

## EXPANSÃO DAS ATIVIDADES GOVERNAMENTAIS LOCAIS: A PARADIPLOMACIA DE PORTO ALEGRE

**Bruno Mendelski**

SPGG/RS - UFABC, Brasil

E-mail: [brunomendelskideouza@gmail.com](mailto:brunomendelskideouza@gmail.com)

**Fernanda Antunes**

SEDES /RS, Brasil

E-mail: [fernanda-ntunnes@outlook.com](mailto:fernanda-ntunnes@outlook.com)

**Resumo:** Tradicionalmente, a condução das relações exteriores de uma nação competia exclusivamente ao Estado central, o qual a exerce por meio da diplomacia. No entanto, a emergência de novos atores internacionais, com o advento da globalização, ensejou um cenário no qual entidades governamentais subnacionais participam diretamente nas relações internacionais, fenômeno conhecido como paradiplomacia. No Brasil, Porto Alegre foi um governo local pioneiro na instituição de uma instância coordenadora da agenda internacional dos órgãos que integram a administração municipal. Desta forma, esta pesquisa tem por escopo analisar o desenvolvimento dos processos de inserção e atuação internacional do município de Porto Alegre, através de um estudo de caso. Para tal, a corrente pesquisa aborda o conceito de paradiplomacia, a discussão terminológica acerca do fenômeno, além da prática paradiplomática dos governos locais e a articulação internacional do município de Porto Alegre. Para a execução deste estudo, foram utilizadas a pesquisa descritiva, o método hipotético-dedutivo, estudo de caso, pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, com destaque às fontes primárias e documentos oficiais relativos à capital gaúcha. Além disso, foram consultados os sistemas oficiais de publicação do município, bem como o serviço de informação ao cidadão, para obtenção de todos os atos normativos e administrativos pertinentes à presente pesquisa. A partir do estudo de caso realizado, verificou-se que o período de 1989 a 2005 foi o de maior internacionalização do município de Porto Alegre. Nesse ínterim, foi criada a primeira estrutura institucional para assuntos internacionais, a Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos, foram celebrados grande parte dos irmanamentos que o ente municipal mantém com outras cidades do mundo, além da destinação das maiores parcelas do orçamento anual do município para as relações internacionais.

**Palavras-chave:** Paradiplomacia. Governos Locais. Porto Alegre.

**Abstract:** Traditionally, the conduct of a nation's foreign relations was the exclusive responsibility of the central state, which exercised it through diplomacy. However, the emergence of new international actors with the advent of globalization has created a scenario in which subnational governmental entities participate directly in international relations, a phenomenon known as paradiplomacy. In Brazil, Porto Alegre was a pioneering local government in establishing a coordinating body for the international agenda of the organs that make up the municipal administration. Therefore, this research aims to analyze the development of the processes of international insertion and action of the municipality of Porto Alegre, through a case study. To this end, this research addresses the concept of paradiplomacy, the terminological discussion about the phenomenon and its typologies and characteristics, as well as the paradiplomatic practice of local governments and the international articulation of the municipality of Porto Alegre, correlating the theoretical concepts of paradiplomacy with the concrete case study. For the execution of this study, descriptive research, the hypothetical-deductive method, case study, bibliographic research, and documentary research were used, with emphasis on primary sources and official documents relating to the capital of Rio Grande do Sul. In addition, the municipality's official publication systems were consulted, as well as the citizen information service, to obtain all normative and administrative acts relevant to this research. From the case study conducted, it was found that the period from 1989 to 2005 was the period of greatest internationalization of the municipality of Porto Alegre. During this time, the first institutional structure for international affairs was created, the Extraordinary Secretariat for Resource Acquisition; a large part of the twinning agreements that the municipality maintains with other cities in the world were celebrated; and the largest portions of the municipality's annual budget were allocated to international relations.

**Keywords:** Paradiplomacy. Local Governments. Porto Alegre.

## INTRODUÇÃO

Historicamente, a consagração dos Estados-nação enquanto atores unitários e soberanos marcou o início de uma nova ordem no sistema internacional. Com a Paz de Vestfália (1648), os Estados adquiriram a possibilidade de interagir soberana e autonomamente uns com os outros, no âmbito da arena internacional. Inicialmente, tal prática, que veio a ser conhecida como diplomacia, centrava-se na representação do Estado-nação enquanto unidade, por meio da qual se promoveria o interesse nacional. Com o passar do tempo, no entanto, as práticas diplomáticas sofreram transformações e ampliaram seu campo de atuação às esferas regionais e locais, o que evidencia um novo paradigma no escopo das relações internacionais.

Além do interesse nacional, começaram a despontar os interesses regionais e locais, nos níveis dos governos estaduais e municipais. Tais desígnios constituiriam a base da agenda internacional dos entes subnacionais, em suas respectivas esferas de atuação. Assim, alguns governos subnacionais iniciaram suas atividades internacionais enquanto outros consolidaram as ações que já vinham sendo executadas em matéria internacional e formalizaram a execução de tais atividades com a criação de um órgão específico para tal. Essa descentralização da atuação internacional, outrora limitada à esfera federal de governo, constitui o fenômeno da paradiplomacia.

A paradiplomacia se configura, portanto, no fenômeno da diplomacia paralela, no qual entidades governamentais não centrais participam significativamente das relações internacionais, de forma autônoma e individual, atuando paralelamente em relação ao governo central do qual se originam. Com efeito, o sistema internacional contemporâneo engloba uma vasta pluralidade de atores, o que por sua vez enseja uma série de interações e interconexões. Consequentemente, a crescente interação entre tais atores deixa indícios de que a centralidade tradicional do Estado-nação vem esmaecendo (MORAIS, 2011), o que revela a preponderância da inserção internacional subnacional como um novo arquétipo nas relações internacionais.

Dito isso, o problema de pesquisa do presente estudo é orientado pelo seguinte questionamento: Como se desenvolveram os processos de inserção e atuação internacional no município de Porto Alegre? Ao se deparar com o problema de pesquisa deste trabalho, elaborou-se três hipóteses distintas: a) Por intermédio de um órgão específico de relações internacionais, como uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais; b) Através da identificação de áreas nas quais o governo já atua internacionalmente, ainda que de forma não institucionalizada, ou com potencial de atuação; c) Por meio do planejamento de estratégias de inserção internacional, definindo os interesses a serem buscados e promovidos no exterior, adaptados à realidade local. As hipóteses apresentadas foram trabalhadas de forma complementar, isto é, a validação de uma não implica na invalidação das outras.

A internacionalização de entidades governamentais subnacionais é um fenômeno relativamente recente nas relações internacionais, em particular a partir da década de 1980. Correntes teóricas tradicionais, como as de vertentes realistas, por exemplo, vêm o Estado-nação como um ator unitário e central no que concerne às interações no sistema internacional. Nas últimas décadas, no entanto, a emergência de governos subnacionais desenvolvendo atividades internacionais próprias traz à baila a descentralização da matéria internacional outrora concentrada apenas na esfera federal. Desta forma, o escopo da análise de política externa se amplia aos níveis regionais e locais, englobando a paradiplomacia.

O intento deste estudo é contribuir para a literatura especializada de Relações Internacionais, especialmente ao campo da análise de política externa, uma vez que se discute uma área de crescente relevância acadêmica não apenas às Relações Internacionais, mas concernente também a disciplinas conexas, como o direito e o desenvolvimento regional, por exemplo. A ação externa de governos locais pode ser vista como um instrumento viabilizador do desenvolvimento local, à medida que a paradiplomacia local desponta como uma atividade-meio, e não um fim *per se*. Ainda, cabe ressaltar que o fenômeno paradiplomático não é institucionalizado no ordenamento jurídico brasileiro, o que enseja uma série de interpretações a respeito da legalidade da internacionalização de governos estaduais e municipais.

