

O Papel da Descentralização no Desenvolvimento da Paradiplomacia Regional: o caso de Poitou-Charantes

Marcelo de Almeida Medeiros (UFPE)¹

mam14@pq.cnpq.br

Maria Eduarda Paiva (UFPE)²

mariaeduardapaiva@gmail.com

“Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité”³

(Carta Europeia da autonomia local
Strasburgo, 15 de outubro de 1985)

RESUMO: No artigo, analisam-se condicionantes para o desenvolvimento ou inibição da paradiplomacia em regiões de porte médio. Para atingir tal objetivo, analisa-se em especial o caso de Poitou-Charentes – região francesa de porte médio criada no processo de regionalização da Europa. Consideram-se variáveis fundamentais o processo de descentralização do Estado e as posteriores relações Estado-região.

PALAVRAS-CHAVE: Paradiplomacia, regiões, descentralização.

¹ Doutor em Ciência Política pelo *Institut d'Études Politiques de Grenoble* (1997) e Livre-Docente pelo *Institut d'Études Politiques de Paris* (2010), é Professor de Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE e Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq. Recentemente foi Professor Visitante do *Institut d'Études Politiques de Paris – Sciences Po Paris* (2008-2009) e Professor Convidado da Cátedra Simón Bolívar do *Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine – IHEAL / Université Sorbonne Nouvelle – Paris III* (Janeiro – Junho 2009).

² Graduanda em Direito na Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC/CNPq/FACEPE e Pesquisadora do Núcleo de Estudos sobre Política Internacional – NEPI/CNPq/UFPE. Participou de programa de intercâmbio interinstitucional UFPE/ScPo Paris (2008-2009).

³ “As coletividades locais têm, no quadro da lei, toda latitude para exercer sua iniciativa para toda questão que não é excluída de sua competência ou atribuída a uma outra autoridade”

ABSTRACT: *The article analyses determining factors of paradiplomacy's development or inhibition in average regions. To achieve this aim, we analyze especially the case of Poitou-Charentes – average French region founded while regionalization in Europe was progressing. The process of State decentralization and further interactions between State and region are considered as essential variables.*

KEY-WORDS: *Paradiplomacy, regions, decentralization.*

Introdução

O enfraquecimento do Estado Soberano propicia a projeção regional ou mesmo internacional de entes subnacionais (cf. Kincaid, 1999; cf. Vigevani, 2006; cf. Keating, 1999; cf. Soldatos, 1990). As unidades subnacionais (estados, províncias, regiões, etc.), imbuídas por uma necessidade de acomodar interesses separatistas ou na simples busca pela resolução de problemas, se valem de sua maior autonomia para atingir seus objetivos políticos, econômicos e culturais em esferas extraestatais. (cf. Keating, 1999)

As primeiras linhas em relação à atuação de unidades subnacionais no plano regional e internacional surgem em meados dos anos 80, fruto de observações de Ivo Duchacek ao analisar comparativamente Estados de estrutura federativa de governo. Ele observa o surgimento de uma diplomacia paralela à tradicional, a saber, uma paradiplomacia. Para ele, o Estado Federal não só seria terreno propício ao seu desenvolvimento, mas o lócus ideal para sua gênese. Nos estudos de Duchacek, o conceito de paradiplomacia é estabelecido a fim de suprir necessidades funcionais,

não sendo ele o objeto de estudo, mas uma das variáveis do processo de centralização e descentralização nos Estados⁴.

Duchacek (1990, p. 190) considera que as causas da paradiplomacia são sobretudo econômicas e técnicas – e só esporadicamente políticas. Quanto à forma de negociação diplomática, ele basicamente não diferencia a diplomacia subnacional da nacional:

“If by diplomatic negotiation we mean processes by which governments relate their conflicting interests to the common ones, there is, conceptually, no real difference between the goals of paradiplomacy and traditional diplomacy: the aim is to negotiate and implement an agreement based on conditional mutuality”⁵.

Em considerando as similitudes entre as ações diplomáticas subnacionais e as tradicionais, muitos teóricos questionam a diferenciação do fenômeno. Segundo Hocking (1993, p. 46-47), a subdivisão do objeto de estudo imprime uma noção de relações conflituosas entre o governo central e subnacional, o quem nem sempre é condizente com a realidade. Para o autor, o próprio termo paradiplomacia é impróprio. Isso porque distinguir espécies de diplomacia significa desconsiderar a existência de um cenário internacional que comporta a atuação de diferentes níveis de governo. Estados e unidades subnacionais participam, portanto, de uma “rede de interações com mutável distribuição de atores que irão interagir de diferentes modos dependendo do assunto, de seus interesses e capacidade de operar em um ambiente político multinível” (Hocking, 1993, p. 96). Hocking também amplia o

⁴ Duchacek utiliza como objeto de análise os Estados federais.

⁵ “Se por negociações diplomáticas queremos dizer processos pelos quais os governos relatam seus interesses conflitantes para os seus comuns, não existe, conceitualmente, nenhuma diferença real entre os objetivos da paradiplomacia e o da diplomacia tradicional: a necessidade de negociar e implementar um acordo baseado numa mutualidade condicional” (Tradução livre do autor).

quadro no qual as unidades subnacionais que realizam ações externas se inserem: ao invés de parte de uma estrutura federalista de governo, elas são consideradas atores internacionais completos projetados pela globalização, não aceitando o monopólio da diplomacia por parte do governo central.

Sem utilizar a separação promovida por Duchacek, nem tampouco adotando a crítica postura de Hocking, Michael Keating (cf. 1999) define a paradiplomacia como a ação de governos regionais da arena internacional provocada por mudanças em nível estatal e no sistema global. Segundo o autor, tanto o surgimento da globalização quanto o de regimes transnacionais erodem a distinção entre política internacional e doméstica, alçando, portanto, os entes subnacionais à categoria de atores internacionais.

Em seu trabalho *Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies*, o autor analisa o cenário propício para o surgimento de unidades subnacionais como atores externos e quais são suas motivações predominantes. Para ele, os governos nacionais atualmente enfatizam ações no plano estatal de competitividade, negligenciando os balanços regionais. Cabe, portanto, às unidades subnacionais o suprimento de tais lacunas. Em geral, as estratégias da paradiplomacia é específica, oportunista e experimental, possibilitando um maior envolvimento da sociedade civil e do setor privado. Ressalta-se também a importância de instituições e lideranças regionais (Keating, 1999, p. 14).

Por fim, com o objetivo de desvincular a carga semântica do termo paradiplomacia, uma recente terminologia para definir a participação de governos regionais e locais na política internacional busca espaço na literatura científica especializada: trata-se do termo *constituent*

diplomacy, ou “diplomacia das unidades constituintes” (cf. Salomón e Nunes, 2003), introduzido inicialmente por John Kincaid (cf. 1990).

