

Preenchendo o Vácuo: “Transfert d’un Modèle de Démocratie Participative – Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis”, de Osmany Porto de Oliveira

Manoela Salem Miklos¹

A chamada nova ordem mundial, ou o conjunto de fenômenos que definem os contornos do mundo contemporâneo, imprime novas dinâmicas às relações políticas, nos âmbitos local, nacional, regional e internacional. Acentuam-se processos, por vezes dicotômicos, que determinam, simultaneamente, a integração e a fragmentação do sistema internacional. Inauguram-se, no bojo de movimentos dialéticos, novos espaços de interação, palcos para novas modalidades de relacionamento entre novos atores internacionais (ROSENAU, 1998).

A emergência de tais atores pede rearranjos de forças que, por vezes, parecem colocar em xeque a soberania do Estado nacional, bem como as categorias de pensamento que explicam a realidade e a institucionalidade construídas em torno dela. Conceitos que serviram de alicerce para o que se convencionou chamar de mundo *westfaliano* começam a ser revistos à luz de novas teorias.

A valorização do potencial transformador e revolucionário desta nova realidade, presente na obra de muitos autores que escreveram sob o impacto do pós-Guerra Fria, é altamente discutível. No entanto, o fim do conflito bipolar e a aceleração de fenômenos de transnacionalização representaram,

¹ Mestre e Doutoranda em Relações Internacionais – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), Program Assistant da LogoLink Network – Learning Initiative on Citizen Participation and Local Governance.

de fato, evidentes transformações de estruturas de autoridade, permitindo o questionamento de uma ordem centrada no Estado nacional. Tais transformações vêm conferindo crescente complexidade às relações políticas – nos âmbitos doméstico e internacional – impondo novas práticas e pedindo a recomposição dos termos e temas do debate teórico, assim como a construção de novos paradigmas.

Nesse contexto, unidades subnacionais (cidades, estados, províncias, cantões, *länders* e outras unidades constituintes de federações) buscam com cada vez mais intensidade estabelecer contatos com entes estrangeiros – públicos e privados –, desenvolvendo iniciativas de inserção internacional frequentemente independentes das políticas do Estado nacional. Tal modalidade de atuação internacional empreendida por governos locais é comumente chamada de *paradiplomacia* – termo cunhado por Soldatos em sua obra paradigmática de 1990.

Tais iniciativas subnacionais no exterior conferem às unidades subnacionais *status* de ator internacional. No entanto, unidades subnacionais são, em sua natureza, distintas daqueles atores comumente entendidos como atores transnacionais, quais sejam atores de natureza não-estatal, cuja atuação no plano internacional transcende as fronteiras dos Estados nacionais. Unidades subnacionais, logo, não podem ser consideradas atores não-estatais, uma vez que são estruturas de poder público que compõem um Estado nacional.

Contudo, também não podem ser definidas como atores estatais típicos, uma vez que o termo designa governos centrais, excluindo estruturas de poder regionais e locais. Noutras palavras, governos locais são atores em parte livres de soberania, mas também condicionados pela soberania compartilhada com os demais níveis de governo do Estado nacional que constituem. Unidades subnacionais são, por fim, atores mistos; sua natureza lhes confere condição de atores internacionais híbridos (SALOMÓN e NUNES, 2008).

MIKLOS, Manoela S. *Preenchendo o Vácuo: “Transfert d’un Modèle de Démocratie Participative – Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis”*, de Osmany Porto de Oliveira.

As estratégias de inserção internacional desenvolvidas por unidades subnacionais apresentam, em conclusão, novos desafios tanto para o Estado quanto para a academia.

Ao Estado, a questão colocada diz respeito ao seu protagonismo externo, ou seja, o controle exclusivo do Estado nacional sobre a elaboração e execução da política externa para o seu território. Uma vez que a atuação paradiplomática pode, em tese, representar o questionamento de tal prerrogativa, o Estado se vê diante do desafio de compreender tal processo – seja incorporando-o ou combatendo-o.

