/comiteprovincias.html>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

CARI. **Proyecto “Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales” en su aplicación a la Provincia de Corrientes (1994-2011)**. Buenos Aires, [200-]. Disponível em: <<http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-convenios-corrientes.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

CENTRÁNGOLO, Oscar; Goldschmit. **La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas: El caso de la Argentina**. Santiago. CEPAL, 2013. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35886/LCL3740_es.pdf;jsessionid=7D7D5B86736E5D4DE3F8E05D02A9669F?sequence=1>. Acesso em: 01 mar. 2017.

CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO. **Ficha de proyecto**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=313>. Acesso em: 01 mar. 2017.

VIA, Alberto Ricardo Dalla. El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina, Integración & Comercio, n. 21, 2004, pp. 11-26.

DIAZ, Javiera. **Hacia la horizontalidad y descentralización de las relaciones internacionales: Estudio sobre Cooperación Sur-Sur Descentralizada (CSSD) en América Latina**. Barcelona: Observatorio, 2014. Disponível em: <http://observ-oecd.org/sites/observ-oecd.org/files/publicacion/docs/documento_final_-_noviembre_2014.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2017.

EKMEKDJIAN, Miguel. **Tratado de derecho constitucional**. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1999.

ENRÍQUEZ, Alberto; ORTEGA, Manuel. Cooperación Descentralizada: del asistencialismo a la visión de socios. In: CONFERENCIA ANUAL DEL OBSERVATORIO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA UE-AL, 2., 2007, Guatemala. **Anais...** . Guatemala: Observatorio, 2007. p. 1 - 28. Disponível em: <http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/288_126.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2017.

ESCOBAR, Arturo. *Encountering development: the making and unmaking of the Third World*. New Jersey: Princeton University Press, 1995.
FUNDACIÓN PROMENDOZA. **ProMendoza Argentina**. Disponível em: <<http://www.promendoza.com/index.php?lang=en>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

GÓMEZ GALÁN, Manuel; SANAHUJA, José Antonio . **El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos**. Madrid: Cideal, 1999. Disponível em: <http://www.academia.edu/546351/El_sistema_internacional_de_cooperación_al_de_sarrollo_una_aproximación_a_sus_actores_e_instrumentos>. Acesso em: 1 mar. 2017.

HAFTECK, Pierre. An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. **Public Administration And Development**, [s.l.], v. 23, n. 4, p.333-345, 2003.

HIRST, M. América Latina y la Cooperación Sur-Sur: Reflexiones conceptuales y políticas. In: AYLLÓN PINO, Bruno; SURASKY, Javier (Org.). **La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: Utopía y realidad**. Madrid: Catarata, 2010.

HUDSON, Valerie M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, [s.l.], v. 1, n. 1, p.1-30, 4 fev. 2005.

IGLESIAS, Eduardo; IGLESIAS, Valeria ; ZUBELZÚ, Graciela . **Las provincias argentinas en el escenario internacional: Desafíos y obstáculos de un sistema federal**. Buenos Aires: Pnud, 2008. Disponível em: <http://cooperacionarhttps://drive.google.com/file/d/0B7LJHqZy_DBZciFOMGJLWkwxOEK/viewg.gob.ar/userfiles/fp2_dgcin_espanol.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2017.

IGLESIAS, Eduardo; IGLESIAS, Valeria; ZUBELZÜ, Graciela. **Las provincias argentinas en el escenario internacional: Desafíos y obstáculos de un sistema federal**. Buenos Aires: Pnud, 2008. Disponível em: <<http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-escenario.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

IGLESIAS, Eduardo; MERKE, Federico; IGLESIAS, Valeria. Republic of Argentina. In: MICHELMANN, Hans (Ed.). **A Global Dialogue on Federalism 5: Foreign Relations in Federal Countries**. [s. L.]: Forumfed, 2009. p. 9-35. Disponível em:

<http://www.forumfed.org/libdocs/Global_Dialogue/Book_5//GDV5_chap_1.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2017.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, Cambridge, v. 36, n. 2, p.185-205, 1982.

LANCASTER, Carol. **Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics**. Chicago: University of Chicago Press 2007, pp 1-61.

LECOURS, André. Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World. **Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'**, 2008.

Disponível em:

<<http://paradiplomacia.org/upload/downloads/29f3b5b54896fc0ddf051d438b65f839pl ecours.pdf>> Acesso em: 17 abr. 2014.

LEITE, Iara Costa. Cooperação Sul-Sul. **Observador On-line: Conceito, História e Marcos Interpretativos**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p.1-40, mar. 2012. Disponível em: <<http://docslide.com.br/documents/leite-iaara-costa-cooperacao-sul-sul-conceito-historia-e-marcos-interpretativos.html>>. Acesso em: 1 mar. 2017.