Mais especificamente sobre a cidade de Porto Alegre, poucos são os estudos que analisam a articulação internacional do município, especialmente no que diz respeito a períodos mais recentes. Foram identificadas apenas algumas pesquisas que abrangem a paradiplomacia do ente municipal: as obras de Salomón e Nunes (2007), Marx (2005), Marx (2006) e Corradi *et al* (2016), sendo que quase todas discorrem sobre o período inicial de estruturação das relações internacionais na municipalidade. Ao abordar a mobilização internacional do município de Porto Alegre, pretende-se que este trabalho possa também atualizar estudos anteriores, através da análise da evolução da paradiplomacia da capital gaúcha.

## **PARADIPLOMACIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A AÇÃO INTERNACIONAL DAS UNIDADES SUBESTATAIS**

Com as crescentes mudanças oriundas a partir da década de 1970, período em que o sistema internacional estava passando por intensas transformações, tanto pela conjuntura do conflito ideológico entre Estados Unidos e União Soviética, como também pelo fenômeno da globalização e a fragmentação sociocultural, houve o surgimento, ou reconhecimento, de novos atores internacionais. Atores internos ao Estado e não-estatais deram início às suas atividades internacionais. Progressivamente, diversos atores começaram a participar do cotidiano das relações internacionais, particularmente indivíduos, grupos terroristas, grupos religiosos, sindicatos, universidades, partidos políticos, mídia, câmaras de comércio e burocracias, sobretudo aqueles denominados subnacionais, que eventualmente adquiriram preponderância internacional (JUNQUEIRA, 2015). Cabe destacar, todavia, que alguns desses atores já participavam do cotidiano das relações internacionais, ainda que de forma menos incisiva.

Antes de explorarmos o conceito de paradiplomacia, cabe salientar a definição de ator internacional. Barbé (1995, p. 117, tradução nossa) entende por ator internacional “aquela unidade do sistema internacional [...] que tem habilidade para mobilizar recursos que lhe permitem alcançar seus objetivos e capacidade para exercer influência sobre outros atores do sistema e que goza de certa autonomia”. Para os paradigmas teóricos realistas, o Estado-nação é o ator mais notável e relevante, senão o único, sendo classificado como unitário e central nas relações internacionais. Cabe destacar, no entanto, que outros arcabouços teóricos, especialmente as vertentes liberais, também reconhecem as organizações internacionais, governamentais e não governamentais, e as empresas transnacionais como atores internacionais tradicionais junto ao Estado-nação.

Tradicionalmente, a condução das relações exteriores de uma nação competia exclusivamente ao Estado central, o qual a exerce por meio da diplomacia. “O Estado nacional, em seu modelo westphaliano, absorveu o monopólio legal e real da política externa. Podemos afirmar que este papel não está questionado mesmo agora, no início do século XXI” (VIGEVANI, 2006, p. 129). Entretanto, a emergência de novos atores internacionais, com o advento da globalização, ensejou um cenário no qual entidades subnacionais participam

diretamente nas relações internacionais, fenômeno conhecido como paradiplomacia. Tal participação faz com que “o Estado Nacional pass[e] a ser confrontado não só por um grande número de organizações intergovernamentais no âmbito regional, mas também por organizações intragovernamentais no âmbito doméstico” (CEZÁRIO, 2011, p. 26). Desta forma,

[a] paradiplomacia pode ser entendida, de forma sintética, como o envolvimento de unidades subnacionais (estados, municípios, províncias, regiões, departamentos etc.) no cenário internacional através de contatos diretos com unidades estrangeiras (de nível nacional ou subnacional). Esses contatos podem ser por meios formais ou informais e de caráter permanente ou pontual (provisório) (KINCAID, 2003 *apud* FERREIRA, 2015, p. 13).

O fenômeno paradiplomático ensejou uma série de visões na academia. É oportuno frisar que o conceito “paradiplomacia” não foi o primeiro a representar a inserção internacional de entes subnacionais. Inicialmente, o termo “microdiplomacia” foi utilizado por Ivo D. Duchacek (1990) da City University of New York, o qual adota posteriormente a “paradiplomacia”, termo cunhado por Panayotis Soldatos, da Universidade de Montreal (PAQUIN, 2004; ZABALA, 2000 *apud* RIBEIRO, 2009). O uso do termo paradiplomacia tem sido contestado por estudiosos: alguns preferem utilizar outros termos para se referir a esse fenômeno, entre eles a microdiplomacia, diplomacia dos estados federados, diplomacia de múltiplas vias, diplomacia de múltiplas camadas, entre outros (RIBEIRO, 2009). Para além da discussão terminológica, surgiram novas abordagens e interpretações acerca do fenômeno.

Ainda que possa ser vista como recente, a internacionalização de entes subnacionais não constitui um fenômeno incipiente no campo das Relações Internacionais, uma vez que as antigas cidades-estados gregas poderiam ser consideradas um exemplo de tal fenômeno. O que se considera novidade, no entanto, é a concretização do debate paradiplomático e a criação de bases epistêmicas para seu estudo na área acadêmica de Relações Internacionais, sobretudo a partir da década de 1990 (JUNQUEIRA, 2015). Nesse contexto, Panayotis Soldatos (1990) cunhou o termo “paradiplomacia”, o qual representa a inserção internacional de governos não centrais, conceito este que foi utilizado nesta pesquisa.

A Constituição de 1988, no Brasil, consagrou estados e municípios como entes federados. Assim, “[as] atribuições constitucionais de estados e municípios [...] abrem perspectivas para o aprofundamento do debate sobre a possibilidade e a capacidade descentralizada de interveniência internacional” (VIGEVANI, 2006, p. 127). Não obstante, “a nova agenda imposta pelo processo de globalização abre espaço para que políticas e temáticas que não atraem a devida atenção do Estado-nação possam ser contempladas por outros entes de sua organização interna” (ISER, 2013, p. 9), os chamados governos não centrais ou entes subnacionais.

Em especial, a Constituição de 1988 traz um novo desenho da distribuição de poder no Brasil, com municípios ganhando novas atribuições em um claro aumento de autonomia dos atores subnacionais. Em um mundo novo, onde a globalização já determinava o caminho do desenvolvimento das nações, o Estado é obrigado a fragmentar suas instituições decisórias, dando margem para o surgimento de atores que passariam a exercer importante papel nos avanços econômicos sociais e culturais do país (FEIJÓ, 2020, p. 7).

Com efeito, municípios brasileiros têm desenvolvido suas atividades internacionais nos últimos anos, em especial a partir da década de 1990, período em que as primeiras estruturas internacionais locais se originaram. Em 1993, os municípios de Rio de Janeiro (RJ) e Porto Alegre (RS) criaram órgãos internacionais em suas estruturas, a partir de reflexos oriundos de eventos internacionais sediados em ambas as cidades, respectivamente: a Eco 92 e o Fórum Social Mundial (CNM, 2011 *apud* JUNQUEIRA, 2015). Eventualmente, a

presença de governos locais no cenário global se ampliou e se intensificou, o que ensejou maiores discussões acerca da paradiplomacia no âmbito das relações internacionais.

## METODOLOGIA

O presente trabalho se caracteriza, como pesquisa descritiva, na qual se buscou aprofundar o tema da inserção internacional de entes subnacionais, por meio de um estudo de caso do município de Porto Alegre. A pesquisa descritiva ocorre “quando o pesquisador apenas registra e descreve os fatos observados sem interferir neles. Visa a descrever as características de determinada população ou fenômeno [...]” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 52). Esse tipo de pesquisa tem como pressupostos a observação, registro, análise e ordenação de dados, sem que haja manipulação ou interferência por parte do pesquisador. Desta forma, ao utilizar a pesquisa descritiva, busca-se “descobrir a frequência com que um fato ocorre, sua natureza, suas características, causas, relações com outros fatos” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 52).