As comunidades científicas, por sua vez, têm a tarefa de avançar no entendimento de tais fenômenos e, nesse sentido, precisam rever conceitos e paradigmas. Trata-se do esforço de transcender as teses clássicas em busca de interpretações e análises mais abrangentes. É este o esforço empreendido por Osmany Porto de Oliveira em *Le Transfert d’un Modèle de Démocratie Participative – Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*.

Porto de Oliveira é mestre em Estudos Latino-Americanos pela Université de la Sorbonne Nouvelle e doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo. Em *Le Transfert d’un Modèle de Démocratie Participative – Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*, publicado em 2010 pelo Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL) da Université de la Sorbonne Nouvelle, o autor expõe as principais conclusões da pesquisa desenvolvida para sua dissertação de mestrado, defendida em 2008.

A obra de Porto de Oliveira se debruça sobre o caso do processo de transferência do Orçamento Participativo – política pública que inaugura espaços de participação que visam permitir ao cidadão acompanhar e influenciar a aplicação de recursos públicos – de Porto Alegre, Brasil, para a cidade francesa de Saint-Denis. O autor apresenta tal processo de transferência desde o desenvolvimento das primeiras experiências de Orçamento Participativo implementadas na cidade de Porto Alegre, em 1989,

até a adoção de tal política pública por Saint-Denis, quase uma década mais tarde.

Inicialmente, Porto de Oliveira apresenta seu objeto de estudo, o arcabouço teórico que guia sua análise e a metodologia de pesquisa adotada. Em seguida, o contexto político de Saint-Denis é exposto a fim de permitir a compreensão da adoção, por parte da administração local, de estratégias de governança participativa e do interesse de reproduzir o modelo do Orçamento Participativo porto-alegrense.

Feitas tais considerações, o autor examina a experiência de Porto Alegre: a construção do Orçamento Participativo, sua implementação e sua constituição enquanto referência global no âmbito das práticas de governança participativa. Os êxitos e limites desta experiência são apresentados com brevidade, mas de modo habilidoso. Uma vez que o tema não tem centralidade dentro do que Porto de Oliveira se propõe, pode-se afirmar que tal avaliação crítica não é longamente desenvolvida, mas é suficientemente abordada.

Em seguida, são descritos os movimentos de aproximação e os vínculos formais e informais estabelecidos entre ambos os governos locais. Enfim, Porto de Oliveira examina o processo que culminou na assinatura de um acordo de cooperação internacional e na emulação, por parte da administração local de Saint-Denis, do modelo de Orçamento Participativo desenvolvido em Porto Alegre.

Porto de Oliveira afirma que o acordo de cooperação internacional estabelecido entre as cidades brasileira e francesa para a transferência do modelo do Orçamento Participativo compunha uma agenda ousada e abrangente. Ambas as administrações locais compartilhavam, à época, posições políticas comuns e, de acordo com o autor, pretendiam iniciar diálogos cuja finalidade seria constituir uma rede internacional comprometida com ideais progressistas. Tratava-se, no limite, da ambição de compor alianças orientadas pela busca de alternativas ao capitalismo neoliberal. Destarte, a transferência de um modelo de governança participativa deve ser

MIKLOS, Manoela S. *Preenchendo o Vácuo: “Transfert d’un Modèle de Démocratie Participative – Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis”*, de Osmany Porto de Oliveira.

entendida como parte de um processo mais amplo de articulações políticas ambiciosas que transcendiam o acordo de cooperação referente ao Orçamento Participativo.

Evidentemente, seria possível desenvolver um acalorado debate a respeito de um projeto tão ambicioso. Trata-se de uma matéria polêmica, sem dúvida. Regra geral, tomar o discurso como fato é um equívoco que o bom pesquisador não pode cometer. A leitura crítica de discursos e documentos oficiais deve, sempre, evitar se ater ao que estes dizem e procurar o que eles escondem. Contudo, neste caso, o registro de que o discurso oficial, à época, vinculava tal iniciativa de cooperação internacional a uma agenda progressista abrangente já constitui dado relevante que merece nota e análise. E não é só. Este registro talvez seja uma das contribuições mais relevantes do estudo desenvolvido por Porto de Oliveira.

