

CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Fernando Antunes

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

Santa Cruz do Sul
2021

Fernando Antunes

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

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade de Santa Cruz do Sul para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Mendelski

Santa Cruz do Sul
2021

Fernando Antunes

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

Este trabalho de conclusão foi submetido ao Curso de Relações Internacionais da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Dr. Bruno Mendelski de Souza

Professor orientador – UNISC

Ms. Mariana Dalalana Corbellini

Professor examinador – UNISC

Ms. Rafael Kirst

Professor examinador – UNISC

Santa Cruz do Sul

2021

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente e acima de tudo, à energia cósmica que pulsa em meu interior e me instiga, incessantemente, a desbravar novos horizontes e a buscar novas experiências, o que me conduziu a uma jornada de muita expansão em meio ao campo das relações internacionais.

Aos colegas e amigos futuros internacionalistas, professores e todos aqueles que contribuíram, de alguma forma, com a minha experiência universitária, agradeço por toda a jornada compartilhada ao longo desses anos.

Expresso meus agradecimentos ao Programa Universidade para Todos (ProUni), por democratizar o acesso ao ensino superior e possibilitar que pessoas como eu possam frequentar universidades e fazer parte do mundo acadêmico.

Por fim, deixo registrado meu reconhecimento e amorosa gratidão à minha família, especialmente aos meus pais, por todo apoio e suporte ao longo da minha trajetória.

*“Realidade é o que tomamos como sendo o verdadeiro.
O que tomamos como verdadeiro é aquilo que cremos.
O que acreditamos baseia-se em nossas percepções.
O que percebemos depende do que procuramos ver.
O que procuramos ver depende do que pensamos.
O que pensamos depende do que percebemos.
O que percebemos determina o que acreditamos.
O que acreditamos determina o que tomamos por verdadeiro.
O que tomamos como sendo o verdadeiro é a nossa realidade.”*

(Hélio Couto)

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 e suas tipologias e características, além da prática paradiplomática dos governos locais e a articulação internacional do município de Porto Alegre, correlacionando os conceitos teóricos da paradiplomacia com o estudo de caso concreto. 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 exclusively the responsibility of the central state, which exercises it through diplomacy. However, the emergence of new international actors, with the advent of globalization, gave rise to a scenario in which subnational government entities participate directly in international relations, a phenomenon known as paradiplomacy. In Brazil, Porto Alegre was a pioneering local government in the institution of a coordinating body for the international agenda of the bodies that comprise the municipal administration. Therefore, this research aims to analyze the development of the processes of insertion and international performance from the city of Porto Alegre, through a case study. To this end, the current research addresses the concept of paradiplomacy, the terminological discussion about the phenomenon and its typologies and characteristics, in addition to the paradiplomatic practice of local governments and the international articulation of the municipality of Porto Alegre, correlating the theoretical concepts of paradiplomacy with the study of concrete case. To carry out this study, descriptive research, the hypothetical-deductive method, case study, bibliographical 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 carried out, it was found that the period from 1989 to 2005 was the period of greatest internationalization in the city of Porto Alegre. In the meantime, the first institutional structure for international affairs was created, the Extraordinary Secretariat for Fundraising, a large part of the twinnings that the municipal entity maintains with other cities in the world were celebrated, in addition to the allocation of the largest portions of the municipality's annual budget to international relations.

Key words: Paradiplomacy. Local Governments. Porto Alegre.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Sínteses gerais e evoluções conceituais da “paradiplomacia”	20
Quadro 2 –	Principais distinções municípios X regiões	23
Quadro 3 –	Linhas de negociação da ação internacional subnacional	24
Quadro 4 –	Tipologia de Paradiplomacia	25
Quadro 5 –	Tipologia de ações paradiplomáticas	26
Quadro 6 –	Formatos de paradiplomacia reticular	27
Quadro 7 –	Síntese das características e ações das três vertentes da paradiplomacia	28
Quadro 8 –	Grau de intensificação da paradiplomacia	29
Quadro 9 –	Internacionalização ativa vs. passiva	30
Quadro 10 –	Formas de inserção de cidades no cenário internacional	32
Quadro 11 –	Tipologia da inserção de cidades no cenário internacional	33
Figura 1 –	Intensidade da inserção de cidades no cenário internacional	34
Figura 2 –	Níveis da inserção de cidades no cenário internacional	35
Quadro 12 –	Tipologias da Atuação Global Municipal	36
Quadro 13 –	Consolidado das Tipologias da Atuação Global Municipal	37
Quadro 14 –	Surgimento das áreas internacionais nos municípios brasileiros até 2008	43
Quadro 15 –	Prefeitos de Porto Alegre (1989-2021)	46
Quadro 16 –	Evolução da estrutura institucional de relações internacionais de Porto Alegre	49
Quadro 17 –	Dimensões da estratégia internacional de Porto Alegre (1993-2005)	51
Quadro 18 –	Eixos principais dos projetos de cooperação internacional (1993-2005)	52
Quadro 19 –	Irmanamentos de Porto Alegre	56
Quadro 20 –	Projetos de cooperação internacional de Porto Alegre (2009-2019)	57
Gráfico 1 –	Evolução do orçamento destinado às relações internacionais (%)	60
Quadro 21 –	Síntese dos conceitos aplicados ao caso de Porto Alegre	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Orçamento destinado às relações internacionais a partir de 2002	59
Tabela 2 – Média do orçamento destinado às relações internacionais por gestão	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CRI	Coordenação de Relações Internacionais
CRIF	Coordenação de Relações Internacionais e Federativas
DGAI	Diretoria–Geral de Articulação Institucional
DOPA	Diário Oficial de Porto Alegre
e-SIC	Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão
EUA	Estados Unidos
FAL	Fórum de Autoridades Locais pela Inclusão Social
FSM	Fórum Social Mundial
GC	Governo Central
GI/CGRIC	Coordenadoria Geral de Relações Internacionais e Cooperação
GNC	Governo não-central
GRI	Gerência de Relações Internacionais
GRINT	Gerência de Relações Internacionais
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
Mercosul	Mercado Comum do Sul
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PPS	Partido Popular Socialista
PT	Partido dos Trabalhadores
SAPL	Sistema de Apoio a Publicação de Normas
SECAR	Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos
SIREL	Sistema Integrado de Referência Legislativa
SMCPGL	Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local
SMGL	Secretaria Municipal de Governança Local
SMRI	Secretaria Municipal de Relações Institucionais
UT	Unidade Temática

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
1.1	Problema de pesquisa.....	12
1.2	Hipóteses	12
1.3	Objetivos	13
1.3.1	Objetivo geral	13
1.3.2	Objetivos específicos	13
1.4	Justificativa	13
1.5	Metodologia.....	14
1.5.1	Quanto aos objetivos ou fins.....	14
1.5.2	Quanto aos meios ou métodos	15
1.5.3	Quanto às técnicas de coleta de dados.....	16
2	PARADIPLOMACIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A AÇÃO INTERNACIONAL DAS UNIDADES SUBESTATAIS	18
2.1	A inserção internacional de entes subnacionais: discussão terminológica	18
2.2	O fenômeno paradiplomático: tipologia e características.....	24
2.3	Características e tipologias da paradiplomacia dos governos locais.....	30
3	A PRÁTICA PARADIPLOMÁTICA DOS GOVERNOS LOCAIS: O CASO DE PORTO ALEGRE.....	39
3.1	Globalização e Relações Internacionais: experiências paradiplomáticas no Brasil e no mundo	39
3.1.1	A paradiplomacia em Toronto, Canadá	40
3.1.2	A paradiplomacia em Nova York, Estados Unidos.....	41
3.1.3	A paradiplomacia no Rio de Janeiro, Brasil	43
3.2	A estrutura institucional de relações internacionais de Porto Alegre	44
3.3	A atuação internacional do município de Porto Alegre	50
3.4	Análise do caso de Porto Alegre.....	61
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
	REFERÊNCIAS.....	68

1 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, 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. Conseqüentemente, 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.