O autor considera que a prática já é uma característica institucionalizada nas democracias federativas, ocorrendo também em crescente número de Estados com múltiplos níveis de governo. Ele afirma ser provável que a diplomacia das unidades constituintes seja uma característica de quase todos Estados-Nações durante o século XXI - esta já devidamente institucionalizada em democracias federais. Além disso, explicita a diferença entre o conceito de *constituent diplomacy* e de diplomacia subnacional: segundo Kincaid, o termo subnacional traz consigo a idéia de inferioridade em relação ao governo central. Observa-se, ao contrário, uma política de co-soberania entre ele e as unidades constituintes. A mesma distinção é realizada entre a *constituent diplomacy* e a paradiplomacia, pois o prefixo “para” – significando ‘ao lado de’ – denota um status secundário (cf. Jenkins, 2003).

Em boa parte dos teóricos, observa-se um otimismo no que concerne à emancipação relativa de tais unidades e de sua inserção na gama de atores políticos internacionais e regionais, preconizando uma era de maior protagonismo subnacional. Todavia, em muitos casos, a realidade não parece ser tão promissora, sendo o Estado capaz de estruturar a política interna e limitar a externa dos entes a ele subordinados. Destarte, o Estado muitas vezes se mantém como principal propulsor do desenvolvimento das unidades subnacionais, sem que a (para)diplomacia de tais entes seja de fato estimulada.

Este artigo visa estudar as dinâmicas regionais e internacionais de uma unidade subnacional francesa de porte médio, a região de Poitou-Charentes, analisando, em especial, quais são as razões para sua tímida atuação diplomática no cenário regional e internacional. Para isso,

considera-se que não somente a descentralização tem um peso relevante para a maior autonomia das regiões, mas, sobretudo, toma-se em conta o modo através do qual se manifestam as interações região-Estado. A escolha de uma região de porte médio da França pode, se conjugada com outros estudos de caso, apontar para conclusões no sentido de que: (i) não raro, apenas unidades subnacionais de grande porte encerram massa crítica capaz de gerar uma genuína atuação paradiplomática, as demais testemunhando dependência das instâncias centrais; (ii) a existência de um efetivo processo de descentralização não é condição suficiente para o exercício da paradiplomacia.

Em um primeiro momento, busca-se escutar como se deu o processo de descentralização do país (1) e como ele se reflete na autonomia das regiões (2). Num segundo momento, enfocam-se as relações região-Estado (3) para, por fim, brevemente considerar as relações região - Europa (4). Seguem as devidas conclusões.

1. A Emergência das Regiões e o Desenvolvimento da Descentralização

A partir da década de 60, uma onda de processos de descentralização toma conta de boa parte dos países ocidentais. Tal fenômeno emerge como um sinônimo de maior democracia, autonomia regional e estreitamento da relação cidadão/governante. As unidades subnacionais acabam por gozar de crescente legitimidade, posto que representam no contexto da época uma espécie de *locus democrático* fundamental: vige a ideia de que o cidadão se sente mais atrelado ao governo que lhe é mais próximo. Além desse fator de legitimidade, do ponto de vista econômico, as unidades subnacionais são consideradas um

espaço mais eficiente de realização de políticas públicas e de organização fiscal. É nesse contexto que tais entes acabam por assumir novas competências administrativas, até então exclusivas do Poder Central.

O binômio eficácia/legitimidade democrática em que parece repousar a descentralização é também incorporado nas políticas da União Europeia (UE). No Tratado de Maastricht - promulgado em 1992 - institui-se o Comitê das Regiões (CdR), órgão de caráter consultivo formado por representantes de coletividades territoriais e locais⁶. Dentre suas prerrogativas, está a de ser obrigatoriamente consultado pelo Conselho e pela Comissão quando um tema que possa influenciar as coletividades territoriais e locais é discutido. Observa-se em sua institucionalização uma busca por conceder espaço às unidades subnacionais no processo de integração europeia e mesmo de inserí-las na lógica de cooperação para a decisão, que é estabelecida pelo próprio Tratado.

Em teoria, as coletividades territoriais e locais integram a partir de então o *corpus* de atores com influência no espaço europeu. No tocante às regiões, alguns problemas decorrem desta tentativa de inclusão, que são, de um lado, as enormes diferenças econômicas e sociais entre elas e, de outro, a própria delimitação do objeto região⁷. Debruçando-se sobre o espaço europeu, os exemplos de região são os mais díspares: o conceito

⁶ O Tratado de Maastricht estabelece em seu artigo 198º-A: “É instituído um comitê de natureza consultiva composto por representantes das colectividades regionais e locais, adiante designado por “Comité das Regiões”. O número de membros do Comité das Regiões é estabelecido do seguinte modo: Bélgica, 12; Dinamarca, 9; Alemanha, 24; Grécia, 12; Espanha, 21; França, 24; Irlanda, 9; Itália, 24; Luxemburgo, 6; Países Baixos, 12; Portugal, 12; Reino Unido, 24. Já no art. 9º do Tratado de Lisboa, ratifica-se que “O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão são assistidos por um Comité Económico e Social e por um Comité das Regiões, que exercem funções consultivas.”

⁷ Apesar do CdR também incluir representação de municipalidades, o enfoque dado no artigo é o regional.

abarca desde o land de Baden-Württemberg – um dos Quatro Motores pela Europa⁸ - até o pequeno condado de Maramures, na Romênia. E estes dois entes de peso, estrutura e interesses diversos são considerados como iguais ante uma reunião do CdR⁹.

Na busca por uma definição do que seria uma região, Keating (1997, p. 20) assinala que o conceito no seu sentido mais amplo abarca “não somente um sistema institucional, mas também um sistema de relações sociais e econômicas sustentado pelas instituições e como um sistema de ações”¹⁰. Desenvolvendo este pensamento, pode-se dizer que a ideia de região, é a soma de uma governança disposta num território infraestatal e de uma construção identitária – que em alguns casos remonta à própria construção do Estado-Nação. Tomando-se como referencial a ideia de comunidade política desenvolvida por Haas (2004, p. 05), é como se a lealdade em relação às instituições políticas centrais contivesse falhas, manifestando igualmente comprometimento com esferas intra-regionais e supranacionais.

Com avanços e recuos, países unitários e federais garantem um maior grau de autonomia aos entes subnacionais, que parecem tanto ganhar mais espaço, quanto influenciar regional e internacionalmente em questões políticas. No entanto, não se pode falar numa mudança de um quadro estatal a um quadro regional. Primeiramente porque, dentre as centenas de regiões europeias¹¹, poucas são as que demonstram ter

⁸ Os Quatro Motores pela Europa são quatro grandes regiões europeias – Baden-Wurtemberg (Alemanha), Catalunha (Espanha), Lombardia (Itália) e Rhône-Alpes (França) que estabelecem mecanismos de cooperação e tentam influenciar no processo decisório da UE como um bloco coeso a fim de lograr benefícios comuns.

⁹ A heterogeneidade do CdR é, em parte, um forte componente para a sua disfunção.

¹⁰ « *non seulement de système institutionnel mais aussi de système de rapports sociaux et économiques, sous-tendus par des institutions, et comme système d'action* ».