MANRIQUE, Federico. **Promoción de exportaciones: Mendoza protagonizará dos misiones a China y estará en nueve ferias comerciales en 2014**. Disponível em: <<http://www.sitioandino.com.ar/n/110871/>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

MENDOZA. Constituição (1916). Constituição de 1916. **Constitucion de La Provincia de Mendoza**. Disponível em:

<http://www.ciudaddemendoza.gov.ar/files/58/constitucion_mendoza.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2017.

MILANI, Carlos R. S. and RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. **BAR, Braz. Adm. Rev.** [online]. 2011, vol.8, n.1, pp.21-36. ISSN 1807-7692.

MINCYT. ARGENTINA. MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA. **Argentina es líder regional en cooperación con la Unión Europea para la investigación**. 2015. Disponível em:

<<http://www.mincyt.gob.ar/noticias/argentina-es-lider-regional-en-cooperacion-con-la-union-europea-para-la-investigacion-10926>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo Ocidental. In: VIGEVANI et al (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Editora da Puc, 2004. p. 251-282.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **Transformar nuestro mundo: La agenda 2030 para el desarrollo sostenible**. Programa de Las Naciones Unidas Para El Desarrollo: Pnud, 2015. Disponível em:

<http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ods/pnud argent-dossierods.pdf>. Acceso em: 01 mar. 2017.

PROGRAMA NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo**: logros alcanzados y desafíos futuros.

Buenos Aires: PNUD, 2011. Disponible em:

<<http://www.paho.org/arg/images/Gallery/publicaciones/El sistema de salud argentino - pnud ops cepal.pdf?ua=1>>. Acceso em: 01 mar. 2017.

POLAK, Ana. Dios está en todas partes, pero atiende en Buenos Aires. Apuntes sobre la relación entre democracia y federalismo en la Argentina (2002/2006). Desafíos 24-I, 2012, pp. 119-154

PONCE ADAME, E. Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. Trabajos de Investigación em Paradiplomacia. v. 1, 2011

REVISTA DEL FO.AR. Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacion Al y Culto, n. 10, 2010. Disponible em:

<http://cooperacionarg.gob.ar/userfiles/foar-revista-10_1357660737_0.pdf>. Acceso em: 01 mar. 2017.

ROMERO, Maria Del Huerto. La Cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina, en Anuario De la Cooperacion Descentralizada, Año 2005. Montevideo: Observatorio de Cooperacion Descentralizada UE-AL.

ROSENAU, J. Turbulence in world politics. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ROSENAU, James. Governance, order, and change in world politics. In: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-otto (Ed.). **Governance without Government**: order and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 1-29.

SALOMÓN, Mónica. Paradiplomacy in the Developing World. The Case of Brazil in Amen, Mark e.a. (ed.), Cities and Global Governance. New Sites for International Relations. Londres, Ashgate, 2011, pp. 45–68.

SALOMÓN, Mónica. Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? Mural Internacional, v. 3, p. 09-15, 2012

SALOMÓN, Mónica. Paradiplomacia de regiones y paradiplomacia de ciudades: los casos de Rio Grande do Sul y de Porto Alegre, en Teoría y práctica de la paradiplomacia, Z. Zeraoui (ed.), Puebla, Montiel y Soriano Editores, 2013.

SANTA FÉ. Producto Bruto Geográfico de las provincias Argentinas Período 1993-2006. Outubro. 2009. Disponible em:

<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/78880/381193/file/informe_PBG_oct_09.pdf>. Acceso em: 1 Mar. 2017.

SEGIB. Secretaria Geral Ibero-Americana. II Relatório de Cooperação Sul-Sul na Ibero-América Secretaria Geral Ibero-americana. Madri, v. 3. Outubro, 2008. Disponível em: <http://segib.org/wp-content/uploads/sur_sur_web_PT.pdf>. Acesso em: 1 Mar. 2017.

SOLIANI, André. **Crise argentina**: Governo não tem verba para pagar funcionalismo de Corrientes, que faz greve e paralisa serviço público. 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft12069906.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

Vigevani, T. (Org.). Gestão pública e inserção internacional das cidades [Relatório Científico de Pesquisa, Vol. 2], São Paulo, 2006: CEDEC, PUC-SP, FGV-SP, UNESP

WORLD MAP & PICTURES, 2015. Disponível em: <<http://www.genericcheapmed08.com/mapa-de-argentina-2/>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

ZUBELZÚ, Graciela (Org.). **Provincias y relaciones internacionales**. Buenos Aires: Cari, 2004. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B7LJHqZy_DBZZEp0eXliM2VTZDQ/view>. Acesso em: 01 mar. 2017.