A proposta do presente estudo constitui na abordagem da inserção internacional de entes subnacionais, sobretudo os governos locais, ilustrando o início do desenvolvimento das atividades internacionais locais através do estudo de caso da atuação internacional do município de Porto Alegre. Para tal, é analisado o processo paradiplomático local desde a sua estruturação até a atualidade, assim como a

estrutura e os instrumentos de atuação da cidade. Desta forma, esta pesquisa está organizada em três capítulos principais: no primeiro deles, é apresentado o tema do corrente estudo, objetivos, problema de pesquisa, justificativa e metodologia utilizada. Na sequência, é abordado o conceito de paradiplomacia, a discussão terminológica acerca do fenômeno e suas tipologias e características. No terceiro capítulo, discorre-se sobre a prática paradiplomática dos governos locais e a articulação internacional do município de Porto Alegre, associando a teoria e a prática da paradiplomacia, através da correlação dos conceitos apresentados no capítulo 2 com o caso concreto ilustrado no capítulo 3.

1.1 Problema de pesquisa

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?

1.2 Hipóteses

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.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo geral

Analisar o desenvolvimento dos processos de inserção e atuação internacional do município de Porto Alegre.

1.3.2 Objetivos específicos

- a) Identificar as diferentes tipologias e características da paradiplomacia, especialmente no que concerne aos governos locais;
- b) Demonstrar os benefícios e dificuldades de se ter um órgão de relações internacionais atuando junto ao governo.
- c) Analisar o desenvolvimento da atividade internacional no município de Porto Alegre.

1.4 Justificativa

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, vêem 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 do presente 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 excursão 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.

1.5 Metodologia

Entende-se por metodologia os procedimentos a serem utilizados quando do desenvolvimento da pesquisa propriamente dita. Para Antonio Carlos Gil (2008, p. 8), “[pode-se] definir método como caminho para se chegar a determinado fim. E método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento”. Assim, os principais procedimentos adotados foram:

1.5.1 Quanto aos objetivos ou fins

O presente trabalho se caracteriza, a partir dos seus objetivos, 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).

Conforme apontam Prodanov e Freitas (2013, p. 53), “pesquisas descritivas são, juntamente com as pesquisas exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática”. Assim sendo, buscou-se, com esta pesquisa, analisar um caso prático de inserção internacional local, com base no conceito de paradiplomacia. Foram identificadas as características da atuação internacional de Porto Alegre, bem como apontada a sua natureza, estratégias, organização, além de ações e projetos desenvolvidos pela cidade no âmbito das relações internacionais locais.

1.5.2 Quanto aos meios ou métodos

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 tentar explicar a dificuldade expressa no problema, são formuladas conjecturas ou hipóteses. Das hipóteses formuladas, deduzem-se consequências que deverão ser testadas ou falseadas” (GIL, 2008, p. 12). Isso posto, as hipóteses que orientaram a pesquisa dispuseram sobre: (i) a instituição formal de um órgão específico para tratar das relações internacionais locais; (ii) a identificação das áreas nas quais o governo já atua internacionalmente, ainda que de forma não institucionalizada, ou com potencial de atuação; (iii) o planejamento de estratégias de inserção internacional, por meio da definição de 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 implicou na invalidação das outras.

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 “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”. De acordo com Gil (2008, p. 57), “[o] estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado [...]”. Na concepção dos autores Goode e Hatt (1975 *apud* ORSOLINI; OLIVEIRA, 2014, p. 10) é possível afirmar que uma das vantagens do estudo de caso é que “permite investigar, em profundidade, o desenvolvimento, as

características e demais aspectos constitutivos de qualquer unidade social: um indivíduo; um núcleo familiar; um grupo social; uma empresa pública ou particular etc.”

O estudo de caso proposto nesta pesquisa analisou a atuação internacional da cidade de Porto Alegre, correlacionando os conceitos explicativos do fenômeno com a prática paradiplomática da capital do Rio Grande do Sul, uma vez que “Porto Alegre foi um município pioneiro no Brasil no estabelecimento de uma instância de coordenação das relações internacionais dos órgãos do governo local” (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 110). Desta forma, foi abordada a articulação internacional do ente subnacional local desde o seu início até a atualidade, correferindo a teoria com o caso concreto.

1.5.3 Quanto às técnicas de coleta de dados

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). Conforme apontado por Gil (2008, p. 50), “[a] principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”. Assim sendo, a pesquisa bibliográfica se utiliza de fontes secundárias, isto é, das contribuições de autores sobre determinado assunto.

No que diz respeito à pesquisa bibliográfica, 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 excursão externa, através da consulta aos meios oficiais de publicação e transparência de documentos e informações concernentes à cidade e sua interveniência internacional.

Na pesquisa acerca de Porto Alegre e sua excursão externa, 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.

2 PARADIPLOMACIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A AÇÃO INTERNACIONAL DAS UNIDADES SUBESTATAIS

Nesta seção, é abordada a mobilização internacional de entes subnacionais. No primeiro momento, contextualiza-se o surgimento de tal fenômeno para que, em seguida, seja explorado o conceito de paradiplomacia. Na sequência, apresenta-se as bases epistêmicas em que a inserção internacional dos governos subnacionais se faz presente, por meio das diferentes visões acerca do fenômeno na academia. Por fim, as características, classificações e tipologias da paradiplomacia são apresentadas, através de distintos olhares de diversos autores da literatura especializada.

2.1 A inserção internacional de entes subnacionais: discussão terminológica

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 político-social 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. No Quadro 1, são apresentadas sínteses gerais e evoluções conceituais da “paradiplomacia”.

Quadro 1 – Sínteses gerais e evoluções conceituais da “paradiplomacia”

Autor e data	Contribuição, utilização ou compilação conceitual
Ivo Duchacek (1984, 1990)	Microdiplomacia, paradiplomacias global, regional transfronteiriça e transregional
Panayotis Soldatos (1990)	Paradiplomacias global e regional
John Kincaid (1990)	Diplomacia constituinte
Iñaki Aguirre (1999)	Protodiplomacia
Stéphane Paquin (2004)	Paradiplomacia identitária
André Lecours (2002, 2008)	Paradiplomacia (meio multifuncional)
Michael Keating (2000)	Paradiplomacia econômica, cooperativa e política
Noé Cornago Prieto (2004)	Paradiplomacia
Ricardo Seitenfus (2004)	Paradiplomacia
Jorge Schiavon (2004)	Política externa das entidades federativas
José Magone (2006)	Paradiplomacia transnacional
Brian Hocking (2006)	Diplomacia de múltiplas camadas
Stefan Wolff (2007)	Política externa subnacional
Rogier Van Der Pluijm (2007)	Diplomacia das cidades
Eduardo Iglesias, Valéria Iglesias e Graciela Zubelzú (2008)	Gestão externa ou internacional
Leobardo Alanís (2009)	Cooperação oficial descentralizada
Zidane Zeraoui (2009, 2013)	Paradiplomacia e diplomacia de múltiplos níveis
Peter Bursens e Jana Deforche (2010)	Diplomacia plurinacional
Damián Paikin (2010) Mercedes Botto (2015)	Paradiplomacia subnacional
Alexander Kuznetsov (2015)	Pós-diplomacia, diplomacias catalítica e subestatal
Nahuel Oddone e Horácio Vásquez (2015)	Paradiplomacia e cooperação transfronteiriça
Rodrigo Tavares (2016)	Política externa local, diplomacia local, localismo da política externa, relações internacionais subnacionais
Falguni Tewari (2017)	Paradiplomacia e diplomacia subnacional

Fonte: Junqueira (2018, p. 59-60).

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.

Nesse sentido, Milani e Ribeiro (2011) abordam as atividades paradiplomáticas dos municípios brasileiros enquanto congruentes com a atuação internacional do governo central. Para eles, a paradiplomacia local não contestaria a estrutura central de atuação externa, tampouco a identidade política do Estado-nação. Nesse diapasão, os autores desenvolvem o conceito de gestão internacional local, o qual corresponde a um conjunto de estruturas e procedimentos que promovem a capacidade dos municípios em desenvolver, participar e estabelecer redes ou fluxos nas dimensões culturais, econômicas, sociais e de informação, em escala regional e global, o que enseja o desenvolvimento de estratégias organizacionais locais e

parcerias de governança global e local, especialmente em termos de cooperação técnica nas áreas de infraestrutura, assistência e desenvolvimento.