¹¹ A Assembléia das Regiões, rede independente de regiões europeias, possui 270 membros

considerável autonomia e peso político no cenário regional. Por quê? As causas para este fenômeno não parecem ser meramente econômicas. É mister, neste contexto de busca por explicações, analisar mais atentamente como variável explicativa o processo de descentralização dos países. Segundo Tullia Faletti,

“Both advocates and critics of decentralization assume that decentralization invariably increases the power of subnational governments. However, a closer examination of the consequences of decentralization across countries reveals that the magnitude of such change can range from substantial to insignificant.” (Faletti, 2005, p. 37)¹²

Em outras palavras, em muitos processos de descentralização o balanço de poder entre Estado e região é muito pouco ou quase nada alterado, o que faz com que a região continue atrelada ao Poder Central, sem um aumento do seu grau de autonomia. Tal hipótese torna-se mais credível quando se analisa a descentralização não como um único ato, mas como um processo cujas etapas podem variar de um país a outro. Faletti (cf. 2005) considera que a sucessão das diferentes etapas de uma centralização é um fator determinante no balanço intergovernamental de poder. Apesar de ter testado a sua hipótese apenas em países latino-americanos, a autora pondera que tal teoria da descentralização é aplicável aos demais, desde que eles: (i) possuam *ao menos* dois níveis de governo – mesmo que o nível subnacional não seja politicamente autônomo em relação ao nacional - e que; (ii) no mínimo dois tipos de reformas de descentralização tenham ocorrido em espaços temporais distintos.

¹² “Ambos partidários e críticos da descentralização assumem que a descentralização invariavelmente aumenta o poder dos governos subnacionais. Entretanto, uma examinação mais atenta das consequências da descentralização nos países revela que a magnitude de tal mudança pode variar de substancial para insignificante”

Para a autora, a descentralização de poder não é necessariamente uniforme, existindo três principais etapas, a saber: a fiscal, a administrativa e a política. A descentralização fiscal diz respeito ao aporte financeiro transferido à região e às políticas implementadas para garantir sua maior autonomia financeira. Por sua vez, a descentralização administrativa se refere à atribuição de poder à região na organização de determinados serviços públicos que anteriormente eram de competência do Poder Central. Já a descentralização política promove a instituição de eleições para cargos subnacionais de representação.

Vale ressaltar que a ordem temporal de tais descentralizações distintas pode demonstrar quais são as autoridades que tomam a frente do processo redistributivo. Faletti considera que se a descentralização é ocasionada por uma pressão das regiões, a seqüência escolhida é: política - fiscal - administrativa. Neste caso, haverá uma alteração considerável do balanço do poder e a unidade subnacional acaba por ganhar autonomia. No entanto, se o processo é sobretudo controlado pelo governo central, a seqüência prioritária é (administrativa - fiscal – política), e o balanço de poder é em quase nada alterado. Também existe no espectro graus intermediários de empoderamento, que garantem à região uma autonomia relativa. Seguem, na tabela abaixo, as conclusões.

TABELA 1
SEQUÊNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO E EFEITOS NO BALANÇO DO
PODER

Interesse dominante nos primeiros câmbios	Primeiro tipo de descentralização	Mecanismos de Feedback	Segundo tipo de descentralização	Terceiro tipo de descentralização	Grau de câmbio político no balanço de poder intergovernamental
<i>Subnacional</i>	Política	Auto-reforço	Fiscal	Administrativa	Alto
<i>Nacional</i>	Administrativa	Auto-reforço	Fiscal	Política	Médio
<i>Subnacional</i>	Política	Reativo	Administrativa	Fiscal	Médio/Baixo
<i>Nacional</i>	Administrativa	Reativo	Política	Fiscal	Médio

Fonte: Faletti, (2005, p. 332) [Adaptado pelos autores]

O que se pretende analisar num primeiro momento é se, tomando o caso do Republica Francesa, tal balanço de poder explica que as regiões de porte médio não desenvolvam uma diplomacia regional ou internacional, por não haver após a descentralização uma autonomia de fato em sua relação com o Poder Central. Para tanto, é necessário inicialmente analisar se a França é um objeto de estudo passível de ser analisado à luz da teoria de Faletti, ou seja, verificar seus níveis de governo e a existência de fases de descentralização.

2. As Fases da Descentralização na República Francesa

Qualquer análise da descentralização do Estado francês deve considerar as particularidades de seu processo de centralização, o qual se deu ao longo de centenas de anos. Apesar dos esforços seminais dos primeiros anos da Revolução Francesa no sentido de descentralizar o território, as necessidades de conservar a Revolução impelem a uma

centralização do poder. A institucionalização do modelo de centralização ocorre principalmente com Napoleão Bonaparte. O regime napoleônico, de fato, reforça e sistematiza de forma duradoura os princípios centralizadores propagados desde a época do Diretório. Estes, por sua vez, são aplicados ao longo de todo século XIX e, pelo menos, até a primeira metade do século XX.

Após o fim do governo napoleônico, a França alterna períodos de maior ou menor centralização, intrinsecamente relacionados à orientação política do governo. O espaço político secundário é por muito tempo o departamento, entendido como coletividade territorial de tamanho intermediário entre a cidade e a região e cujo Executivo é de responsabilidade de um representante do governo central, o *préfet*¹³. A assembleia departamental, por sua vez, não é legislativa. A partir de 1870, intenta-se estabelecer as competências de tal unidade subnacional, separando-as o máximo possível daquelas concernentes ao Poder Central. O governo estabelece na mesma época eleições para o órgão deliberativo do departamento - o Conselho Geral - além de instituir uma comissão de descentralização no seio da Assembléia Nacional.

Não obstante, é somente em meados do século XX que a questão do regionalismo ressurge com força, sendo esta sumamente representada pela criação de um poder administrativo e político supradepartamental. Decerto, trata-se de um paradigma que já circulava em meios acadêmicos e mesmo capitaneado por alguns homens públicos, mas os primeiros câmbios do paradigma dominante se dão sobretudo após a II Guerra Mundial. As primeiras eleições da República Francesa de que os cidadãos podem participar são as municipais de 29 de abril e 13 de maio

¹³ Na França, o *préfet* é um alto funcionário representante do Estado em um departamento ou região. Já o *maire* é o representante do Estado da comuna.

de 1945. Nesse contexto, o departamento é bastante criticado por ser considerado muito pequeno para ser administrado.

A descentralização é finalmente incluída na agenda do Projeto da Constituição de 1946. Estava longe de se poder falar de um federalismo, mas instituía-se uma maior liberdade de gestão e de execução das decisões dos conselhos locais e departamentais. É importante perceber que tais câmbios são sobretudo fruto de discussões no seio do Poder Central, sendo após repassadas às coletividades territoriais.

Esta impulsão à decisão em nível subnacional somada a uma nova conjuntura econômica de redução de custos do Estado, levou à instituição de uma nova circunscrição administrativa a partir do agrupamento de departamento. A essa inovação na gestão do território e da população, deu-se o nome de região. A implantação de regiões no território francês seguiu, no entanto, uma estratégia *top-down*, ou seja, o Estado estruturou *de cima para baixo* a organização da nova unidade administrativa, estabelecendo-a através de uma Portaria (28 de outubro de 1956) que criava 22 regiões – posteriormente reduzidas a vinte e uma. O quadro regional parecia mais adaptado à implantação de autoridades descentralizadas, visto que, sendo maior que o departamento, pode abarcar um maior número de competências.