A descrição cuidadosa e a análise crítica desenvolvidas por Porto de Oliveira iluminam dimensões inquietantes do caso proposto. E mais: suscitam provocações relevantes que deveriam nortear a agenda de pesquisa dedicada à paradiplomacia. Nesse sentido, quatro observações, dentre muitas, ilustram as frentes – ou *fronts* – de pesquisa que se abrem a partir da leitura atenta de *Le Transfert d’un Modèle de Démocratie Participative – Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*.

A primeira observação diz respeito ao papel desempenhado pelas posições políticas e por partidos na atuação paradiplomática. Duas questões referentes à paradiplomacia ainda não foram suficientemente respondidas: 1) a paradiplomacia é um recurso necessariamente utilizado para atender interesses associados às *low politics* – temas que não interferem nas grandes estratégias do governo central, não se opõem às opções políticas e econômicas do Estado e não tocam em questões sensíveis do ponto de vista da segurança nacional? Existe a possibilidade da atuação paradiplomática ser desenvolvida tendo como pauta matérias referentes à alta política? 2) A orientação política da administração local determina uma atuação paradiplomática mais ou menos intensa?

Porto de Oliveira afirma que o processo de transferência do Orçamento Participativo de Porto Alegre para Saint-Denis deve ser avaliado à luz do contexto abrangente de uma articulação global dos partidos progressistas responsáveis pelas administrações de Porto Alegre e Saint-Denis. Nesse sentido, a afinidade política e ideológica entre os partidos políticos que à época governavam Saint-Denis e Porto Alegre – o *Parti Communiste Français* (PFC) e o Partido dos Trabalhadores (PT), respectivamente – deve ser considerada variável central para o entendimento do processo em questão.

As considerações do autor a esse respeito sugerem algumas respostas para as questões elencadas acima. Quanto à possibilidade da paradiplomacia ser uma estratégia política fundamentalmente escolhida para promover pautas compostas por temas considerados *low politics*, o caso de Porto Alegre e Saint-Denis parece contrariar tal tese. Parece evidente a possibilidade do emprego da paradiplomacia para impulsionar agendas políticas audaciosas e associadas às *high politics*.

Quanto ao papel desempenhado pelos partidos políticos neste contexto, a obra de Porto de Oliveira indica que partidos progressistas, ou de esquerda, possuem, em geral, uma ampla rede de alianças globais, formais e informais, e estabelecem diálogos internacionais frequentes. É possível, portanto, inferir que a orientação política da administração local pode influenciar numa atuação paradiplomática mais ou menos intensa. Contudo, embora partidos progressistas tendam a desenvolver uma paradiplomacia intensa e ambiciosa, a análise de Porto de Oliveira nos permite observar, igualmente, a fragilidade institucional da atuação paradiplomática fundamentada em tais afinidades políticas. O desenvolvimento de mais estudos dedicados ao estudo de tais questões permitiria avançar no entendimento destes temas.

A segunda observação diz respeito à inversão do vetor das relações Norte-Sul. O autor descreve o excitante caso de um modelo de política pública construído no Sul que se constituiu referência global e, enfim, foi adotado por um ator subnacional do Norte. Trata-se de um caso emblemático

MIKLOS, Manoela S. *Preenchendo o Vácuo: “Transfert d’un Modèle de Démocratie Participative – Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis”*, de Osmany Porto de Oliveira.

que indica novas tendências e pede o investimento de mais e maiores esforços de pesquisa.

A terceira observação refere-se à questão da transferência de modelos de governança participativa enquanto objeto da atuação paradiplomática. A esse respeito, chama atenção o fato desta modalidade de atuação paradiplomática ter, diferentemente de outros casos, um duplo objetivo: de caráteres interno e externo. Se, por um lado, trata-se, tal qual toda atuação paradiplomática, de uma estratégia que visa à projeção internacional da unidade subnacional em questão; por outro, trata-se de uma política que tem por objetivo aproximar o governo local de seus cidadãos e permitir uma maior participação destes nos processos decisórios. Análises que dessem continuidade aos estudos de Porto de Oliveira e procurassem estabelecer os graus de êxito obtidos, no longo prazo, tendo em mente este duplo objetivo ofereceriam grande contribuição para a agenda de pesquisa dedicada à paradiplomacia.