Embora possa parecer consenso que a paradiplomacia engloba a atuação internacional das esferas de governo regional e local, autores como Cezário (2011), no entanto, consideram a utilização do neologismo “paradiplomacia” e seu arcabouço teórico incongruente para interpretar a atuação internacional dos municípios brasileiros. Segundo o autor, “[encarar] essa atuação municipal como parte do mundo estatocêntrico, sendo uma integrante da Política Externa (paralelo à diplomacia), gera uma série de incompreensões sobre o papel dos municípios no cenário global” (CEZÁRIO, 2011, p. 21). Assim, Cezário (2011, p. 20-24) aponta para a distinção entre a atuação internacional central e a local, bem como desenvolve o conceito de “Atuação Global Municipal” como alternativa à paradiplomacia:

O maior intento dos governos locais, porém, não é influenciar a política externa dos países, mas sim constituir uma rede própria de compromissos e troca de conhecimento com outros governos subnacionais. Quanto maior o número de governos locais compromissados, maior é a capacidade de governança desses atores na agenda internacional. [...] Com peculiaridades e cometimentos próprios, a ‘Atuação Global Municipal’ é, portanto, distinta da política externa conduzida pelo governo federal, podendo ser inclusive incompatível. Os princípios do modelo federativo brasileiro e a dimensão territorial do país são alguns dos fatores que reforçam esse posicionamento autônomo dos municípios nas relações internacionais.

Ainda que entendida como diplomacia paralela, a excursão externa dos entes subnacionais é distinta da atuação internacional dos governos centrais. Um dos fatores que contribui para tal é a distinção proposta por Rosenau (1990), segundo o qual haveria dois tipos de atores: os livres de soberania (*sovereignty-free*), e os condicionados pela soberania (*sovereignty-bound*). Essa identificação enfatiza o que as restrições e responsabilidades decorrentes da soberania podem representar para a atuação externa dos atores internacionais. Com base nesta distinção, Salomón e Nunes (2007) apontam para o fato de que os entes subnacionais, entendidos como governos regionais e locais, são atores mistos, ou seja, apresentam características de ambas as definições, em diferentes proporções.

Assim, quanto mais próximos do centro, mais condicionados pela soberania. Os governos centrais, por constituírem o próprio centro, assumem responsabilidades inerentes ao exercício da soberania. Em decorrência de suas responsabilidades soberanas, estão obrigados a ocupar-se da multiplicidade de questões da agenda global e a alocar e distribuir recursos entre tais questões, o que denota uma

capacidade limitada no que tange à escolha dos temas da agenda de governo. Por outro lado, os governos mais distantes do centro, com maior liberdade em relação à soberania, estão mais livres para eleger as prioridades de suas agendas e buscar objetivos mais concretos nas dimensões de seus interesses. Entre a pluralidade de atores livres de soberania, como grupos étnicos, partidos políticos, agências burocráticas e empresas multinacionais, incluem-se os governos subnacionais (SALOMÓN; NUNES, 2007).

Quadro 2 – Principais distinções municípios X regiões

Critérios	Municípios	Regiões/Nível intermediário de Governo
Autonomia	Desfrutam de maior grau de liberdade e de possibilidades, decorrentes do seu caráter misto, neste caso, beneficiando-se do lado de ator livre de soberania	Maiores limitações e reponsabilidades, próprias dos atores condicionados pela soberania
Agenda	Mais focada, com frequente priorização dos temas sociais	Prioritariamente voltada para o foco econômico-comercial
Instrumentos	Conicionados pela agenda, os instrumentos empregados estão voltados prioritariamente para o desenvolvimento e bem-estar da coletividade, sendo esta a principal motivação da sua ação externa	Utilizam instrumentos inspirados na ação externa do GC, ainda que também utilizem instrumentos típicos dos GNCs municipais, como os irmanamentos; recorrem a instrumentos clássicos de promoção comercial (envio de missões comerciais ao estrangeiro, participação de feiras de negócios...)
Uso da cooperação	Cooperação intermunicipal, cooperação em redes e multilateral	Privilegia relações bilaterais de cooperação
Estrutura paradiplomática	Tende a ser simples, sem canais formais de conexão com o aparato da política exterior do GC	Mais complexa e duradoura, inspirada na estrutura do GC, incluindo canais formais de conexão com o aparato da política exterior do GC, assim como frequente presença de planejamento para sua ação externa.

GC - Governo Central
GNC - Governo não-central

Fonte: Ribeiro (2009, p. 38).

A partir das definições do Quadro 2, torna-se claro os distintos níveis de ação dos entes subnacionais no plano internacional. No Brasil, as esferas de governo subnacionais são as estaduais e municipais, as quais correspondem ao regional e ao local, respectivamente. Ambos os níveis de atuação apresentam suas particularidades, dada a proximidade com a qual se encontram em relação à soberania. Desta forma, os entes regionais, por serem mais próximos da soberania do que os entes locais, acabam por ter sua mobilização internacional mais limitada,

enquanto os governos locais são mais livres para executar suas projeções internacionais nas áreas de seus interesses.

2.2 O fenômeno paradiplomático: tipologia e características

A paradiplomacia é um fenômeno dotado de particularidades e especificações, o que torna possível caracterizar a ação internacional das unidades federadas. Duchacek (1990) aponta para o fato de que a interveniência internacional de governos não centrais varia muito em intensidade, frequência, forma e objetivos, que são predominantemente econômicos e técnicos e apenas parcialmente políticos, com exceção das ações separatistas. Assim sendo, o autor distingue três categorias básicas de linhas de negociação no que concerne às dimensões geopolíticas da excursão externa subnacional: paradiplomacia regional transfronteiriça, paradiplomacia transregional e paradiplomacia global. As características e definições dessas linhas são apresentadas no Quadro 3, em que se acrescenta, ainda, a definição de protodiplomacia pelo autor.

Quadro 3 – Linhas de negociação da ação internacional subnacional

Paradiplomacia regional transfronteiriça	Abrange os contatos transfronteiriços - institucionais, formais e, sobretudo, informais - que são predominantemente condicionados pela proximidade geográfica e pela conseqüente semelhança na natureza dos problemas comuns e as suas soluções possíveis.
Paradiplomacia transregional	Engloba as conexões e negociações entre governos não centrais que não são vizinhos, mas cujos governos nacionais são. Essas unidades subnacionais são separadas por outras jurisdições provinciais/estaduais da fronteira internacional que, para estabelecer e manter seus vínculos, devem, por assim dizer, dar um salto.
Paradiplomacia global	A paradiplomacia global consiste em contatos político-funcionais com nações distantes que colocam governos não centrais em contato não apenas com centros comerciais, industriais ou culturais em outros continentes, mas também com as várias filiais ou agências de governos nacionais estrangeiros.
Protodiplomacia	Compreende iniciativas e atividades de um governo não central no exterior que enxertam uma mensagem mais ou menos separatista em seus vínculos econômicos, sociais e culturais com nações estrangeiras. Em tal contexto, a autoridade matriz regional/provincial usa suas missões comerciais/culturais no exterior para preparar o terreno internacional para uma futura secessão e reconhecimento de uma nova unidade soberana.

Fonte: Elaboração própria, com base em Duchacek (1990).

No que concerne às características da paradiplomacia, Duchacek (1990) distingue a fragmentação da segmentação. Para o autor, a segmentação federal, no escopo da política externa, é baseada no pressuposto de que a execução de

atividades internacionais por governos democráticos não centrais já se tornou fato nas relações internacionais. Assim sendo, conforme apontado por Soldatos (1990, p. 36, tradução nossa), “a segmentação nem sempre é um fenômeno desintegrador (como o termo fragmentação pode implicar), mas poderia, em muitos casos, fazer parte de um processo de racionalização nas relações externas”.

Baseado no conceito de segmentação, Soldatos (1990) distingue dois tipos: a segmentação territorial e a segmentação funcional. A segmentação territorial, também chamada de vertical, uma vez que trata de diferentes níveis de governo, corresponde à atuação direta das unidades federadas na área de relações externas e na formulação de política externa. A segmentação funcional, por sua vez, diz respeito ao envolvimento de diferentes departamentos e agências governamentais dentro de um mesmo nível de governo nos assuntos internacionais, devido ao processo de “domesticação” da política externa, isto é, o desenvolvimento de atividades de política externa na área de *low politics*.