No que concerne ao empoderamento das regiões e, por conseguinte, à descentralização do poder, é possível dizer que, tal como em sua formação, o Estado exerce um papel fundamental. Data dos anos 60 a instituição da DATAR (Delegação para organização do território e ação regional), a qual tem o objetivo de impulsionar a ação do Estado na seara da estruturação regional, sob o comando do Primeiro Ministro. Em 1969, um esforço de descentralização que antes era velado e intermitente é explicitado pelo então Chefe de Estado, o General de Gaulle, ao afirmar

em 24 de março de 1968:

“A evolução geral leva nosso país a um novo equilíbrio. O esforço plurissecular de centralização, que foi por muito tempo necessário para realizar e manter sua unidade apesar das divergências entre províncias que estavam sucessivamente relacionadas, não mais se impõe atualmente”.¹⁴

Com tal declaração, o presidente faz referência ao texto do referendun de 1969 que, dentre as propostas, estabelece que as regiões tornar-se-iam coletividades territoriais, deixando de ser tão-somente uma esfera administrativa e obtendo poder político. No entanto, a questão regional ficou relativamente à margem dos debates que antecederam o referendun, visto que este passou a ser um teste de popularidade das políticas do general de Gaulle. Com a vitória do “não” por 41,7%¹⁵ dos votos, de Gaulle retira-se da vida pública e o projeto de descentralização regional é posto em segundo plano.

Em 1981, uma janela de oportunidade surge com a vitória de François Mitterand para o posto de Presidente da República, somando-se a isso uma maioria socialista no legislativo. O período entre 1982 e 1986 recebe a alcunha de “Ato I da descentralização” e se beneficia da vontade dos socialistas de realizar um choque de gestão. O marco jurídico deste período é a lei de 2 de março de 1982, a qual traz, sobretudo – e de acordo com a terminologia de Faletti (2005) – câmbios de ordem administrativa.

¹⁴ *L'évolution générale porte, en effet, notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui lui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais.* Disponível em: <http://www.charles-de-gaulle.org/pages/1-homme/accueil/discours/le-president-de-la-cinquieme-republique-1958-1969/discours-sur-la-reforme-regionale-lyon-24-mars-1968.php>. Capturado em 26 de outubro de 2009, às 14:17.

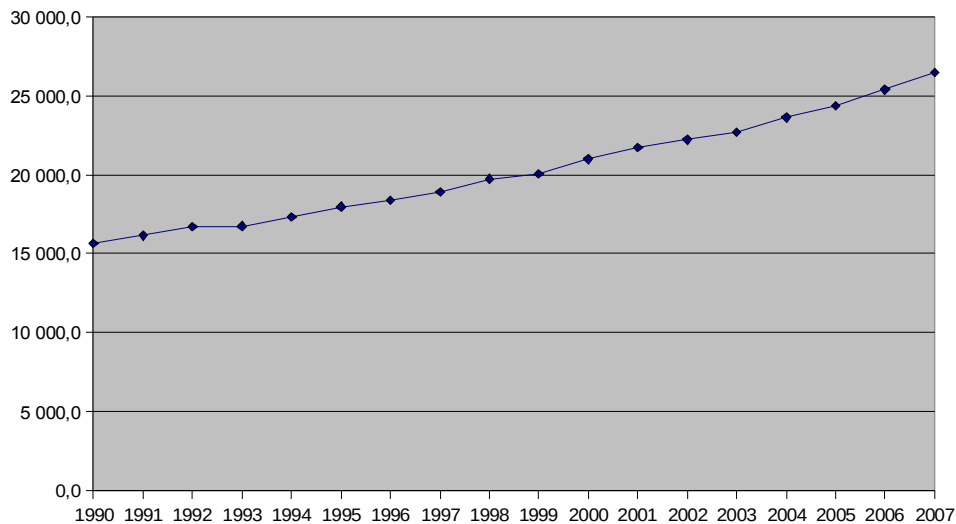
¹⁵ http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1970_num_20_2_393226

Primeiramente, a lei de 1982 faz da região uma coletividade territorial tal qual os departamentos e as cidades, sendo a organização da nova instância regional estabelecida *a posteriori*. Em segundo lugar, ela suprime a tutela administrativa que o Poder Central até então dispunha em relação a suas unidades subnacionais. Isso significa em termos práticos que as deliberações e atos de autoridades locais nos assuntos de sua competência se tornam executivos imediatamente – sem a obrigação de passar pelo crivo de uma autoridade central. Tais câmbios em matéria *administrativa* se seguem com as transferências de competência através de ações legislativas.

A segunda fase da descentralização ocorre em 1985, com a instituição da forma de escrutínio das regiões. Se a lei de 1982 é responsável por estabelecer a existência de eleições regionais, é apenas a partir da regulamentação da forma de escrutínio que se pode proceder à *descentralização política*. Os cidadãos são, portanto, incitados a escolher seus representantes em nível regional, o que promove uma maior debate político e que, de certa forma, responsabiliza mais diretamente o indivíduo pelos rumos da política regional.

No que concerne à terceira fase de descentralização considerada por Faletti (cf. 2005) – leia-se, descentralização econômica – não se pode dizer que houve um momento específico ao longo do processo, tendo ela se dado de forma gradativa, como se observa no gráfico abaixo. Analisando a evolução do PIB *per capita* das regiões francesas metropolitanas, vê-se que os seus recursos aumentaram progressivamente e que não se pode delimitar uma fase na qual houve o empoderamento financeiro das regiões.

GRÁFICO 1
SOMA DO PIB PER CAPITA DAS REGIÕES METROPOLITANAS
FRANCESAS



Fonte: Institut National de la Statistique et des Études Économiques. Disponível em: http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=1&sous_theme=2&nivgeo=0&type=2
Acessado em 06/12/2009 às 10:29. Elaboração do gráfico pelos autores.

Recentemente, existem algumas iniciativas legislativas procuram fazer com que a região se apodere de recursos próprios. O artigo 72-2 da Constituição, fruto da revisão constitucional de 28 de março de 2003, tem como objetivo garantir uma autonomia financeira às coletividades territoriais. Neste intuito, ele prevê que as coletividades territoriais possam ser autorizadas, nos limites fixados ao legislados, a determinar a taxa de impostos de toda natureza. No mesmo sentido, a lei orgânica de 29 de julho de 2004 aporta as consequências práticas do artigo, especificando que “(...) as receitas fiscais e os outros recursos próprios das coletividades territoriais representam (...) uma parte determinante do conjunto de seus recursos (...)”. Com tais termos, os parlamentares definem a obrigação do Poder Central de resguardar uma parcela dos

recursos totais – a qual não pode ser inferior ao montante de 2003 – às coletividades locais. Não obstante, o cômputo geral quase não se altera após tais modificações. Como já mencionado, as mudanças são gradativas, não se podendo estabelecer uma fase única.