O procedimento adotado na pesquisa foi o método hipotético-dedutivo, o qual possibilita a elaboração de hipóteses e a comprovação da efetividade destas em relação ao problema de pesquisa. Para responder o problema de pesquisa e atingir os objetivos deste trabalho, foi realizado um estudo de caso do município de Porto Alegre. Segundo Yin (2001, p. 32), o estudo de caso trata-se de “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

As técnicas de coleta de dados deste trabalho foram a pesquisa bibliográfica e a documental. A pesquisa bibliográfica é aquela realizada “a partir de material já publicado, [...] com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 54). Foram utilizadas fontes secundárias como dissertações de mestrado e teses de doutorado, livros e artigos publicados em periódicos, anais de eventos e revistas científicas, principalmente de autores da área de Ciência Política e Relações Internacionais. As principais obras utilizadas neste estudo foram: “*An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors*”, de Panayotis Soldatos (1990), por inserir o termo “paradiplomacia” no universo acadêmico; “Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras”, de Maria Clotilde Ribeiro (2009), por tratar da inserção internacional dos municípios brasileiros; e “A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre”, de Mónica Salomón e Carmen Nunes (2007), por abordar a articulação internacional da cidade de Porto Alegre, objeto de estudo desta pesquisa.

Além da pesquisa bibliográfica, foi realizada pesquisa documental. Gil (2008) afirma que os dois tipos de pesquisa são muito semelhantes. O que diferencia ambas é a natureza das fontes. A pesquisa bibliográfica trabalha fundamentalmente com fontes secundárias, ou seja, com as contribuições de autores sobre determinada temática. A pesquisa documental, por sua vez, se vale de fontes primárias, isto é, “materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (GIL, 2008, p. 51). A partir desta definição, a pesquisa documental foi utilizada para obter informações no tocante ao município de Porto Alegre e sua atuação externa, através da consulta aos meios oficiais de publicação e transparência de documentos e informações concernentes à cidade e sua interveniência internacional.

Também foram consultados o Diário Oficial de Porto Alegre (DOPA) (PORTO ALEGRE [2021a]), o Sistema Integrado de Referência Legislativa (SIREL) (PORTO ALEGRE [2021d]), o Sistema de Apoio a Publicação de Normas (SAPL) (PORTO ALEGRE [2021c]), o site oficial da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e da Câmara Municipal de Vereadores (PORTO ALEGRE, c2021), visando à busca de leis, decretos, acordos e demais atos normativos dos órgãos governamentais locais que dispusessem sobre a atividade internacional do município. Além disso, foram realizadas diversas solicitações à prefeitura, através do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC) (PORTO ALEGRE [2021b]), quando não localizada alguma norma específica e para solicitar os arquivos originais dos atos pertinentes ao corrente estudo. Cabe ressaltar que algumas normas não foram localizadas pela prefeitura, inclusive quando solicitadas através do e-SIC.

A partir da revisão da literatura e do problema de pesquisa formulado, o estudo parte de três hipóteses centrais: (i) a atuação internacional de Porto Alegre desenvolveu-se por meio de uma estrutura institucional especializada para assuntos internacionais; (ii) o município identificou áreas nas quais já atuava internacionalmente, ainda que de forma não institucionalizada, ou com potencial de atuação; (iii) houve planejamento e utilização de estratégias paradiplomáticas voltadas à captação de recursos, cooperação internacional e promoção da imagem da cidade. A análise dos resultados busca verificar empiricamente essas hipóteses a partir da trajetória de internacionalização do município.

## ANÁLISE DOS RESULTADOS

Inicialmente, apresenta-se a evolução das gestões municipais de Porto Alegre, uma vez que a orientação político-administrativa dos governos locais exerceu papel central no processo de internacionalização do município. A tabela 1, expõe esses dados:

Tabela 1: Prefeitos de Porto Alegre entre 1989-2021

### Prefeitos de Porto Alegre (1989-2021)

Prefeito	Partido	Mandato		Observações
		Início	Fim	
Olívio Dutra	Partido dos Trabalhadores (PT)	1º de janeiro de 1989	1º de janeiro de 1993	Prefeito eleito pelo voto direto.
Tarso Genro	Partido dos Trabalhadores (PT)	1º de janeiro de 1993	1º de janeiro de 1997	Prefeito eleito pelo voto direto.
Raul Pont	Partido dos Trabalhadores (PT)	1º de janeiro de 1997	1º de janeiro de 2001	Prefeito eleito pelo voto direto.
Tarso Genro	Partido dos Trabalhadores (PT)	1º de janeiro de 2001	4 de abril de 2002	Prefeito eleito pelo voto direto que renunciou ao cargo para concorrer ao governo estadual.
João Verle	Partido dos Trabalhadores (PT)	4 de abril de 2002	1º de janeiro de 2005	Vice-prefeito eleito pelo voto direto.
José Fogaça	Partido Popular Socialista (PPS)	1º de janeiro de 2005	1º de janeiro de 2009	Prefeito eleito pelo voto direto.
José Fogaça	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	1º de janeiro de 2009	30 de março de 2010	Prefeito reeleito pelo voto direto que renunciou ao cargo para concorrer ao governo estadual.
José Fortunati	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	30 de março de 2010	1º de janeiro de 2013	Vice-prefeito eleito pelo voto direto no cargo de prefeito.
		1º de janeiro de 2013	1º de janeiro de 2017	Prefeito eleito pelo voto direto.
Nelson Marchezan Jr.	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	1º de janeiro de 2017	1º de janeiro de 2021	Prefeito eleito pelo voto direto.
Sebastião Melo	Movimento Democrático Brasileiro (MDB)	1º de janeiro de 2021	Atualidade	Prefeito eleito pelo voto direto.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS, 2021).

Chama a atenção a preponderância do Partido dos Trabalhadores (PT) na gestão da capital durante cerca de dezesseis anos (1989-2005). Posteriormente, houve significativa alternância de poder entre os diferentes partidos políticos. A continuidade política experienciada nos primeiros anos pós-redemocratização revelou-se (conforme será aprofundado a posteriori) fundamental para o desenvolvimento e aprimoramento da paradiplomacia municipal.

Nesse sentido, destaca-se inicialmente, o caso do Orçamento Participativo (criado em 1989). O Orçamento Participativo (OP) é conceituado como “uma modalidade de gestão pública baseada na participação direta da população nas diversas fases que compõe a elaboração e execução do Orçamento Público Municipal na indicação de prioridades para a alocação de recursos e de investimentos” (QUERINO, 2006, p. 29). A experiência do OP foi tão satisfatória que possibilitou maior credibilidade ao governo do município, bem como proporcionou melhorias na arrecadação e obtenção de financiamentos internacionais para a cidade, através do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (MARX, 2005). A respeito do Orçamento Participativo, Vanessa Marx (2005, p. 72, tradução nossa) destaca que

[...] desde 1996, quando a Conferência HABITAT II, em Istambul, reconheceu o Orçamento Participativo (OP) como uma das 40 melhores práticas de gestão do planeta, mais de 200 cidades começaram a implementar o OP, com base na experiência de Porto Alegre. A partir deste momento, a cidade passa a receber delegações de várias cidades de diferentes países do mundo interessadas em conhecer a experiência e aplicá-la em seus territórios. Poderíamos dizer que este projeto foi o motor que desencadeou a política internacional do município, desenvolvendo uma visão internacional do projeto político da cidade.

O OP tornou-se referência global em democracia participativa, atraindo delegações estrangeiras, pesquisadores e organismos internacionais interessados em replicar práticas semelhantes. Em decorrência desse reconhecimento internacional, a Comissão Europeia designou a cidade de Porto Alegre para coordenar a Rede nº 9 do programa URB-AL, de financiamento local e orçamento participativo.