Para Soldatos (1990), existem duas tipologias principais de paradiplomacia: a global e a regional. Para o autor, o adjetivo “global” possui um sentido mais funcional do que geográfico, desta forma, a paradiplomacia global ocorre quando as unidades federadas tratam de questões concernentes ao sistema como um todo, isto é, questões como a paz e a guerra e a liberalização do comércio internacional, por exemplo. A paradiplomacia regional, por sua vez, ocorre quando os assuntos tratados possuem relevância regional para as comunidades envolvidas em uma atividade subnacional. A paradiplomacia regional pode ser subdividida em dois tipos: a paradiplomacia macrorregional, que ocorre quando os atores tratam de questões relacionadas a comunidades não contíguas; e a paradiplomacia microrregional, que diz respeito a comunidades que possuem uma contiguidade geográfica. Este último, ainda, pode ser categorizado em dois subtipos: a paradiplomacia transfronteiriça e fronteiriça, quando a contiguidade implica limites. O Quadro 4 sintetiza a tipologia de paradiplomacia de Soldatos (1990).

Quadro 4 – Tipologia de Paradiplomacia

Global		
Regional	Macrorregional	
	Microrregional	Transfronteiriça Fronteiriça

Fonte: Ribeiro (2009, p. 48).

As ações paradiplomáticas também são analisadas por Soldatos (1990). Para o autor, essas ações podem ser cooperativas ou paralelas. As ações cooperativas ocorrem quando há envolvimento do governo central, podendo ser coordenadas pelo governo federal, ou conjugadas, em que a unidade subnacional atua em conjunto com o ente nacional. A ação paralela, como o nome sugere, é desenvolvida paralelamente às atividades centrais. Pode ser harmoniosa, com ou sem monitoramento por parte da federação, ou desarmônica, isto é, que enseja uma fragmentação.

Quadro 5 – Tipologia de ações paradiplomáticas

Cooperativa	Coordenada (Pelo Governo Federal)	
	Conjugada Unidade subnacional com governo federal	
Paralela	Harmoniosa	Com monitoramento federal
		Sem monitoramento federal
	Fragmentação	

Fonte: Ribeiro (2009, p. 48).

Na seara da inserção internacional de entes subnacionais, a paradiplomacia se apresenta sob diferentes facetas, o que permite sua classificação de acordo com as características com que ocorre. Devido à peculiaridade *sui generis* deste fenômeno, diversos autores distinguem as formas de excursão internacional subnacional. Com efeito, Senhoras, Moreira e Vitte (2008) apontam para a existência de quatro formatos de paradiplomacia reticular, quais sejam: subnacional, empresarial, epistêmica e ministerial, cujas descrições e características são apresentadas no Quadro 6.

Quadro 6 – Formatos de paradiplomacia reticular

Paradiplomacia Subnacional	O termo paradiplomacia subnacional representa um marco conceitual importante para compreender a ação paralela em âmbito internacional de governos locais e regionais através do estabelecimento de contatos permanentes ou não com atores correspondentes em outros países e com entidades públicas ou privadas estrangeiras.
Paradiplomacia Empresarial	A paradiplomacia corporativa refere-se à atuação internacional de empresas revestida por um conjunto de orientações, princípios e práticas estratégicas. Como até a década de 1950, a ação de empresas transnacionais estava fortemente associada à diplomacia estatal, foi somente a partir das décadas de 60 e 70 que surge a paradiplomacia corporativa, quando as empresas transnacionais passaram a se apresentar com maior autonomia no sistema internacional.
Paradiplomacia Epistêmica	As ações internacionalistas de movimentos sócio-político-ambientais ou de organizações sindicais e não governamentais são exemplos de paradiplomacia epistêmica que ocorrem em paralelo e de forma independente com as atividades dos Ministérios de Relações Exteriores, tendo muitas vezes uma escala multilateral de ação.
Paradiplomacia Ministerial	Em algumas conjunturas específicas na história de muitos países observa-se que alguns ministérios influenciaram ou ainda persistem influenciando na definição da política exterior, desde os casos dos ministérios de comércio e indústria até os ministérios militares, ao rivalizarem com os Ministérios de Relações Exteriores e ao desenvolverem suas próprias linhas de ação exterior de natureza paradiplomática, abrindo um espaço oportunista a um processo de ruptura da unidade de ação exterior do Estado.

Fonte: Senhoras; Moreira; Vitte (2008, p. 6-7).

No tocante à essência e objetivo da ação internacional subnacional, Paquin (2004) identifica três vertentes de análise distintas do fenômeno paradiplomático, quais sejam: paradiplomacia clássica, paradiplomacia de integração regional e paradiplomacia identitária. As características de cada vertente analítica são sintetizadas no Quadro 7.

Quadro 7 – Síntese das características e ações das três vertentes da paradiplomacia

PARADIPLOMACIA	
CLÁSSICA	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de atração de investimentos e centros de decisão econômica, estas sendo geralmente produto de organismos governamentais ou mistos, cujas técnicas ressaltam o marketing e comportam geralmente quatro vertentes: a construção de imagem atrativa para o território; implantação de serviços para os investidores e uma política para alvejar os investidores potenciais, além de incentivos financeiros; • Desenvolvimento de marketing pelos países, regiões e cidades para a atratividade do território; • Ações voltadas para sustentar as exportações e encontrar mercados para os produtos das empresas locais; • Busca de inovação e eficácia pelas regiões e cidades; • Oferecimento de subvenções governamentais e incentivos financeiros às empresas para a sua instalação; • Implementação de campanhas de informação para conquistar público ou decisores de países estrangeiros; • Realização de pedidos de empréstimos internacionais para consolidar o desenvolvimento econômico; • Políticas de fronteira para estender infraestruturas de comunicação e de estradas.
INTEGRAÇÃO REGIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Participação de entidades subnacionais em canais de representação de interesses regionais; • Desenvolvimento de paradiplomacia em rede; • Criação de associações de governança cooperativa na escala regional (duas categorias: função de representação e aquelas com lógica funcionalista); • Desenvolvimento de laços transnacionais entre movimentos regionalistas subnacionais, afirmando defesa das identidades culturais; • Criação de políticas de promoção da cultura, associações de pesquisadores, intercâmbios de estudantes.
IDENTITÁRIA	<ul style="list-style-type: none"> • A paradiplomacia como componente do processo de “construção de nação”, procurando o reconhecimento e a legitimidade sobre o plano internacional; • Elaboração de política estrangeira com objetivo de reforço da nação minoritária no contexto de um Estado federal ou de estrutura descentralizada; • Políticas de cooperação com “países mães” para reforçar a cultura, língua e a nação; • Movimentos nacionalistas subnacionais buscando reconhecimento de uma identidade coletiva.

Fonte: Ribeiro (2009, p. 44).

Em suma, pode-se afirmar que a paradiplomacia clássica possui um viés mais econômico e comercial, enquanto que a paradiplomacia de integração regional é voltada para a cooperação multilateral a nível regional. A paradiplomacia identitária, por sua vez, concentra-se nos aspectos culturais mais voltados às múltiplas identidades das localidades e regiões de um país. Temos, assim, um consolidado das três vertentes analíticas da paradiplomacia de Paquin (2004).

Outra contribuição acerca da interveniência internacional de entidades governamentais subestatais é proposta por Philippart (1999, *apud* PAQUIN, 2004), que realizou uma análise do movimento paradiplomático com fulcro em uma conjugação de distintos critérios que são matricialmente cruzados, com foco nas dimensões concernentes ao raio geográfico da ação, no objetivo e domínio prioritário de ação, no modo operatório, bem como no seu limite e nas ações desenvolvidas pelos atores subnacionais. Com base nessa conjugação de critérios, o autor distingue os conceitos de paradiplomacia “mínima”, “menor”, “maior”, “máxima” e “protodiplomacia”. As definições das distinções sugeridas pelo autor são apresentadas no Quadro 8.