Como se intentou demonstrar, a República Francesa possui quatro níveis de governo e duas etapas de descentralização, podendo, por conseguinte, ser analisada pela teoria de Faletti exposta anteriormente. Utilizando sua tipologia, percebe-se que há primeiramente uma descentralização administrativa, com atribuição de novas competências e institucionalização de cargos locais. Em um segundo tempo, a descentralização é em sua essência política, com a realização de eleições locais nas regiões – o que aumenta a legitimidade da administração local. A ressalva a ser feita é em relação à descentralização financeira, realizada progressivamente e ainda não concluída. A ordem da descentralização concede um nível médio de autonomia regional. Todavia, sem um aporte financeiro próprio, as unidades continuam a depender dos mecanismos estatais para obtenção de recursos, o que pode diminuir sua autonomia.

3. A Região de Poitou-Charentes e a Interação Região-Estado: processo de planificação e a descentralização re-centralizadora

Antes de tentar compreender as relações entre o processo de descentralização e a paradiplomacia numa região de porte médio, é importante conhecer as particularidades do caso em análise, a saber, a região Poitou-Charentes. A seleção de Poitou-Charentes como estudo de caso se dá exatamente porque não se trata de uma região com potencialidade média, e, por conseguinte, com constrangimentos

consideráveis no momento de alocar recursos em políticas de governo. Como objetivo do trabalho é apontar novos caminhos de análise do desincentivo da atividade paradiplomática, achou-se por bem utilizar um caso em que a variável econômica encontra-se dentro de uma curva de normalidade (e não acima ou abaixo).

Poitou-Charentes é criada em 1956 através da já citada Portaria do Estado que institui 22 regiões francesas. A região está localizada no sudeste da França, sendo ela composta de 4 departamentos. Trata-se de um espaço dos mais rurais do país: 39% da população vive no campo, enquanto a média nacional é de 18%. Representando em 2003 2,33% do PIB nacional, a economia de Poitou-Charentes baseia-se fundamentalmente na agricultura. Ela possui ainda uma rede industrial de médio porte e um setor terciário em expansão. A unidade subnacional se insere na realidade nacional como uma região de porte médio substancialmente agrícola. A partir da década de 90, ela concentrou esforços significativos de sua política de desenvolvimento rural no sentido de promover a melhoria da qualidade de seu setor primário.¹⁶

A despeito de não ser uma região subdesenvolvida, Poitou-Charentes está consideravelmente distante dos processos decisórios e das áreas de investimento da União Européia - que agora utiliza grande parte de seus recursos para financiar as regiões do Leste Europeu. Mesmo sendo parte de um processo de descentralização nacional e integração regional, Poitou-Charentes tampouco estabelece parcerias econômicas significativas que perpassem o plano estatal. Quando elas ocorrem, são como parte de algum programa de iniciativa comunitária. É o caso, por

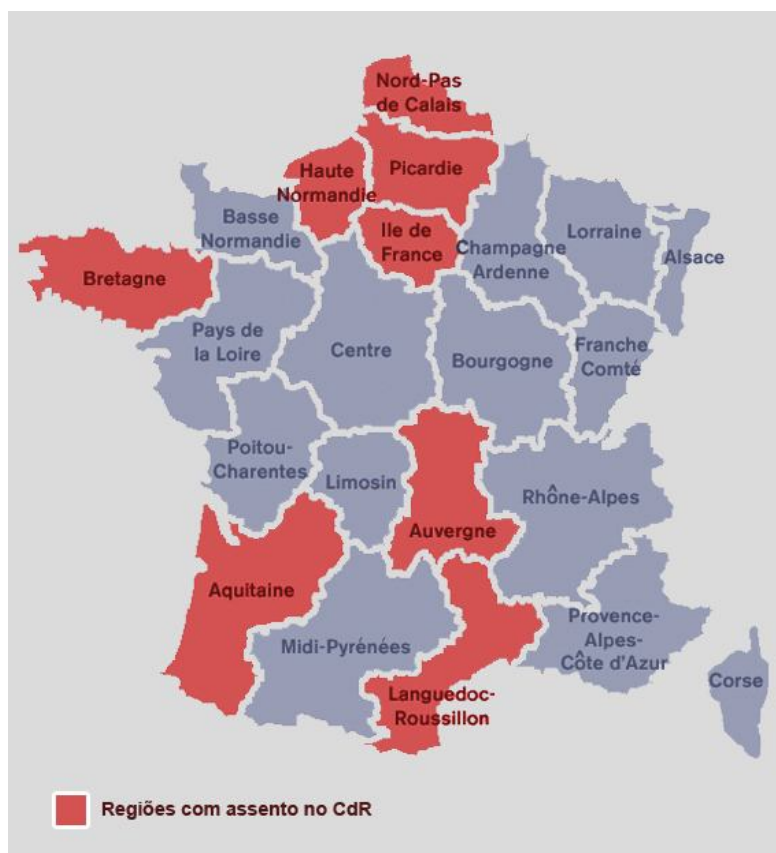
¹⁶ As informações acerca de Poitou-Charentes foram extraídas do “Programme Opérationnel FEDER Poitou-Charentes (2007-2010)”. Disponível em: <http://www.europe-en-poitou-charentes.eu/fr/feder/index.html>.

exemplo, das Regiões do Espaço Atlântico – associação fundada pela própria União Europeia que busca estabelecer políticas específicas para as regiões banhadas pelo Oceano Atlântico.

No CdR, Poitou-Charentes não possui representantes. Estes são designados pelo próprio Estado, abarcando regiões, departamentos e cidades, possuindo a França 24 cadeiras. O CdR é necessariamente consultado antes da adoção de decisões da UE no domínio da política regional, ambiente, educação e transporte que afetem os interesses regionais e locais. É, portanto, um mecanismo que serve para garantir de voz às regiões da qual Poitou-Charentes se ausenta. Em verdade, poucas regiões francesas possuem assento, não parecendo haver uma lógica de empoderamento da disposição de cadeiras. Enquanto a região francesa mais rica, Île-de-France, possui representante no CdR, as que lhe sucedem no ranking, como Rhône-Alpes e Provence-alpes-Côte d'Azur não têm representantes regionais.

Isso provavelmente se dá pelo fato de que o CdR não é visto como uma esfera efetiva para se obter vantagens individualizadas. Assim, as regiões mais ricas preferem estabelecer suas próprias redes de contatos e exercer pressão em instituição decisórias – não meramente consultivas. É importante lembrar que Île-de-France é a região na qual se encontra o Poder Central, o que dificulta bastante qualquer atividade que lhe seja alheia. Assim, o assento no CdR não parece ser um indício de atividade paradiplomática.

FIGURA 1
REGIÕES FRANCESAS QUE POSSUEM ASSENTO NO CDR



Fonte: Elaboração dos autores

Quanto à representação dos interesses de Poitou-Charentes frente à UE, que se configura sobretudo pela abertura de um escritório de representação da região em Bruxelas, a região acaba por ter dificuldades em se fazer escutar. Isso porque o escritório estabelecido é dividido com mais duas regiões: a Bretanha e o Pays de la Loire. É interessante perceber que tal aliança respeita de certa maneira um critério geográfico – dado que as unidades subnacionais em tela se localizam na costa oeste francesa. No entanto, se as incitações econômicas permeiam igualmente

estas três regiões, a Bretanha – a exemplo da região da Alsácia - se caracteriza por ter uma política externa fortemente ancorada na afirmação de sua identidade cultural, a qual não se configura nem em Poitou-Charentes nem em Pays de la Loire.