Criado em 1995 pela Comissão Europeia, o programa consiste na descentralização da cooperação intermunicipal, cujo objetivo é aproximar cidades, autarquias e coletividades de nível local da América Latina e União Europeia, através do intercâmbio de experiências de políticas urbanas entre os participantes. O programa URB-AL é organizado em treze redes temáticas distintas, sendo a nº 9 a responsável pelo financiamento local e orçamento participativo. A rede sob coordenação de Porto Alegre englobava mais de 150 cidades da América Latina e da Europa no início de suas atividades (MARX, 2005; SALOMÓN; NUNES, 2007; PORTO ALEGRE, 2021). Tal escolha evidencia que o município deixou de ser apenas receptor de cooperação internacional para assumir posição de liderança em redes de cooperação descentralizada (MARX, 2005).

Os elementos apresentados até aqui fornecem evidências relevantes para a segunda hipótese da pesquisa. A trajetória internacional do Orçamento Participativo demonstra que Porto Alegre foi capaz de identificar uma área na qual já desenvolvia práticas reconhecidas e com potencial de projeção internacional. Embora originalmente concebido como instrumento de gestão local, o Orçamento Participativo passou a desempenhar papel central na inserção internacional do município, servindo como plataforma para intercâmbio técnico, cooperação descentralizada e fortalecimento da presença internacional da cidade.

Outro marco que potencializou a internacionalização de Porto Alegre foi o acolhimento do Fórum Social Mundial (FSM). Todo o processo de construção de uma democracia participativa, impulsionada com a implementação do Orçamento Participativo, conduziu o município a sediar a primeira edição do FSM, em 2001, e as edições subsequentes em 2002 e 2003 que, juntas, reuniram mais de 100 mil pessoas (MARX, 2005). A respeito do fórum, Konopacki (2012, p. 75) enfatiza que

[inicialmente], o FSM surge como um evento para aglutinar as vozes contraditórias à globalização hegemônica, mas, por conta da evolução do seu formato, passou a ser considerado muito mais como um processo que simplesmente um evento pontual. Seu entendimento como um processo vem do argumento de que a sua ação não busca se restringir somente às reuniões mundiais que são realizadas desde 2001, mas também procura fomentar ações locais distribuídas e que igualmente são chamadas a integrar o processo do FSM. Os documentos oficiais do fórum o caracterizam como um espaço para facilitar o encontro e fortalecer a coalização internacional dos mais diversos movimentos e organizações sociais, dentro do princípio de respeito às diferenças, à autonomia de ideias e à diversidade de formas de luta.

Em destaque à imagem construída pelo ente municipal, e em relação ao processo decisório da sede do evento, Salomón e Nunes (2007, p. 133) salientam que

é evidente que a decisão do comitê organizador do Fórum Social Mundial de celebrá-lo em Porto Alegre estava relacionada com a imagem de cidade solidária que fora provocada internacionalmente a partir da difusão do OP, ainda que isso não exclua outras razões. O perfil de Porto Alegre como cidade solidária e capital internacional da democracia participativa, com efeito, casava bem com as características do Fórum.

Paralelamente ao FSM, Porto Alegre projetou e promoveu o primeiro Fórum de Autoridades Locais pela Inclusão Social (FAL), o qual passou a ser celebrado anualmente, a partir de 2001. Segundo Marx (2005, p. 76, tradução nossa), o objetivo principal do FAL era “reunir governos locais de todo o mundo para formular novas propostas diante dos problemas que o mundo globalizado enfrenta, como o aumento da pobreza, a violação dos direitos humanos e o aumento da injustiça social”. O êxito do FAL levou à instituição da Rede FAL, em 2002, que somente foi efetivada em 2005, mas que implica em uma maior organização dos municípios na luta contra a exclusão social. Dada a conexão do evento com o Fórum Social Mundial, a rede mantém vínculos estreitos com este e com as Cidades e Governos Locais Unidos, integrando o Conselho Internacional do FSM e a Comissão de Inclusão Social da CGLU (SALOMÓN; NUNES, 2007).

Outro ponto relevante da paradiplomacia de Porto Alegre reside na participação em redes. Sob uma ótica analítica global, a Cidades e Governos Locais Unidos, instituída em 2004, ocupa uma posição de destaque, em especial por ser a maior rede de cidades do mundo, reunindo mais de 150 integrantes. A rede é considerada, por muitos, a Organização das Nações Unidas das cidades. Porto Alegre, corroborando o seu protagonismo na área, surge como membro fundador da CGLU e participante do Bureau Executivo, órgão responsável pelas tomadas de decisão mais essenciais da rede. Além disso, a capital gaúcha tem uma atuação muito ativa nos eventos organizados pela rede, estando presente nos últimos eventos relevantes da CGLU, como o encontro do Bureau Executivo, que ocorreu em 2016, em Kazan, na Rússia, além de ter acolhido e sediado a edição do ano anterior do referido evento, no qual estiveram presentes mais de 150 pessoas, de 30 países diferentes (CORRADI et al, 2016).

Sob uma ótica analítica regional, cabe destacar o papel da Mercocidades (1995), uma rede de cidades de nível regional originada a partir do Mercosul (1991), mas que atualmente abrange diversos municípios de outras nações da América do Sul que não fazem parte do bloco. A capital gaúcha também foi um membro fundador e a sua paradiplomacia se voltou para a rede quase que exclusivamente durante alguns anos (2005-2010). Porto Alegre tem uma participação ativa nos eventos organizados pela Mercocidades, além de ter exercido a função de Secretária Executiva da Rede nos biênios de 1996/1997 e 2013/2014, bem como ter sido sede das Cúpulas de 1996 e 2013. Da mesma forma que a CGLU é estruturada em comitês, a Mercocidades é organizada em Unidades Temáticas (UTs). Atualmente, Porto Alegre é a cidade coordenadora de duas UTs da rede, as quais tratam da Integração Fronteiriça e da Autonomia, Gestão e Participação. A primeira delas foi desenvolvida com a finalidade de aprimorar as condições das cidades de fronteira, ao passo que a segunda tem por escopo fomentar o intercâmbio de boas práticas a respeito da democracia participativa e gestão local (CORRADI et al, 2016).

A participação contínua em redes internacionais de cidades também fornece evidências em favor da terceira hipótese da pesquisa. A presença ativa de Porto Alegre em organizações como Mercocidades e Cidades e Governos Locais Unidos sugere que a atuação internacional do município ultrapassou iniciativas esporádicas, sendo orientada por estratégias de inserção internacional voltadas ao fortalecimento da cooperação intermunicipal, da circulação de boas práticas e da ampliação da visibilidade internacional da cidade.

No que concerne à esfera de cooperação internacional da Prefeitura de Porto Alegre, desde antes da sua formalização, o município já havia realizado diversos irmanamentos. A gemação, irmanação ou irmanamento entre cidades e municípios, prática “[...] também conhecida como twinning, corresponde a acordos de cooperação bilaterais com conteúdo diverso entre dois governos locais, fundamentados em interesses ou afinidades comuns, tais como políticas, culturais ou econômicas” (RIBEIRO, 2009, p. 60). A tabela 2 abaixo apresenta os irmanamentos da capital até 2019:

Tabela 2: Irmanamentos de Porto Alegre (1967-2019)

**Irmanamentos de Porto Alegre**

Ano	Cidade	País	Ato
2019	Siping	China	Ofício nº 003/2019 – SMRI
2013	Tampa	Estados Unidos	Acordo assinado
2006	Newark	Estados Unidos	Lei nº 9955/2006
2004	Suzhou	China	Decreto nº 14.490/2004
2002	Austin	Estados Unidos	Decreto nº 13.864/2002
2000	Portalegre	Portugal	Decreto nº 8683/2000
2000	São Petesburgo	Rússia	Lei nº 8533/2000
1994	Rosário	Argentina	Decreto nº 11.150/1994
1993	Horta	Portugal	Decreto Legislativo nº 257/1993
1992	Natal	Brasil	Decreto nº 10.425/1992
1984	Punta del Este	Uruguai	Decreto nº 8504/1984
1982	La Plata	Argentina	Decreto nº 8052/1982
1982	Ribeira Grande	Portugal	Decreto nº 7987/1982
1982	Morano Calabro	Itália	Decreto nº 7932/1982
1967	Kanazawa	Japão	Decreto nº 3535/1967

Fonte: Elaboração própria, com base nos atos normativos e administrativos de Porto Alegre (1967, 1982a, 1982b, 1982c, 1984, 1992, 1993b, 1994, 2000a, 2000b, 2002, 2004a, 2006, [2013], 2019).