Quadro 8 – Grau de intensificação da paradiplomacia

Paradiplomacia mínima	Na paradiplomacia “mínima” as ações não ultrapassam o quadro fronteiriço, a cooperação seria fundamentalmente seu <i>modus operandi</i> e as ações desenvolvidas seriam prioritariamente voltadas para o domínio econômico, sendo, porém, às vezes dirigidas para a área social e cultural. Tais ações objetivam a cooperação clássica como no contexto europeu sobre a cooperação transfronteiriça das autoridades territoriais.
Paradiplomacia menor	Similarmente à paradiplomacia “mínima”, a paradiplomacia “menor” desenvolve relações limitadas a um quadro geográfico transfronteiriço ou transregional, com um modo operatório fortemente cooperativo e ações paralelas harmoniosas com o Governo central. Os domínios de ação aqui são múltiplos, porém essencialmente econômicos, com ações limitadas, dirigidas para promoção de exportações e missões econômicas, podendo chegar, porém, à abertura de escritórios nas capitais financeiras mundiais e representações em cidades estratégicas.
Paradiplomacia maior	A paradiplomacia “maior” desenvolve-se também com um modo operatório fortemente cooperativo, havendo, no entanto, aumento de ações harmoniosas bem como conflituosas com o governo central. Suas ações incluem o plano político, alimentadas por um sentimento regional e objetivando um ganho maior para a entidade subnacional. O dossiê de ações inclui a participação em associações internacionais, relações internacionais com GNCs, abertura de escritórios internacionais de promoção de investimentos e de exportações, e elaboração de políticas para a educação, tecnologia, ajuda ao desenvolvimento etc.
Paradiplomacia máxima	A paradiplomacia “máxima” atinge qualquer território no nível global e considera todos os tipos de domínios de ação, concorrendo com o Estado central naqueles que são, a princípio, de sua competência. É alimentada por um regionalismo ou um nacionalismo muito forte, e busca maximizar ganhos regionais para construir o Estado subnacional ou reforçar a nação minoritária em um país multinações.
Protodiplomacia	A protodiplomacia dirige sua estratégia também geograficamente para o nível global e com ações nos diversos domínios, havendo, contudo, coexistência de diferentes modos operatórios com tendência à escalada conflitual com outras esferas de poder, sobretudo porque visa a preparar o advento da independência.

Fonte: Elaboração própria, com base em Ribeiro (2009).

2.3 Características e tipologias da paradiplomacia dos governos locais

No que diz respeito à articulação internacional de governos locais, Soldatos (1996, *apud* RIBEIRO, 2009) identifica dois tipos distintos de internacionalização: a de caráter passivo e a inserção internacional ativa. Na tipologia definida pelo autor, as cidades são definidas como cidade-espaço e cidade-ator, de acordo com os critérios que atendem no seu processo de articulação internacional, assim como no grau de intensidade em que se verifica a presença de tais atributos, que dependem diretamente dos objetivos por elas perseguidos. Assim, a cidade-espaço demonstra um caráter mais imposto, subalterno e frágil, dada a natureza passiva do seu desenvolvimento internacional. A cidade-ator, por outro lado, apresenta uma internacionalização muito mais dinâmica, por acumular diversos atributos que a distingue da cidade-espaço. O quadro a seguir apresenta as principais características da tipologia das cidades, na visão do autor:

Quadro 9 – Internacionalização ativa vs. passiva

CARACTERÍSTICAS	INTERNACIONALIZAÇÃO	
	PASSIVA	ATIVA
	Cidade-espaço	Cidade-ator
Recebe fatores de produção do estrangeiro, bem como fluxos de comércio internacional	•	•
Hospeda instituições estrangeiras/internacionais	•	•
Acolhe regularmente encontros e atividades diversas internacionais	•	•
Oferece serviços de suporte às atividades socioeconômicas internacionais-chave		•
Sedia organismos “internacionais-chave” e grandes firmas estrangeiras		•
Recebe elites dirigentes de todo o mundo		•
Participa de grandes redes internacionais de alta-tecnologia e de serviços de ponta		•
Planeja e traça a estratégia de sua trajetória internacional		•
Exporta fatores de produção		•
Apresenta presença no estrangeiro de suas instituições econômicas, sociais, científicas e culturais		•
Participa de redes internacionais de cidades ou de instituições de cidades, celebrando acordos internacionais		•
Possui uma população de diversificada composição étnica		•

Fonte: Ribeiro (2009, p. 49).

Baseado na tipologia apresentada acima, Yahn Filho (2006) desenvolve um estudo da inserção internacional da cidade de Campinas, de São Paulo. Na sua pesquisa, o autor identifica um conjunto de características da internacionalização do

município, que o permite classifica-lo como um misto de cidade-espaco e cidade-ator, justamente por apresentar atributos de ambas as classificações, de acordo com a tipologia de Soldatos (1996, *apud* RIBEIRO, 2009). A cidade de São Paulo, por sua vez, dada a complexa estrutura institucional responsável pela coordenação da agenda internacional municipal, é considerada uma cidade-ator (CEZÁRIO, 2011).

Mais especificamente sobre a paradiplomacia das cidades, Lara (2020) identifica dimensões e variáveis para a articulação internacional de governos locais. Nesse sentido, a autora aponta as formas de inserção internacional de municípios, que podem ocorrer através de: atividades paradiplomáticas, associações de cidades, cooperação entre cidades, redes e alianças de cidades, marketing de cidades, competitividade, redes globais e cidades modelo. As definições de tais formas de inserção são consolidadas no Quadro 10.

Quadro 10 – Formas de inserção de cidades no cenário internacional

Atividades paradiplomáticas	As atividades paradiplomáticas referem-se àquelas ações por meio das quais a maioria dos governos em grandes municípios e mesmo em algumas cidades e vilas de médio e pequeno porte está envolvida nas relações exteriores. Essas atividades paradiplomáticas incluem geminação, geminação de reconciliação, geminação-cooperação, compreensão de geminação, geminação transfronteiriça, acordos focados no codesenvolvimento e acordos comerciais cidade-a-cidade, bem como ter contatos com representantes estrangeiros, viagens oficiais e missões, acordos com organizações internacionais, cuidando de diásporas e estabelecendo escritórios no exterior.
Associações de cidades	As associações de cidades constituem mais uma plataforma para as cidades se engajarem na projeção externa, ou seja, por meio da criação e participação ativa em organizações entre governos locais como cooperação intermunicipal. As cidades são representadas em associações nacionais e internacionais por câmaras municipais e/ou prefeitos. As associações são caracterizadas pelos interesses dos municípios vis-à-vis seus estados-nação em organizações internacionais. Fazer parte dessas associações (filiação, presidência e sede) é importante porque as associações também realizam ações de assessoria, gestão e apoio técnico aos municípios. Além disso, são a principal fonte de informação em cooperação e relações internacionais. Portanto, constituem uma cooperação transnacional.
Cooperação entre cidades	A cooperação cidade a cidade visa fortalecer a capacidade das cidades de lidar com seus próprios problemas em contato próximo com seus cidadãos.
Redes e alianças de cidades	As cidades se agrupam em redes por diversos motivos: fazer <i>lobby</i> em conjunto, gerar espaços territoriais mais coesos, inserir-se no sistema internacional, ter acesso à informação e às novas tecnologias, construir e fortalecer lideranças e gerar espaço de relacionamento uns com os outros, bem como com outros participantes.
Marketing de cidades	O objetivo dessa forma de atividade é traçar estratégias de promoção e divulgação para melhorar a reputação da cidade, já que ela modela um insumo intangível: a imagem. Essa forma de internacionalização usa o território como dispositivo de atração de turistas, investidores e talentos.
Competitividade	A competitividade traz uma perspectiva de economia espacial para as cidades e argumenta que a característica mais proeminente da distribuição geográfica da atividade econômica é sua concentração por meio de economias de escala
Redes globais	As redes globais podem ser entendidas como as estruturas comunicativas que influenciam o discurso, os procedimentos e o plano de ação dos participantes. Não há dúvida de que, atualmente, os atores internacionais estão organizados em redes, seja como redes formalmente constituídas, ou como redes globais, em que a hierarquia das cidades visa identificar aqueles que se tornaram os participantes mais importantes da política mundial. Nessa perspectiva, as grandes cidades globais são os principais nós organizacionais em múltiplas redes globais de fluxos econômicos, sociais, demográficos e de informação.
Cidades modelo	A cidade modelo é a forma mais complexa de inserção no cenário internacional porque a construção do modelo exige o reconhecimento de um projeto de cidade específico, em comparação com outros projetos locais. Esse processo gera políticas públicas exemplares a serem reconhecidas em nível local por outras cidades ou municípios próximos, nacionalmente pelo governo central e internacionalmente por organizações internacionais e outras cidades. Destacam-se por prêmios nacionais, reconhecimento de boas práticas, menções e prêmios internacionais e o mais importante: outras cidades que replicam o modelo. Em outras palavras, as cidades tornam-se pontos luminosos no mundo, um conjunto selecionado de cidades classificadas como modelo, qualidade constituída a partir de elementos urbanos, práticas de gestão ou o que se costuma chamar de soluções criativas para problemas urbanos.