A principal atividade paradiplomática promovida pela região de Poitou-Charentes é a exportação de uma democracia participativa. Desde 2004, a região é conhecida por estabelecer Fóruns Participativos nos quais governo e cidadãos elaboram conjuntamente políticas locais em todos os domínios de competência da região. Em 2005, a região implementa uma inovação em nível mundial: o Orçamento Participativo nas Escolas no âmbito regional. Ele permite que os cidadãos diretamente relacionados com o ambiente escolar (pais, alunos e professores) decidam as atividades prioritárias de suas respectivas escolas. O projeto é inovador porque, em geral, o orçamento participativo é um mecanismo utilizado pelos municípios, e não por regiões.

Como já foi dito, a atuação de Poitou-Charentes na seara da democracia participativa não se limita ao seu *locus* geográfico. Em 2008, juntamente com a Catalunha e a Toscana, ela funda a Rede Europeia pela Democracia Participativa. Nesse âmbito, as ações da região ultrapassam o plano nacional e comunitário de cooperação, tendo Poitou-Charentes organizado desde 2005 o Encontro Europa-Américas sobre a Democracia Participativa - que ocorre anualmente na cidade de Poitiers, capital regional. O encontro reúne as comunidades epistêmicas de ambos os continentes, com o fito de discutir temáticas relativas à participação direta do cidadão na tomada de decisão. Assim, são abordadas questões como orçamento participativo, juris cidadãos e referendos deliberativos (Ben-Hammo, 2008, p. 7). Abaixo, segue o elenco de tecnologias adotadas por Poitou-Charentes e seus mecanismos institucionalizados de

exportação.

TABELA 2
A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM POITOU-CHARENTES

Início	Tecnologia Adotada	Descrição
2004	Estabelecimento de Fóruns Participativos	Foruns que permitem discussões entre pesquisadores, profissionais e atores institucionais para a formulação de políticas públicas
2005	Orçamento Participativo nas Escolas	Pais, alunos e professores debatem projetos que consideram prioridade para a melhoria da escola.
2008	Organização de Juris Cidadãos e Workshops Participativos	Avaliação de políticas regionais por cidadãos organizados em juris
Início	Mecanismo de Exportação	Descrição
2005	Organização do Encontro Europa-Américas sobre a Democracia Participativa	Reúne estudiosos e políticos de ambos os continentes para discutir a democracia participativa e seus problemas
2008	Rede Europeia pela Democracia Participativa	Iniciativa de Poitou-Charentes, Toscana e Catalunha para expandir a prática da democracia participativa na Europa

Fonte: Participatory democracy in Poitou-Charentes. Disponível em: www.oecd.org/dataoecd/58/38/41095800.pdf Acessado em: 10/10/2010, às 17:56.

Pode-se dizer que existe uma ação direcionada de Poitou-Charentes no sentido de promover uma democracia participativa pela Europa e pelo mundo. Sem embargo, pouco existe no que concerne às ações econômicas externas (o que não condiz com a competência concedida à região de vetor do desenvolvimento econômico). Tais prerrogativas econômicas parecem, no entanto, continuar no rol de competências do Poder Central, o que pode em partes ser explicado tanto pela descentralização de grau médio quanto pelas dinâmicas Estado-região travadas ao longo do processo descentralizador. Já expansão da democracia participativa, acaba por ser uma temática que não pode ser

concentrada pelo Poder Central nem gera oposição considerável. Como a exportação da tecnologia ocorre sobretudo através de foros de especialistas e redes de interação, o custo da empreitada não é elevado (como seria, por exemplo, a instalação de um escritório permanente em outro país), e as chances de insucesso são relativamente baixas.

Escrutinada a questão particular da democracia, voltamo-nos para a autonomia econômica na relação com o Poder Central. O principal mecanismo de interação região-Estado que se inscreve no período de descentralização é o Plano Regional de Desenvolvimento, o qual se configura em contrato de Plano entre o Estado e cada uma das 22 regiões metropolitanas francesas e as 4 de além-mar¹⁷. Tal contrato é, em outras palavras, um documento pelo qual o Estado e a região acordam o financiamento conjunto de projetos, sendo o aporte de verba plurianual. O contrato tem uma vigência de 7 anos e faz parte da política de planificação descentralizada. Em verdade, ele é um acordo estabelecido entre o Poder Executivo da região e a Secretaria Geral de Assuntos Regionais (SGAR), órgão nacional. Outras coletividades – como comunas e departamentos - podem se associar ao contrato de Estado-região (CPER), desde que contribuam financeiramente com o projeto. Vale ressaltar a participação da UE, a qual financia planos regionais que se enquadrem na sua política dos Fundos de Desenvolvimento Regional.

Pioneiro na lógica da descentralização, o 9º Plano Regional de Desenvolvimento (1984-1988) associa orientações mais especificamente regionais às prioridades nacionais. As regiões francesas se vêem obrigadas a explicitar seus projetos de desenvolvimento (planos regionais) e de confrontar suas intenções com a administração central a

¹⁷ São elas: Guadalupe, Martinica, Guiana Francesa e Reunião.

fim de estabelecer campos de ação susceptíveis a um financiamento conjunto que é acordado através de um contrato do plano Estado-região. Para isso, faz-se necessário um processo de sistematização e publicização dos projetos de cada região. Este processo, que alia Estado e região, é a tentativa concreta de conjugar práticas planificadoras anteriormente típicas do Poder Central com um maior empoderamento das regiões. Não obstante, existe também um esforço de garantir a coerência nacional do plano.

A lei de 1982 formula a finalidade dos planos regionais, assim explicitada: “determinar os objetivos a médio termo do desenvolvimento econômico, social e cultural da região no período de aplicação do Plano da Nação”¹⁸. O Conselho Regional – espécie de Assembleia Legislativa das regiões - dispõe de uma margem de manobra considerável para estabelecer os procedimentos de elaboração e aprovação do plano da região, sob reserva de uma necessária consulta aos departamentos, do Comitê Econômico e Social¹⁹ e dos atores econômicos e sociais intra-regionais. A necessidade de planificar demandou um grande esforço de Poitou-Charentes, a qual não tinha o aparato tecnológico e informativo para conduzir adequadamente o processo. O Plano ademais demanda um grande esforço seletivo, visto que a região deve escolher suas prioridades e hierarquizá-las. O objetivo do contrato acaba por ser ambicioso: dar o

¹⁸ Le plan détermine les choix stratégiques et les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la nation ainsi que les moyens nécessaires pour les atteindre.

¹⁹ O Comitê Econômico Social é um órgão consultivo da União Europeia. Ele presta consultoria às demais instituições da União Europeia (Comissão Europeia, Conselho da União Europeia, Parlamento Europeu), também emitindo pareceres sobre as propostas de legislação. Além disso, o Comitê estrutura relações entre a organização regional e a sociedade civil organizada através do estabelecimento de um “diálogo estruturado” com estes grupos.

máximo de eficácia às iniciativas de desenvolvimento local e de compatibilizá-las com as exigências de coesão.