A distribuição temporal dos irmanamentos evidencia que a maior parte deles foi celebrada durante o período de consolidação da paradiplomacia municipal. Aproximadamente 80% dos acordos foram formalizados até 2005, indicando maior dinamismo internacional durante as administrações petistas. Ademais, a diversidade geográfica dos parceiros revela uma estratégia de internacionalização que transcendeu o âmbito regional sul-americano, abrangendo cidades europeias, norte-americanas, asiáticas e africanas.

Além dos acordos de geminação, a cooperação internacional porto-alegrense abrange uma série de projetos desenvolvidos ao longo da gestão internacional local, que engloba a formalização de acordos, bem como a realização e participação em eventos e projetos. Na tabela 3, são consolidados os projetos internacionais desenvolvidos pelo município

Tabela 3: Projetos de cooperação internacional de Porto Alegre (2009-19)

Projetos de cooperação internacional de Porto Alegre (2009-2019)		
Nome do Projeto	Ano	Detalhes
Porto Alegre sede da IberCUP 2019	2019	A IberCup é um dos torneios Mundiais de Futebol Infanto-Juvenil mais importantes do mundo. O evento foi realizado no mês de janeiro de 2019 em Porto Alegre.
Projetos Semanas Internacionais	2018-2019	O projeto consiste na realização de um calendário conjunto com o Corpo Consular visando atividades que promovam a cultura, a inovação e possibilidades de parcerias entre entes públicos e privados na cidade.
Porto Alegre sede da COPA América 2019	2018-2019	Cidade-sede de alguns jogos (Arena do Grêmio): 15 de junho: Venezuela e Peru; 20 de junho: Uruguai e Japão; 23 de junho: Catar e Argentina; 27 de junho: Brasil e Paraguai; 3 de julho: Chile e Peru. Receptivo de autoridades.
MoU GIZ e PMPA	2018	Acordo de cooperação na infraestrutura urbana de baixa emissão de carbono.
Acordo com Israel	2017	Acordo de Inovação Tecnológica, Pesquisa Industrial e Desenvolvimento firmado em 2017.
Memorando de Cooperação com Colônia, Alemanha	2017	Acordo para atração de investimentos públicos e privados para a cidade de Porto Alegre.
Memorando de Entendimento 100RC	2017	Acordo para alcançar os objetivos para a Aceleração da Ação Climática através da promoção do Programa de Estratégias de Desenvolvimento Urbano de Baixo Carbono – URBAN LEDS.
Termo Aditivo ao Memorando com o BID	2017	Termo para o conhecimento da gestão de risco de desastres (GRD) em Porto Alegre.
Acordo com Santa Fe, Argentina	2015	Atração de investimentos para Porto Alegre e economias do Mercosul.
Porto Alegre Cidade Amiga do Idoso	2015	Em 2015 Porto Alegre se tornou uma das cidades amigas do idoso segundo aprovação da OMS.
Porto Alegre sede da COPA do Mundo FIFA 2014	2014	Cidade-sede: alguns jogos no estádio Beira-Rio, Caminho do Gol, FIFA Fan Fest. Jogos: 15 de junho: França e Honduras; 18 de junho: Austrália e Países Baixos; 22 de junho: Coreia do Sul e Argélia; 25 de junho: Nigéria e Argentina; 30 de junho: Alemanha e Argélia. Receptivo de autoridades.
Porto Alegre Secretária Executiva da Rede Mercocidades	2013-2014	Realização de algumas atividades na cidade ligadas à rede: Cúpula da rede em novembro de 2013, capacitação e conselho, ambos em setembro de 2014.
Memorando de Intenções entre FMDV, FNP e PMPA	2013	Memorando para cooperação técnica e política entre os governos locais.
Termo de Cooperação com Uniritter	2012	Termo para estabelecimento de cooperação técnica, científica, cultural e educacional para o desenvolvimento de ações de caráter de ensino, pesquisa e extensão nas áreas de Educação e Cultura.
Acordo com Yaounde	2012	Acordo para promover atividades específicas de cooperação entre as cidades.
Acordo de Cooperação com Zapopan, México	2010	Acordo de cooperação técnica entre as duas cidades.
Acordo de Cooperação e Amizade com Haifa	2010	Acordo para promover o intercâmbio comercial e econômico entre as cidades.
Acordo com Teerã	2009	Estabelecer bases de cooperação técnica entre as cidades.

Fonte: Dados disponibilizados pela Prefeitura de Porto Alegre (2020, adaptado).

Os projetos identificados demonstram que a atuação internacional de Porto Alegre não esteve restrita à representação institucional. Observa-se predominância de iniciativas voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável, governança local, participação cidadã, inclusão social e cooperação técnica internacional, áreas historicamente associadas à identidade internacional construída pelo município desde os anos 1990.

A atuação externa do município de Porto Alegre apresenta uma diversidade de mecanismos e estratégias paradiplomáticas, O firmamento de acordos de cooperação, irmanamentos, participação ativa em redes e eventos, acolhimento e sede de eventos, promoção e difusão da imagem da cidade, entre outros, são as ferramentas paradiplomáticas e estratégias internacionais mais utilizadas pelo ente municipal. Com efeito, a

cidade apresenta uma articulação internacional altamente diversificada, o que contribui fortemente para o pioneirismo da cidade enquanto ator internacional de nível local no Brasil.

A diversidade dos instrumentos identificados sugere que a atuação internacional de Porto Alegre foi estruturada a partir de múltiplas estratégias complementares. A celebração de acordos, a participação em eventos internacionais, a atuação em redes de cidades e a implementação de projetos de cooperação evidenciam um processo relativamente planejado de inserção internacional, corroborando a terceira hipótese formulada neste estudo.

Avançando na análise, passamos agora para o exame a respeito do total dos valores destinados às atividades internacionais ao longo dos anos. Para o mapeamento de tais recursos, foi solicitada à prefeitura o envio de tais informações, bem como consultadas as leis orçamentárias anuais para identificar a verba destinada às relações internacionais do município. Ressalta-se que os valores são específicos para os projetos e atividades exclusivos das relações internacionais, contudo, as despesas do setor correm por diversos projetos e atividades comuns a toda secretaria, como administração de pessoal, administração geral, entre outras. Assim sendo, foram considerados os valores de dotações orçamentárias específicas, são elas: i) captação de recursos e investimentos e relações internacionais; ii) Expo Shangai 2010; iii) Fórum Social Mundial; iv) cooperação descentralizada; v) relações internacionais e federativas; vi) cooperação internacional. Na tabela abaixo, são expostos os dados desse mapeamento, bem como o percentual que o valor destinado à ação externa representa em relação ao valor global do orçamento anual do município.