Fonte: Elaboração própria, com base em Lara (2020).

Ainda, Lara (2020) propõe a construção de uma tipologia para a inserção de cidades no cenário internacional, cujo elemento crucial consiste na imagem ou percepção que os demais atores têm da cidade e sua influência no ambiente internacional. Desta forma, a distinção proposta pela autora (2020) baseia-se no estado de conhecimento das ações, o que resulta em quatro tipos ou imagens que demonstram os meios pelos quais os governos locais buscam se inserir internacionalmente: projeção externa, presença internacional, atratividade territorial e reconhecimento global. No quadro abaixo é apresentado um consolidado com as definições dos conceitos propostos pela autora:

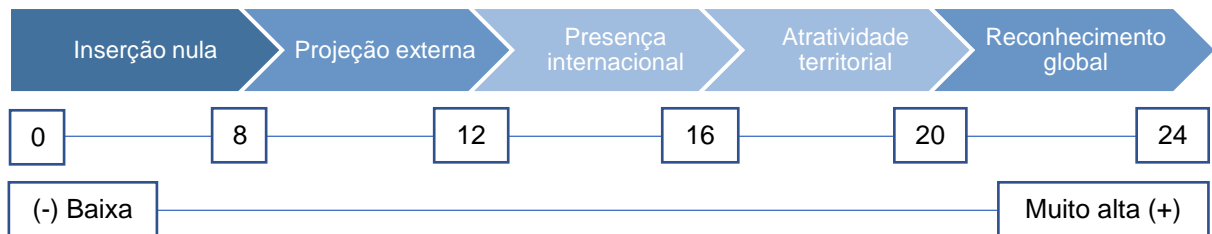
Quadro 11 – Tipologia da inserção de cidades no cenário internacional

Projeção externa	As cidades transcendem sua jurisdição e trocam informações com outros <i>players</i> sobre como eles querem que suas imagens sejam vistas. A projeção externa inclui atividades nas quais as cidades projetam suas qualidades e refletem sobre como os outros participantes as percebem. Do ponto de vista da imagem, a cidade passou a adotar pelo menos as estratégias e ações mais simples a serem reconhecidas externamente, como a geminação, a realização de alguma atividade paradiplomática ou a adesão a associações municipais. A função de projeção externa de atividades paradiplomáticas e de fazer parte de associações de cidades é ser reconhecida e, assim, ser “conhecida” fora de sua jurisdição, seja dentro ou fora de seus países de origem, por meio de pequenas iniciativas como geminação, seu posicionamento sobre questões específicas, e associações nacionais e internacionais.
Presença internacional	As cidades se engajam em ações e estabelecem relações com outros participantes internacionais. Há um alcance constante das cidades para atores além das fronteiras de seus países de origem. A presença internacional envolve um compromisso mais forte entre as partes interessadas (como governo local, setor privado, universidades e associações civis), uma vez que também têm interesse em se internacionalizar para se destacar internamente.
Atratividade territorial	Assim como a presença internacional, a atratividade territorial mostra como a cidade gostaria de se ver vis-à-vis com outros participantes internacionais de uma forma ampla, mas com a principal característica das questões territoriais como fator de atração. O processo de atratividade territorial das cidades é o desenvolvimento de vantagens competitivas com o intuito de competir com outras que tenham características semelhantes.
Reconhecimento global	O último tipo refere-se à imagem mais global e completa das cidades, em que outros participantes e agentes internacionais reconhecem sua importância e influência no sistema internacional. Ocorre quando as cidades transcendem suas relações de cooperação, associação e competição com outras e são capazes de criar suas próprias formas de interação com outras cidades e atores internacionais, sem a necessidade de um Estado-nação que as contenha ou de uma organização internacional que lhes indique o que é melhor para elas. O reconhecimento global indica um maior grau de inserção do que a projeção externa, presença internacional e atratividade territorial porque nenhuma cidade pode se tornar verdadeiramente internacional por si só, pois esse reconhecimento só tem sentido quando é concedido por outros atores.

Fonte: Elaboração própria, com base em Lara (2020).

A partir da construção da tipologia da inserção de cidades no cenário internacional, Lara (2020) distingue os graus de intensidade que cada uma das imagens representa. Desta forma, uma cidade sem atividades internacionais apresenta uma inserção nula e, à medida que a articulação internacional se intensifica, o governo local avança a sua imagem para a projeção externa, presença internacional, atratividade territorial, até alcançar o grau máximo de intensidade de sua inserção, isto é, o reconhecimento global. Na Figura 1 é representada a intensidade da inserção de cidades no cenário internacional.

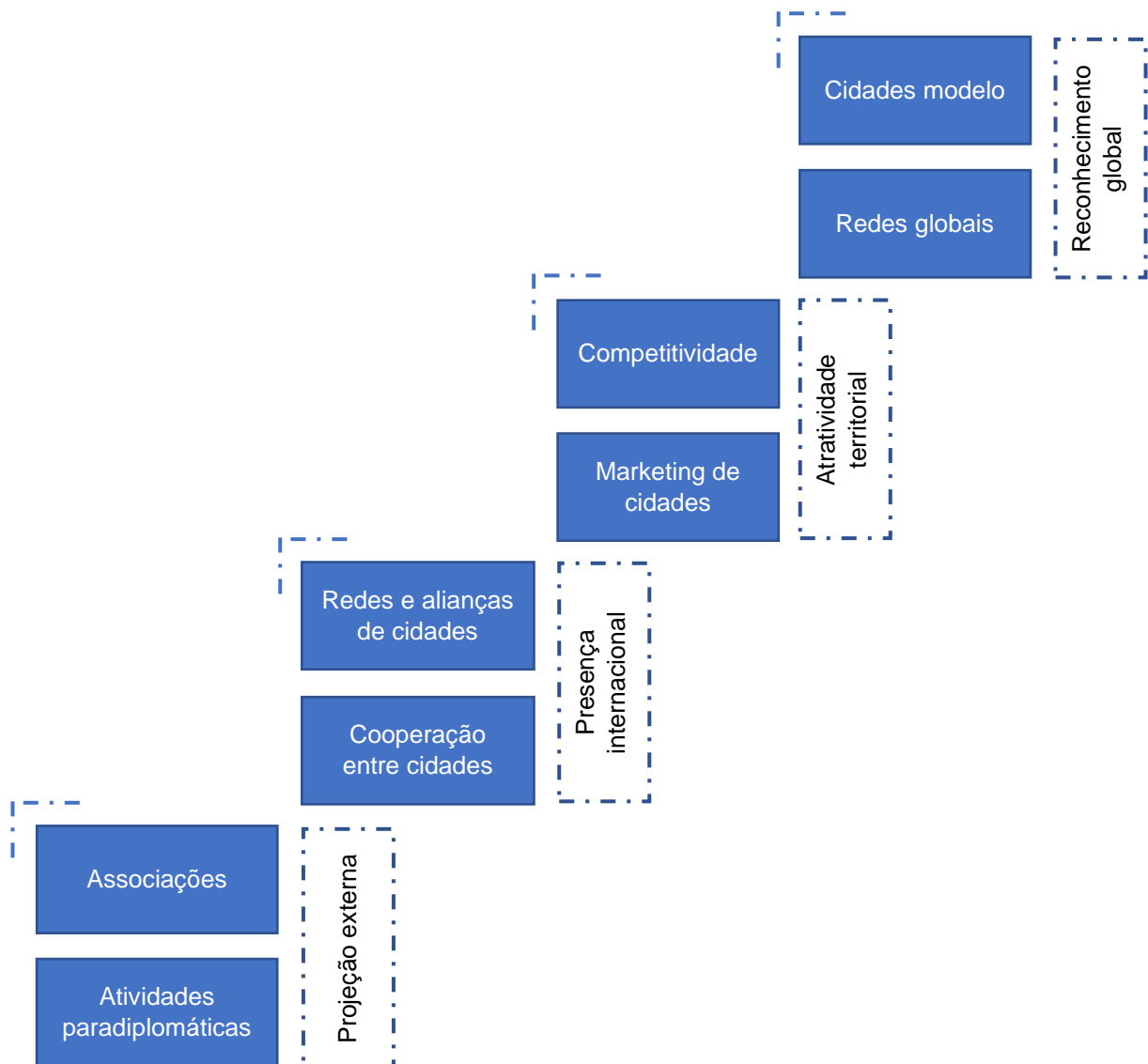
Figura 1 – Intensidade da inserção de cidades no cenário internacional



Fonte: Lara (2020, p. 196, tradução nossa).