Em meio às tratativas e execução do Plano, a região mantém uma posição de subordinação face ao Estado, gerando um processo de “difusão do centro” (cf. Mabileau, 1985). Isso porque em tais contratos Estado-região predomina o interesse do Estado de subordinar a execução da planificação descentralizada, utilizando para isso os constrangimentos econômicos nacionais. Também, ao demandar a elaboração de um Plano Regional e ao estabelecer sua vigência por meio de um contrato que obriga Estado e região, o Estado fica com a prerrogativa de aceita-lo ou não (decerto, em harmonia com os seus interesses). Em partes, os contratos de Plano funcionam como fundos que garantem a execução de políticas definidas prioritariamente pelo Estado, visto que a região estabelece um grupo de prioridades e o Estado decide quais devem ser executadas. Isso também pode ser visto como uma maneira de mobilizar os recursos da própria coletividade para a realização do Plano nacional. No mesmo sentido, pode-se afirmar que como a descentralização financeira ainda não foi realizada, a região acaba por depender de recursos providos pelo centro, despendendo capital financeiro e humano importante para a elaboração e a execução do contrato – exceto as que têm um capital mais livre, a saber, as regiões francesas mais ricas.

Após tais explanações, é possível afirmar que os procedimentos de contratualização instaurados implicam uma prática dupla – e em certa medida contraditória - do Estado no que diz respeito à região: de um lado, uma liberdade de proposição; de outro, uma possível reorientação das escolhas regionais para os imperativos nacionais, visto que regiões de pequeno e médio porte têm interesse em se aliar aos projeto do Poder Central para obter recurso. Assim, é interessante perceber que as próprias

regiões podem ter reforçado esta dependência em relação aos contratos de Plano. Afinal, ao intentarem garantir mais recursos do Estado, acabam por elaborar um Plano regional que se aproxime das demandas nacionais – por considerarem que os projetos podem mais facilmente ser aceitos para um possível investimento. Segundo Mabileau,

“une telle recherche de maximalisation des ressources régionales globales a probablement incité un certain nombre de régions à orienter une partie de leur exercice de planification en fonction de la phase de contractualisation”²⁰. (Mabileu, 1985, p. 17)

Ao fim do processo, o contrato assinado pelo Estado acaba por ser a principal finalidade do plano regional, o que torna a planificação bastante semelhante a uma mera requisição de fundos para por em prática projetos de interesse nacionais.

No que diz respeito à região Poitou-Charentes, ela foi uma das primeiras a atender ao apelo de planificação regional, o qual data de 1982. Neste mesmo ano, uma delegação de funcionários nacionais viaja à capital da região, Poitiers, a fim de precisar às autoridades locais quais são as grandes linhas do plano regional e do nacional. Segundo o Relatório de Poitou-Charentes, desde o início do processo, a região “ a joué le jeu et répondu à l'intégralité de la demande ministérielle. (...) elle s'est également organisée de façon très structurée dans la poursuite de ses travaux qui aboutissent au plan régional ”. ²¹

De fato, a Comissão Regional de Planificação é instaurada em 19 de novembro de 1982, a qual produz um primeiro documento de

²⁰Uma tal busca de maximização dos recursos regionais globais provavelmente incitou um certo número de regiões a orientar uma parte de seu exercício de planificação em função da fase de contratualização.

²¹Jogou o jogo e respondeu integralmente a demanda ministerial (...) ela igualmente se organizou de maneira bem estruturada na realização de seus trabalhos que proovessem resultado no plano regional.

objetivos a serem perseguidos. Região agrícola, o enfoque é dado à diminuição relativa do valor agregado do setor nos últimos anos. Além disso, considera-se fraco o nível de integração entre as atividades produtivas (principalmente entre setor agrícola e industrial). No que concerne às prioridades de investimento, a comissão estabelece 3 ramos agrícolas, 5 tipos de indústrias de ponta a criar e, por fim, 5 ramos de indústrias tradicionais a beneficiar, todas elas ligadas intrinsecamente à extração de recursos naturais. É mister, no entanto, verificar se tal documento norteia o Plano de Desenvolvimento econômico de 1984, ou seja, se a estratégia da região se alinha com o Plano Nacional.

Nacionalmente, em 1984 a questão agrícola tende a ser reforçada – e, por conseguinte, as oportunidades de emprego no setor. Vale ressaltar que são tempos de grandes investimentos no setor agrícola em razão da Política Agrícola Comum (PAC) – da qual as regiões francesas são as principais beneficiadas. Num primeiro momento, os Programas Plurianuais de Desenvolvimento Agrícola são inseridos no processo de regionalização (tornando-se Planos Plurianuais Regionais), é promovida a renovação de cursos agrícolas públicos e se cria a Direções Regionais da Agricultura e da Floresta (DRAF). No que concerne ao Plano de Desenvolvimento Regional, percebe-se que enquanto as prerrogativas disponíveis no setor agrícola foram mantidas – a ideia de prioridade de investimento - pouco se estruturou no setor industrial. Nesta seara, a região ficou tão-somente responsável pela parte de informação e de animação econômica, atividades já exercidas antes do Plano de descentralização.

O investimento disponibilizado pelo Poder Central no setor tem repercussões práticas na superfície agrícola de Poitou-Charentes. Apesar de esta superfície agrícola útil manter-se praticamente estável entre 1984

e 2000 – dois terços do território regional - sua utilização varia consideravelmente. As plantações de trigo e milho, setores estratégicos na economia nacional, praticamente são dobradas. A mais importante modificação no setor é a substituição de paisagens tradicionais de bosque por espaços de cultura intensiva e especializada, onde os grandes espaços de cultivo dominam.²² O Estado também acaba por influenciar os gastos de Poitou-Charentes – reorientação que tem como marco o Orçamento de 1984, ano de entrada em vigor do Plano. Segundo o próprio projeto de orçamento, as proposições orçamentárias decorrem das orientações votadas pela Assembléia e do contrato de Plano em curso de negociação com o Estado.

Quando se insere a região francesa no cenário europeu, a questão de sua autonomia se torna ainda mais complexa. Isso porque, apesar de bastante atrelada à organização do Estado, a região se beneficia bastante da política regional européia – um dos principais mecanismos de ação da UE nos territórios. A isso, somam-se os benefícios financeiros adquiridos via Política de Desenvolvimento Rural – parte da Política Agrícola Comum – e a Política Comum da Pesca (PCP). Para o período de 2007-2013, a União Européia disponibiliza 433,02 milhões de euros para Poitou-Charentes através de quatro programas principais. A Tabela 2 abaixo os explicita, através de uma breve descrição e do montante a eles destinados.