Tabela 4 – Orçamento destinado às relações internacionais a partir de 2002<sup>1</sup>

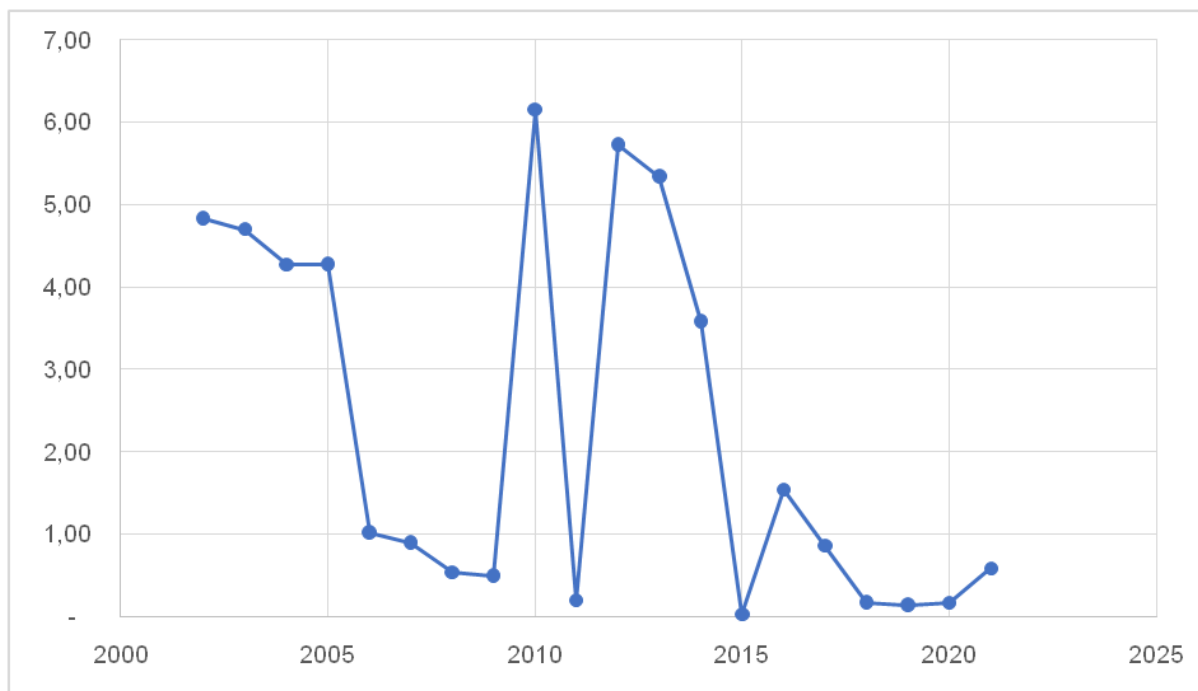
Ano	Orçamento Anual do Município	Valor destinado às relações internacionais	Percentual
2021	R\$ 8.622.893.179,00	R\$ 508.622,00	0,59 %
2020	R\$ 8.011.272.382,00	R\$ 136.964,00	0,17 %
2019	R\$ 8.409.792.985,00	R\$ 122.639,00	0,15 %
2018	R\$ 7.241.326.550,00	R\$ 130.000,00	0,18 %
2017	R\$ 6.949.142.987,00	R\$ 601.000,00	0,86 %
2016	R\$ 6.607.472.212,00	R\$ 1.021.000,00	1,55 %
2015	R\$ 6.175.398.098,00	R\$ 21.900,00	0,04 %
2014	R\$ 6.002.424.005,00	R\$ 2.152.388,00	3,59 %
2013	R\$ 5.342.355.640,00	R\$ 2.855.000,00	5,34 %
2012	R\$ 4.687.683.895,00	R\$ 2.685.000,00	5,73 %
2011	R\$ 4.165.303.643,00	R\$ 85.000,00	0,20 %
2010	R\$ 3.648.700.867,00	R\$ 2.242.913,00	6,15 %
2009	R\$ 3.247.856.167,00	R\$ 163.826,00	0,50 %
2008	R\$ 2.820.570.201,00	R\$ 153.076,00	0,54 %
2007	R\$ 2.675.348.604,00	R\$ 241.442,00	0,90 %
2006	R\$ 2.157.162.292,00	R\$ 222.067,00	1,03 %
2005	R\$ 2.300.992.591,61	R\$ 984.924,50	4,28 %
2004	R\$ 2.174.549.033,01	R\$ 929.299,44	4,27 %
2003	R\$ 1.921.128.607,40	R\$ 903.160,81	4,70 %
2002	R\$ 1.551.058.210,78	R\$ 749.338,75	4,83 %

Fonte: Dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2021).

Para melhor visualização da evolução do percentual do orçamento anual destinado às relações internacionais, foi elaborado um gráfico a partir dos dados expostos na Tabela 4. Nota-se que os períodos em que houve maior destinação de recursos às atividades internacionais foram antes de 2005, e novamente em 2010, 2012 e 2013. Entre 2006 e 2009 houve um decréscimo considerável dos valores destinados, o que coincide com a saída do PT do poder, em 2005. A partir de 2014 há outra queda considerável, e o percentual do orçamento anual da paradiplomacia da capital gaúcha segue abaixo de 1% até os dias atuais.

<sup>1</sup> Em consulta à Prefeitura de Porto Alegre, foi possível obter as informações a partir de 2002, apenas, devido aos dados anteriores a esse ano não estarem digitalizados.

Gráfico 1 – Evolução do orçamento destinado às relações internacionais (%)



Fonte:

Dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2021).

A média de recursos investidos por gestão nas relações internacionais é outro fator interessante de se ressaltar. Os orçamentos anuais dos municípios são definidos para o ano seguinte, isto é, para o primeiro ano de uma nova gestão, o orçamento anual já foi definido no ano anterior pela gestão que estava no poder. Para o cálculo das médias por gestão, foi considerado como ponto de partida o segundo ano de início do mandato até o primeiro ano do mandato seguinte, uma vez que nessa modelagem temporal é possível verificar os orçamentos elaborados por cada governo. Os dados são apresentados na Tabela 5.

Tabela 5 – Média do orçamento destinado às relações internacionais por gestão

Gestão	Prefeito	Partido	Média
2001-2004	Tarso Genro João Verle	PT	4,52%
2005-2008	José Fogaça	PPS	0,74%
2009-2012	José Fogaça José Fortunati	PMDB PDT	4,36%
2013-2016	José Fortunati	PDT	1,51%
2017-2020	Nelson Marchezan Jr.	PSDB	0,27%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados expostos na Tabela 4.

Com base nos dados apresentados na Tabela 5, é possível afirmar que a gestão do Partido dos Trabalhadores (2001-2004) foi a que mais investiu nas relações internacionais de Porto Alegre, com uma média de 4,52% do orçamento anual do município. A segunda gestão que mais destinou recursos para a ação internacional da capital gaúcha foi a do Partido do Movimento Democrático Brasileiro e Partido Democrático Trabalhista (2009-2012), cuja média foi de 4,36%. Os demais governos apresentaram baixos índices de

investimento na articulação internacional, sendo que dois deles destinaram menos de 1% do orçamento anual para os assuntos internacionais.

A respeito da estrutura institucional responsável pelas atividades paradiplomáticas da capital gaúcha, cumpre salientar que esta sofreu diversas alterações desde a sua criação, conforme apontado no quadro abaixo. A transitoriedade dos mandatos de prefeito é um dos fatores que contribui fortemente para tais alterações, a depender da prioridade conferida às relações internacionais no plano de governo da gestão em exercício. Desta forma, ora o órgão para assuntos internacionais se apresenta mais próximo do poder e, em outros momentos, mais distante.