A quarta e última observação diz respeito ao entendimento do complexo sistema de relações que permeiam, e por vezes condicionam, a atuação paradiplomática. A paradiplomacia consiste exclusivamente na atuação internacional de governos locais, unidades constituintes de um Estado nacional. Entretanto, Organizações Internacionais, ONGs, partidos políticos, entidades privadas, movimentos sociais e demais atores internacionais não-estatais definitivamente desempenham papel relevante e, junto aos governos locais, compõem um conjunto complexo de relações cuja compreensão é fundamental para que se desenvolva uma reflexão crítica a respeito das iniciativas paradiplomáticas.

Porto de Oliveira apresenta com competência os demais atores – locais, nacionais, regionais e internacionais de naturezas diversas – que compuseram a imbricação complexa de relações que permeou o diálogo entre as cidades brasileira e francesa. O estudo de tais interações merece atenção uma vez que possibilita uma percepção mais compreensiva da paradiplomacia, suas possibilidades e limitações.

Em conclusão, é relativamente recente o ingresso do tema da paradiplomacia na agenda científica das disciplinas de Ciência Política e Relações Internacionais, em especial nos círculos acadêmicos brasileiros. Contudo, o interesse que desperta vem se revelando cada vez maior, haja vista a quantidade crescente de trabalhos produzidos no Brasil e no exterior sobre essa questão. Destarte, vêm se multiplicando os estudos que buscam documentar, descrever e analisar a atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras – e tamanho interesse consolida seu status de objeto de estudos.

A vasta maioria destes trabalhos, entretanto, dedica-se à análise dessa modalidade de inserção internacional enfocando exclusivamente a) os impactos da atuação paradiplomática no âmbito local; b) a relação entre governos locais e centrais diante da intensificação da atuação paradiplomática; ou c) as implicações da paradiplomacia para o sistema internacional e as teorias desenvolvidas para compreendê-lo.

Quanto aos estudos desenvolvidos especificamente no Brasil, possuímos, atualmente, considerável acervo de trabalhos que têm como objeto a paradiplomacia. No entanto, usualmente, tais estudos apresentam caráter excessivamente jurídico ou institucional, privilegiando o entendimento dos limites legais da atuação paradiplomática ou a questão da existência ou inexistência de corpos burocráticos dedicados à paradiplomacia nas estruturas administrativas locais. No limite, o debate a respeito da paradiplomacia se dá, comumente, como se tal estratégia política se desenvolvesse no vácuo – alheia a interesses políticos e econômicos.

Assim, pode-se afirmar que há considerável carência de análises que, tal qual a de Porto de Oliveira, proponham-se desenvolver uma reflexão crítica e abrangente que contribua para o entendimento da paradiplomacia em todas as suas dimensões – considerando os aspectos materiais e imateriais deste fenômeno e as dinâmicas políticas e econômicas que o definem.

MIKLOS, Manoela S. *Preenchendo o Vácuo: “Transfert d’un Modèle de Démocratie Participative – Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis”*, de Osmany Porto de Oliveira.

Referências Bibliográficas:

PORTO de OLIVEIRA, Osmany. *Transfert d’un Modèle de Démocratie Participative – Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*. Paris: IHEAL, 2010.

ROSENAU, James N. “Governance and democracy in a globalizing world”. In: ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David e KÖHLER, Martin. *Re-imagining political community. Studies in cosmopolitan democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998. p. 28 – 57.

SALOMON, Mônica e NUNES, Carmen. “A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.29, n.1, jun. 2007. p. 99 – 147.

SOLDATOS, Panayotis. “An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors”. In: MICHELMANN, Hans J. e SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990. p. 34 – 53.