Para além da identificação da intensidade da inserção internacional de cidades, Lara (2020) estabelece uma conexão entre as formas e a tipologia de inserção de cidades no cenário internacional. Isso posto, cada forma de inserção estaria vinculada a uma das imagens construídas pela autora e, assim, os níveis da mobilização internacional de cidades se tornam evidentes. Na Figura 2, são apresentados os níveis da inserção de cidades no cenário internacional.

Figura 2 – Níveis da inserção de cidades no cenário internacional



Fonte: Lara (2020, p. 198, tradução nossa).

Outra contribuição acerca da inserção internacional de governos locais a ser assinalada é a de Cezário (2011), que analisa o fenômeno sob o prisma do que conceitua como “atuação global municipal”, explicitada nas seções anteriores. Em sua pesquisa, o autor constrói uma tipologia a partir da conjugação das ações públicas e privadas, em que utiliza como base o grau de interação internacional e da intencionalidade de tal atuação. Desta forma, Cezário (2011) distingue quatro tipos de municípios, classificados de 1 a 4, cujas características e definições são apresentadas no Quadro 12.

Quadro 12 – Tipologias da Atuação Global Municipal

Tipo 1	O tipo 1 caracteriza municípios pequenos (5 a 10 mil habitantes), predominantemente rurais, com baixo fluxo de visitantes, afastados de grandes centros urbanos, com precária infraestrutura de comunicação e transporte. Itamarati, cidade no interior do Estado do Amazonas, é um bom exemplo dessa dificuldade de interação. Com poucos computadores e acesso lento à internet, a quinze dias da capital Manaus, via barco ou preços elevados de aviões fretados, a cidade possui entre seus cidadãos uma pequena comunidade peruana.
Tipo 2	O segundo tipo ideal de município abrange populações maiores, em que compatriotas vivem no exterior e constantemente enviam dinheiro para o sustento de suas famílias no Brasil, com forte presença do setor privado estrategicamente voltado para o ambiente externo. Contudo, a pouca participação do governo local nas ações internacionais fica restrita a algumas atividades promovidas pela iniciativa privada ou outros eventos circunstanciais, não havendo na prefeitura um responsável por essa atividade. Cuiabá é um bom exemplo de município com elevado fluxo de exportação e importação, com a concentração de imigrantes como os japoneses, vários centros culturais e educacionais. Ao mesmo tempo, é a única cidade-sede da Copa 2014 que não apresenta uma estrutura em relações internacionais na prefeitura para coordenar e manter o histórico dos diversos contatos que surgirão, por exemplo, em razão desse grande evento internacional. No caso de Goiânia, um dos secretários municipais apresenta inclusive mestrado no exterior, demonstrando a vivência internacional de alguns membros do governo.
Tipo 3	O tipo 3 representa os municípios em que há uma interação e mesmo uma intencionalidade no campo internacional por parte da prefeitura, seja em razão da necessidade de dialogar com as comunidades vizinhas no caso dos municípios de fronteira, seja no comprometimento do prefeito ou de um técnico específico responsável pelas relações internacionais. Em geral, esse responsável está ligado a outros temas dentro da prefeitura, não sendo possível uma dedicação exclusiva às ações internacionais. O ambiente privado é variável nesse contexto, mas geralmente se observa um grau significativo de interação por parte das empresas privadas e mesmo pelas organizações da sociedade civil. Em Aracaju, o prefeito se identifica como a pessoa dentro da prefeitura que estabelece esses laços internacionais, acompanhando inclusive as ações das capitais vizinhas no tema internacional. Jaguarão é uma cidade-gêmea de Rio Branco (Uruguai) com diversos trabalhos conjuntos espalhados em várias secretarias da prefeitura.
Tipo 4	O quarto tipo de município representa nossas cidades com maior envolvimento internacional, tanto no âmbito privado quanto no âmbito público. As prefeituras apresentam, assim, uma estrutura específica para a atuação internacional com objetivos definidos, sequência das ações, estipulação de orçamento e recursos apropriados. Em alguns casos, há uma secretaria própria de relações internacionais responsável por articular os diversos temas das outras secretarias com os atores internacionais – o chamado “cupido” governamental. Vale destacar essa capacidade do departamento internacional de impelir uma força integradora dentro da prefeitura, servindo como um elemento de ligação interno e externo. Em São Paulo, por exemplo, são quase quarenta funcionários que atuam no campo das relações internacionais entre assessores e estagiários.

Elaboração própria, com base em Cezário (2011).

Após identificar os quatro tipos de municípios e suas respectivas características e atributos no que diz respeito à interveniência internacional, Cezário (2011) apresenta as tipologias da atuação global municipal, que são consolidadas no Quadro 13. Nesse quadro, são apresentadas as características dos quatro tipos de atores, analisados com base no grau de interação e de intenção da mobilização internacional local.

Quadro 13 – Consolidado das Tipologias da Atuação Global Municipal

Características		Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4
Ação privada	Grau de interação	Indireta: cidade em que predomina agricultura de subsistência, com poucos imigrantes e turistas, fazendo parte de poucas cadeias produtivas internacionais	Direta: empresas realizam comércio exterior e serviços com alcance internacional, com presença de investimento externo e turistas estrangeiros.	Variável: em geral, nota-se uma forte interação privada, sobretudo no caso dos municípios da fronteira, tanto no setor produtivo quanto no setor sociocultural.	Direta: há forte presença de atores internacionais nos diversos setores do município
	Grau de intenção	Fortuito: a maior parte da informação chega por meios de comunicações como televisão e rádio, com visitas esporádicas de estrangeiros sem repercussão local.	Estratégico: as empresas visam alcançar o mercado externo e competitividade interna, os cidadãos viajam para o exterior, há promoção de outras culturas estrangeiras.	Variável: em geral, há uma percepção internacional, com presença de firmas estrangeiras.	Estratégico: há diversos eventos de promoção internacional em diversos setores.
Ação pública	Grau de interação	Indireta: não há ações internacionais, com pequena participação em eventos sediados no País.	Indireta: já é possível perceber maior envolvimento do setor público, com técnicos com experiência no exterior.	Direta: representa a maioria dos casos dos municípios de fronteira, os que apresentam responsável internacional e prefeitos atuantes.	Direta: há projetos mantidos na área internacional com constante participação em redes, feiras e missões no exterior.
	Grau de intenção	Fortuito: recebem convites para eventos internacionais, conhecem experiências externas por meios de comunicação.	Fortuito: estimulado pelas iniciativas privadas ou eventos ocasionais com baixa participação do governo local.	Variável: é possível observar políticas para a integração com outros países, embora sem grande coordenação.	Estratégico: há uma estrutura com funcionários específicos para as relações internacionais com objetivos delineados.
Município no Brasil		Itamarati (AM)	Goiânia (GO) Cuiabá (MT)	Aracaju (SE) Jaguarão (RS)	São Paulo (SP) Salvador (BA)

Fonte: Cezário (2011, p. 83).

Após a apresentação do panorama da paradiplomacia, verifica-se que as contribuições e propostas tipológicas dos diversos autores aqui aportados propiciam um melhor entendimento do fenômeno. A pluralidade de olhares sobre a paradiplomacia aponta para a diversidade sob a qual a inserção internacional de entes

subestatais, sobretudo governos locais, pode se apresentar, o que reitera a relevância da temática abordada neste estudo.