Tabela 6 - Evolução da estrutura institucional de RI de Porto Alegre (1993-21)

Ano	Órgão	Órgão Vinculado	Ato
2021	Coordenação de Relações Internacionais	Gabinete do Vice-Prefeito	Decreto nº 20.921/2021
2017	Coordenação de Relações Internacionais e Federativas	Diretoria-Geral de Articulação Institucional da Secretaria Municipal de Relações Institucionais	Decreto nº 20.106/2018 Decreto nº 20.869/2020
2013	Gerência de Relações Internacionais	Secretaria Municipal de Governança Local	Decreto nº 18.162/2013
2009	Coordenação de Relações Internacionais	Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local	Não localizado <sup>2</sup> Decreto nº 16.188/2009 Decreto nº 16.999/2011
2005	Gerência de Relações Internacionais	Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local	Decreto nº 14.903/2005
2005	Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos	Gabinete do Prefeito	Lei nº 9693/2004 Decreto nº 14.816/2005
1996	Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional	Não possui	Lei nº 7798/1996 Decreto nº 11.693/1997
1994	Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos	Não possui	Lei nº 7250/1993
1993	Gabinete Extraordinário para a Captação de Recursos	Gabinete do Prefeito	Não localizado <sup>3</sup>

Elaboração própria, com base e nos atos normativos de Porto Alegre (1993a, 1996, 1997, 2004b, 2005a, 2005b, 2009, 2011, 2013, 2018, 2020, 2021e) e em Iser, (2013).

Chama a atenção a expressiva mudança na estrutura municipal responsável pela paradiplomacia. Outrossim, os dados apontam que o período de maior estabilidade institucional (1996-05) coincide com a

<sup>2</sup> Não foi localizado o ato normativo que instituiu a Coordenação de Relações Internacionais, no entanto, Iser (2013) apresenta essa informação em sua dissertação de mestrado, além da menção ao referido órgão no artigo 7º do Decreto nº 16.999, de 17 de março de 2011 (PORTO ALEGRE, 2011), bem como a extinção do órgão anterior, conforme Decreto nº 16.188, de 15 de janeiro de 2009 (PORTO ALEGRE, 2009).

<sup>3</sup> Não foi localizado o ato normativo que instituiu o Gabinete Extraordinário para a Captação de Recursos, no entanto, Salomón e Nunes (2007) discorrem sobre o órgão em seu artigo. O ato de criação da referida estrutura foi solicitado à Prefeitura de Porto Alegre, entretanto, o município não localizou nenhuma informação referente ao órgão nas leis, decretos e ordens de serviço.

manutenção do mesmo grupo político no poder (PT) municipal. A evolução da estrutura administrativa responsável pelas relações internacionais constitui importante evidência em favor da primeira hipótese da pesquisa. Ainda que o desenho institucional tenha sofrido modificações ao longo do tempo, observa-se a permanência de órgãos especificamente voltados à coordenação da atuação internacional do município, indicando que a paradiplomacia porto-alegrense se desenvolveu por meio de estruturas administrativas formalmente dedicadas a essa finalidade.

A partir da análise da mobilização internacional de Porto Alegre, é possível afirmar que o período de 1989-2005 foi o de maior internacionalização do município. A experiência exitosa e replicada internacionalmente do Orçamento Participativo, o recebimento do Fórum Social Mundial durante a primeira metade da década de 2000 e a participação ativa na rede de Mercocidades representam fortes evidências do ponto.

Além da criação da primeira estrutura institucional de relações internacionais, cabe salientar que até 2005 esta tinha status de secretaria, isto é, o status mais alto de um órgão no âmbito da administração centralizada municipal, não estando subordinada a outras instâncias. A partir de 2005, no entanto, o órgão deixa de ser uma secretaria e é alterado para um gabinete, e nas gestões seguintes até a atualidade a instância não volta a ter status de secretaria, o que revela a preponderância da estrutura institucional conferida às relações internacionais durante o período inicial de internacionalização. Além disso, 80% dos irmanamentos de Porto Alegre foram realizados até 2005, o que indica uma atuação menos incisiva em relação à celebração de acordos de gemação a partir de 2005. Ainda, no mesmo período, as maiores parcelas do orçamento anual do município foram destinadas às relações internacionais, o que sinaliza maior prioridade conferida às atividades internacionais do que em outras gestões.

A análise conjunta dos indicadores institucionais, financeiros e políticos permite afirmar que as administrações do Partido dos Trabalhadores (1989-2004) representaram o período de maior densidade paradiplomática da história recente de Porto Alegre. Diferentemente das gestões posteriores, a atuação internacional do município não se restringiu à manutenção de relações de cooperação ou à participação em redes internacionais já consolidadas, mas esteve associada à construção de um projeto político de inserção internacional da cidade. Nesse contexto, a internacionalização foi concebida como instrumento de fortalecimento da democracia participativa, de captação de recursos externos e de projeção internacional de políticas públicas inovadoras desenvolvidas no âmbito local.

O protagonismo internacional alcançado por Porto Alegre durante esse período decorreu, em grande medida, da difusão internacional do Orçamento Participativo. A experiência, reconhecida pela Conferência Habitat II entre as melhores práticas de gestão urbana do mundo, transformou-se no principal ativo internacional da cidade, atraindo delegações estrangeiras, organismos multilaterais e pesquisadores interessados em conhecer e replicar o modelo porto-alegrense. O reconhecimento internacional obtido a partir dessa experiência permitiu que Porto Alegre assumisse posições de liderança em iniciativas de cooperação descentralizada, como a coordenação da Rede nº 9 do Programa URB-AL, vinculada à Comissão Europeia. Paralelamente, a realização das primeiras edições do Fórum Social Mundial e do Fórum de Autoridades Locais pela Inclusão Social consolidou a imagem da capital gaúcha como referência internacional em participação cidadã, inclusão social e inovação democrática.

Ademais, a atuação internacional desenvolvida entre 1989 e 2004 apresentou elevado grau de institucionalização quando comparada aos períodos subsequentes. A criação de estruturas administrativas

especializadas, com status de secretaria diretamente vinculada ao núcleo decisório do governo municipal, a celebração da maior parte dos acordos de irmanamento identificados na pesquisa, a participação destacada em redes como Mercocidades e Cidades e Governos Locais Unidos, bem como os maiores percentuais de recursos orçamentários destinados às atividades internacionais, evidenciam que a paradiplomacia ocupava posição estratégica na agenda governamental. Em conjunto, esses elementos sugerem que as gestões petistas não apenas ampliaram quantitativamente a atuação internacional do município, mas contribuíram para a construção de uma identidade internacional própria para Porto Alegre, baseada na promoção da democracia participativa e da cooperação entre governos locais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inserção internacional de governos subnacionais é um fenômeno de caráter muito particular, em especial por se manifestar de distintas formas em diferentes locais, níveis e esferas de governo, o que evidencia o aspecto *sui generis* da paradiplomacia. Por conseguinte, há uma série de visões e interpretações acerca do fenômeno, das quais foram sintetizadas muitas das contribuições de diversos autores nesta pesquisa, em especial a respeito da mobilização internacional de governos locais. Evidentemente, a peculiaridade do fenômeno possibilita uma pluralidade de conceituações, razão pela qual uma gama de debates de cunho terminológico é engendrada.

Os resultados obtidos permitiram avaliar empiricamente as três hipóteses formuladas no início da pesquisa. Em primeiro lugar, verificou-se que a atuação internacional de Porto Alegre esteve associada à existência de estruturas administrativas especificamente voltadas às relações internacionais, ainda que submetidas a diferentes rearranjos organizacionais ao longo do tempo. Em segundo lugar, constatou-se que o município identificou e potencializou áreas de atuação que já apresentavam capacidade de projeção internacional, especialmente o Orçamento Participativo, cuja repercussão internacional contribuiu significativamente para a inserção externa da cidade. Por fim, observou-se a existência de estratégias de internacionalização materializadas na participação em redes de cidades, na celebração de acordos de cooperação, na captação de recursos externos e na promoção internacional da imagem do município. Com a validação das hipóteses elaboradas, conseqüentemente, o problema de pesquisa do corrente estudo é solucionado.