²²http://www.observatoire-environnement.org/tbe/spip.php?page=document&id_document=638. Capturado em 26 de outubro de 2009 às 14:08

TABELA 3
ESTRUTURAÇÃO DOS PROGRAMAS DE FUNDOS EUROPEUS PARA A
TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Programa	Objetivo	Montante destinado (Milhões de euros)
Fundos Europeus de Desenvolvimento Regional (FEDER)	Diminuição de assimetrias regionais e reconversões econômicas de antigas regiões industriais	201,43
Fundos Sociais Europeus (FSE)	Convergência das regiões além-mar e proteção/valorização do emprego nas regiões	127,89
Fundos Europeus Agrícolas de Desenvolvimento Rural (FEADER)	Financiar políticas de desenvolvimento do território rural	96,78
Fundos Europeus para a Pesca (FEP)	Suporte financeiro para políticas ambientais e econômicas de valorização da pesca no território europeu	6,86

Fonte: Dados coletados no site “L'Europe s'engage en Poitou-Charentes”: <http://www.europe-en-poitou-charentes.eu/fr/que-fait-l-europe-en-poitou-charentes/index.html>. Acessado em 13/11/ 09, às 20:01. Tradução livre das informações.

Quando se analisa o Plano realizado por Poitou-Charentes para obter financiamento, percebe-se uma grande semelhança com o Projeto elaborado para o Plano Estado-região. Isso, por um lado, significa que a região procura homogeneizar seus interesses, buscando incentivos para as mesmas ações frente ao Estado e à UE. Por outro lado, demonstra que tais ajudas são o foco principal da região, que acaba por não desenvolver parcerias fora da esfera França/UE. Assim, a região recebe incentivos e consegue cumprir as metas do plano, mas acaba por não desenvolver outras competências e não funcionar como um ator político importante. A questão pode ser estabelecida, portanto, nos moldes de custos de oportunidade: como a região já obtém o financiamento para suas obras e reestruturação econômica através do mencionado binômio, não existe

interesse em despendar esforços numa atividade paradiplomática, custosa, incerta e em sua essência perene. A isso, somam-se os supracitados limites de autonomia da região.

A análise de Poitou-Charentes acaba por ser importante para as considerações do balanço geral da descentralização e da paradiplomacia por ser ela uma região de porte médio. Em regiões francesas que dispõem de mais recursos há espaço para incursões paradiplomáticas mais consistentes, visto que existe maior autonomia financeira num grau moderado de descentralização.

Conclusão

Uma das variáveis que deve ser considerada no desenvolvimento da paradiplomacia é a descentralização estatal. A partir dela, dúvidas são lançadas quanto à emergência do fenômeno na quase totalidade das unidades subnacionais – como Kincaid (cf. 1990) preconiza em sua análise. Isso porque processos de descentralização não necessariamente atribuem autonomia aos entes subnacionais, sendo até mesmo possível que eles impeçam que tais entes se projetem na esfera internacional sem a existência de intermediários diretos. O caso de Poitou-Charentes dá indícios que para as regiões com capacidade financeira mais restrita - como as de porte médio -, acaba por ser uma opção menos incerta e custosa estreitar os laços com o Poder Central e não despendar esforços em incursões paradiplomáticas.

A análise mais detida na questão da descentralização do Estado também se torna importante na medida em que desmistifica o paradigma de que ela sempre representa o “empoderamento da região” e sua consequente autonomia. O desenrolar de tal processo e os recursos

financeiros de que dispõe o Governo não-central também são elementos decisivos que influenciam as políticas regionais: ora no sentido de promover incursões diplomáticas para obtenção do recurso, ora no de se manter dependente do financiamento interno. Aplicando a teoria da descentralização enquanto um processo em etapas, tal como propõe Tullia Falletti, percebe-se que as unidades subnacionais francesas têm um grau de empoderamento de nível médio – sem, no entanto, estar presente uma fase de autonomia financeira.

Esta relativa dependência financeira acaba por facilitar um retorno ao centro, somando-se ao fato de que as políticas de desenvolvimento regional francesas estimulam as regiões a se reaproximarem. Decerto, como utilizamos um estudo de caso, o trabalho não permite generalizações mais amplas, mas pode-se apontar que a atividade paradiplomática acaba por ser uma opção menos atrativa, dada a sua intermitência e a sua necessidade de mobilizar setores não-governamentais. Nas regiões economicamente mais pujantes, é possível atuar nos dois fronts – e se beneficiar do auxílio do Poder Central e das próprias incursões em política externa. Para Poitou-Charentes, a escolha é limitada, e a opção pelo centro parece mais viável e racional. Isso não a impede de realizar incursões paradiplomáticas de retorno mais “seguro”, como é o caso da exportação da democracia participativa.

Em conclusão, pode-se afirmar que incluir a descentralização como análise do fenômeno paradiplomático é um caminho a se considerar para compreender por que nem todas as unidades subnacionais são agentes paradiplomáticos. O caso de Poitou-Charentes deve ser compreendido como inserido numa agenda de pesquisa mais ampla e, como tal, não abarca a totalidade do problema. Ressalta-se, por sua vez, que a descentralização não deve ser analisada como um compartimento

estranque, mas sim um processo dinâmico e singular de cada Estado, vinculada ou não a nexos de ordem supranacional. O caso da região de Poitou-Charentes e da República Francesa ilustra a complexidade da questão paradipломática enquanto variável dependente da descentralização estatal e da integração regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEN-HAMMO, Marion (2008). "Participatory Democracy in Region Poitou-Charentes". Poitou-Charentes, publicado em: www.oecd.org/dataoecd/58/38/41095800.pdf. Disponibilidade: 10/10/2010.
- BOUSSAGUET, Laurie. JACQUOT, Sophie. RAVINET, Pauline, (orgs.) (2006), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presse de la Fondation Nationale de Science Politique.
- DUCHACEK, Ivo (1990), "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations" in H. J. Michelmann e P. Soldatos, *Federalism and international relations: the role of subnational units*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- FALLETI, Tulia G. (2005), "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", *American Political Science Review*, Vol. 99, N. 3, 2005.
- HAAS, Ernst. (2004) *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. Indiana, University of Notre Dame Press.
- JENKINS, Rob (2003), "India's States and the Making of Foreign Economic Policy: The Limits of the Constituent Diplomacy Paradigm", *Publius*, Vol. 33, 2003, p. 63-82.
- JONES, Barry. KEATING, Michael (1995), *The European Union and the Regions*. Nova Iorque, Oxford University Press.
- KINCAID, John. (1990). "Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Co-operation" in H. J. Michelmann e P. Soldatos, *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Nova Iorque, Oxford University Press.
- KEATING, Michael. (1997). "Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe?" in P. Le Galès and C. Lesquesne

- (orgs.), Les paradoxes des régions en Europe. Paris, La Découverte, pp.19-35.
- MABILEAU, Albert. (1985). “La vie des institutions régionales et locales en France”, publicado em Persee.fr [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc_0291_-4700_1985_num_5_1_973]. Disponibilidade em: 22/10/2009
- SOLDATOS, Panayotis. (1990). “No explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors” in H. J. Michelmann & P. Soldatos, eds)Federalism and international relations: the role of subnational units . Nova York, Oxford University Press.
- TOULARD, Marie-José. (2009). “Les compétences de la région” in BONNARD, Maryvonne (org). 2009. Les notices - Les collectivités territoriales. Paris, La documentation française.
- VERPEUX, Michel. (2009). “Histoire des collectivités locales” in BONNARD, Maryvonne (org). 2009. Les notices - Les collectivités territoriales. Paris, La documentation française.
- VIGEVANI, Tullo. (2006). “Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 21, nº. 62, outubro.