Além da validação das hipóteses, o estudo evidencia que a internacionalização de governos locais não decorre exclusivamente da criação de estruturas administrativas especializadas ou da disponibilidade de recursos financeiros. O caso de Porto Alegre sugere que a paradiplomacia tende a adquirir maior intensidade quando o município consegue associar sua atuação internacional a políticas públicas capazes de gerar reconhecimento externo e diferenciação institucional. Nesse sentido, a projeção internacional do Orçamento Participativo demonstra como experiências locais podem ser convertidas em ativos paradiplomáticos, ampliando a capacidade de inserção internacional dos governos subnacionais.

A análise realizada também permite concluir que a intensidade da atuação internacional de Porto Alegre variou significativamente ao longo do período estudado. Os dados referentes à estrutura institucional, aos investimentos orçamentários, à celebração de irmanamentos, à participação em redes internacionais e à projeção internacional do município indicam que as administrações conduzidas pelo Partido dos Trabalhadores constituíram o período de maior densidade paradiplomática da capital gaúcha. Mais do que ampliar quantitativamente as atividades internacionais do município, essas gestões contribuíram para a construção de

uma identidade internacional associada à democracia participativa, à inclusão social e à cooperação descentralizada, elementos que passaram a integrar a imagem internacional da cidade.

Quando se estuda a articulação internacional de órgãos governamentais, há de se ter em conta que as decisões e prioridades políticas da gestão em exercício afetam significativamente a ação externa do ente subnacional. Uma das problemáticas da paradiplomacia reside justamente no fato de ser encarada não como uma política de estado, mas como uma política de governo. Associado a isso, a transitoriedade de mandatos contribui fortemente para a descontinuidade de diversas ações não somente na esfera internacional, mas de âmbito doméstico também. Com efeito, conforme analisado ao longo da pesquisa, verificou-se que houve períodos em que Porto Alegre apresentou uma mobilização internacional mais incisiva, enquanto em outros essa atuação foi menos expressiva. Todavia, alguns projetos foram tão exitosos que se consolidaram e ficaram vinculados ao próprio município e não a nenhuma gestão específica, como é o caso do Orçamento Participativo, que segue existindo até os dias atuais e permanece como o “cartão postal” da cidade.

## REFERÊNCIAS

BARBÉ, Esther. *Relaciones internacionales*. Madri: Tecnos, 1995.

CEZÁRIO, Gustavo de Lima. *Atuação global municipal: dimensões e institucionalização*. Brasília: CNM, 2011. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Atua%E7%E3o%20Global%20Municipal%20\(2011\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Atua%E7%E3o%20Global%20Municipal%20(2011).pdf). Acesso em: 4 maio 2021.

CORRADI, Rodrigo et al. Análise do processo de internacionalização do município de Porto Alegre através da sua participação em redes internacionais de cidades entre os anos de 2005 e 2015. In: SEMINÁRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 3., 2016, Florianópolis. *Anais [...]* Florianópolis: ABRI, 2016. Disponível em: <http://www.seminario2016.abri.org.br/site/anaiscomplementares>. Acesso em: 27 abr. 2021.

DUCHACEK, Ivo D. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Nova York: Oxford University Press, 1990. p. 1-33.

FEIJÓ, Rodolpho Zannin. *Internacionalização de cidades*. Curitiba: Contentus, 2020.

FERREIRA, Bruno Guedes. *Atores públicos subnacionais e política externa brasileira: a paradiplomacia no Rio Grande do Sul (2007-2014)*. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: [http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/6566/2/DIS\\_BRUNO\\_GUEDES\\_FERREIRA\\_COMPLETO.pdf](http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/6566/2/DIS_BRUNO_GUEDES_FERREIRA_COMPLETO.pdf). Acesso em: 21 maio 2020.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ISER, Guilherme de Cruzeiro. *Os entes subnacionais nas relações internacionais: o fenômeno da paradiplomacia*. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/81385/000904668.pdf>. Acesso em: 21 maio 2020.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. A criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIS) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros. *Boletim de Economia e Política Internacional*, [s.l.], n. 21, p. 71-83, set./dez. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6477>. Acesso em: 22 abr. 2020.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 83, p. 43-68, fev. 2018. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-83/11093-paradiplomacia-a-transformacao-do-conceito-nas-relacoes-internacionais-e-no-brasil/file>. Acesso em: 6 maio 2021.

KONOPACKI, Marco Antônio. *Aspectos organizacionais e políticos da globalização contra-hegemônica: um estudo sobre o Fórum Social Mundial*. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28389/R%20-%20D%20-%20MARCOS%20ANTONIO%20KONOPACKI.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2021.

MARX, Vanessa. Las ciudades como actores políticos relevantes en las relaciones internacionales: el caso de Barcelona y Porto Alegre. *Allas*, 2005. Disponível em: <https://proyectoallas.net/2004/12/31/las-ciudades->

[como-actores-politicos-relevantes-en-las-relaciones-internacionales-el-caso-de-barcelona-y-porto-alegre/](#).

Acesso em: 27 abr. 2021.

MARX, Vanessa. La acción internacional de las ciudades: el caso de Barcelona y Porto Alegre. In: CINTRA, Rodrigo; VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo. *Ação internacional das cidades no contexto da globalização*. Cadernos CEDEC, n. 80, p. 49-68, abr. 2006. Disponível em:

[http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/CAD80.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/CAD80.pdf). Acesso em: 27 abr. 2021.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez; RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. *Brazilian Administration Review*, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 21-36, jan./mar. 2011. Disponível em:

[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1807-76922011000100003](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1807-76922011000100003). Acesso em: 28 maio 2020.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez; RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas. *Geopolítica(s)*, v. 1, n. 1, p. 23-40, 2010. Disponível em:

<https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/GEOP1010120023A>. Acesso em: 28 maio 2020.

MORAIS, Maria Cezilene Araújo de. *Paradiplomacia no Brasil*. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2011. Disponível em:

[https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UEPB\\_4f4883e23034abb8b2a696164c641a55](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UEPB_4f4883e23034abb8b2a696164c641a55). Acesso em: 1 jun. 2020.

PAQUIN, Stéphane. *Paradiplomatie et relations internationales*. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, 2004.

PORTO ALEGRE. Diário Oficial de Porto Alegre. Prefeitura de Porto Alegre. Disponível em:

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, [2021a]. Acesso em: 24 maio 2021.

PORTO ALEGRE. Rede 9 – Financiamento Local e Orçamento Participativo. [S.l]: Rede 9 urb-al, [20--]. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9/default.php>. Acesso em: 19 abr. 2021.

PORTO ALEGRE. Serviço de Informações ao Cidadão. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, [2021b]. Disponível em: <https://sicpoa.procempa.com.br/sicpoaweb/#/>. Acesso em: 24 maio 2021.

PORTO ALEGRE. Sistema de Apoio a Publicação de Normas. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, [2021c]. Disponível em: <https://legislacaosirel.portoalegre.rs.gov.br/norma/pesquisar>. Acesso em: 24 maio 2021.

PORTO ALEGRE. Sistema Integrado de Referência Legislativa – SIREL. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, [2021d]. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/>. Acesso em: 24 maio 2021.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. *Metodologia do trabalho científico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <https://www.feevale.br/institucional/editora-feevale/metodologia-do-trabalho-cientifico---2-edicao>. Acesso em: 2 dez. 2020.

QUERINO, Ana Carolina. *Mecanismos de participação social no Cone Sul: as experiências de Montevideú e de Porto Alegre*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras* [online]. Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/zxnbn/pdf/ribeiro-9788523212018.pdf>. Acesso em: 4 maio 2020.

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

SALOMÓN, Mónica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 99-147, jan./jun. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cint/v29n1/05.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations*. Nova York: Oxford University Press, 1990. p. 34-53.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 62, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n62/a10v2162.pdf>. Acesso em: 11 maio 2020.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.