Para o caso de Porto Alegre, foram utilizadas todas as tipologias apresentadas neste capítulo, com a finalidade de caracterizar a paradiplomacia da cidade de acordo com os modelos teóricos desenvolvidos pelos autores. Após análise, verificou-se que o município apresenta uma paradiplomacia transregional e global (DUCHACEK, 1990); regional, macrorregional, paralela harmoniosa e sem monitoramento (SOLDATOS, 1990); subnacional (SENHORAS; MOREIRA; VITTE, 2008); clássica e de integração regional (PAQUIN, 2004); maior (PHILIPPART, 1999); além de ser um misto de cidade-espço e cidade-ator (SOLDATOS, 1996 *apud* RIBEIRO, 2009).

As formas de inserção no cenário internacional utilizadas pela cidade são: atividades paradiplomáticas, associações de cidades, cooperação entre cidades, redes e alianças de cidades, marketing de cidades, competitividade, redes globais e cidades modelo (LARA, 2020). A intensidade da ação internacional de Porto Alegre corresponde ao reconhecimento global (LARA, 2020), além de ser classificado como um município do tipo 4 (CEZÁRIO, 2011). As características e tipologias evidenciadas no caso da capital gaúcha são arrazoadas com maior profundidade na última seção do capítulo 3.

3 A PRÁTICA PARADIPLOMÁTICA DOS GOVERNOS LOCAIS: O CASO DE PORTO ALEGRE

No presente capítulo, é apresentado um caso prático de paradiplomacia local, sendo o município de Porto Alegre o objeto de análise. Na primeira seção, é realizada uma contextualização a respeito da paradiplomacia, em que são brevemente apresentados alguns casos e experiências paradiplomáticas no Brasil e no mundo. Na sequência, é analisada a estrutura institucional de relações internacionais de Porto Alegre e sua evolução, ilustrando as modificações e alterações realizadas na instância coordenadora da agenda internacional do município ao longo das diferentes gestões. Posteriormente, é abordada a atuação internacional da cidade de Porto Alegre, do seu início até a atualidade, com ênfase no período inicial de estruturação das relações internacionais no aparato institucional do ente (1989-2005). Por fim, é realizada uma conexão entre os conceitos, características e tipologias da paradiplomacia apresentados no capítulo anterior com a ação internacional da capital gaúcha.

3.1 Globalização e Relações Internacionais: experiências paradiplomáticas no Brasil e no mundo

A globalização é o fenômeno que representa um marco de grande relevância para as relações internacionais. Especialmente a partir da década de 1980, o fenômeno adquire grande ímpeto, o que enseja uma série de desdobramentos no cenário internacional e, particularmente, no desenvolvimento da paradiplomacia. A partir desse momento, foi pavimentada a via que desembocou na inserção mais incisiva dos entes subnacionais nas temáticas internacionais.

Na visão de Anthony McGrew (2011, p. 19, tradução nossa), para além do simples crescimento e intensificação das conexões e interdependência entre as nações, a globalização pode ser entendida como “[um] processo histórico que envolve uma mudança ou transformação fundamental na escala espacial da organização social humana que conecta comunidades distantes e expande o alcance das relações de poder entre regiões e continentes”. Dadas as proporções e escala de tal fenômeno, diversos setores de interação social tiveram a sua dinâmica reconfigurada, em especial as áreas econômica, militar, jurídica,

ecológica, cultural e social (MCGREW, 2011), o que impactou significativamente o cenário internacional.

Com as crescentes transformações ensejadas com o advento da globalização, novas questões passaram a despontar na agenda internacional global, o que oportunizou a interveniência e a ação externa subnacional. Impulsionados pela globalização, diversos casos de paradiplomacia começaram a despontar e a se intensificar no globo. Segundo Ribeiro (2009, p. 36), “[os] países federados foram os primeiros que viram nascer o fenômeno da paradiplomacia”. Assim sendo, a presente seção se concentra nos governos locais de três países federados: Canadá, Estados Unidos e Brasil, sintetizando o funcionamento e operacionalidade da mobilização internacional local nas cidades de Toronto, pelo reconhecimento mundial da cidade; Nova York, devido à grande força paradiplomática desse governo local; e Rio de Janeiro, um dos municípios pioneiros no desenvolvimento de uma área internacional no Brasil.

3.1.1 A paradiplomacia em Toronto, Canadá

No Canadá, a responsabilidade pelo desenvolvimento e crescimento econômico do país é dividida entre o ente central e as províncias, conforme disposto na constituição canadense, de modo que a atuação internacional subnacional complementa os interesses e diretrizes do governo central. Nesse diapasão, grande parte dos entes provinciais se envolvem internacionalmente na consecução do papel econômico, uma vez que a atração de investimentos e o aumento das exportações são vistos como canais para a geração de empregos e para o fomento do crescimento da economia (ISER, 2013). Consequentemente, as cidades canadenses também compartilham a responsabilidade econômica com os demais entes, figurando como polos viabilizadores do desenvolvimento econômico local.

No que concerne à atuação internacional de cidades, cabe destacar o papel de Toronto. De acordo com Jesus (2017), desde o início da década de 2000, o ente governamental local investe na produção de documentos de trabalho para se posicionar como uma cidade criativa. Além disso, a estratégia de desenvolvimento econômico da prefeitura foi um dos fatores que ensejou no reconhecimento de Toronto enquanto uma cidade mundial e uma economia regional. No que tange à internacionalização, a captação de benefícios econômicos das conexões e da

diversidade global e a ampliação de investimentos, comércio e turismo figuram como objetivos da agenda internacional do município canadense, os quais são perseguidos através da promoção do ente municipal em mercados globais estratégicos. Para tal, Toronto adota políticas e estratégias voltadas à realização e atração de grandes eventos, como o *Doors Open Toronto*, *Indigenous Arts Festival* e *Pride Toronto*, em que a arte e cultura locais têm forte apelo. Nas palavras do autor:

A cidade canadense reúne todos os demais determinantes de uma ação paradiplomática mais assertiva, como o fortalecimento de burocracias municipais no tratamento de temas internacionais, a gestão de problemas locais pela burocracia do governo central, a autonomia subnacional para a condução de atividades internacionais e a interdependência entre a cidade e atores externos em iniciativas bilaterais e multilaterais, como colocado por Soldatos (1990) (JESUS, 2017, p. 61).

A cidade de Toronto possui uma internacionalização ativa. As relações internacionais do município se inserem na gestão pública local à medida que o órgão governamental municipal dispõe de aparato institucional específico para tratar das temáticas internacionais. A estrutura de relações externas da prefeitura é descentralizada e organizada em três departamentos distintos: Departamento de Políticas Corporativas e Estratégicas, Comitê Executivo e Departamento Econômico e de Cultura, além de contar com a *Invest Toronto*, uma agência pública municipal que, juntamente com os três departamentos, constituem o cerne da formulação e implementação das estratégias internacionais da cidade (VITAL, 2016).

3.1.2 A paradiplomacia em Nova York, Estados Unidos

A paradiplomacia não é institucionalizada no ordenamento jurídico dos Estados Unidos. No entanto, não há vedação expressa quanto ao seu exercício. Pelo contrário, há interpretações acerca da constituição norte-americana que possibilitam a mobilização internacional subestatal, desde que esta não congestionue a deliberação de matérias no Congresso que envolvam acordos internacionais. Nesse contexto, governos estaduais e municipais têm atuado ativamente na defesa dos setores econômicos de sua competência. Grande parte dos governos regionais norte-americanos mantém escritórios de representação no exterior com a finalidade de promover o comércio e fomentar a atração de investimentos (ISER, 2013).

Um dos maiores casos de intenso desenvolvimento da paradiplomacia local é a cidade de Nova York. Para ilustrar a força da paradiplomacia municipal, cabe citar o episódio do Acordo de Paris. Em 2017, Donald Trump, presidente dos Estados Unidos na época, retirou o país do Acordo de Paris, um tratado global para tratar das mudanças climáticas, estabelecido em 2015. Diante da medida do presidente, o prefeito de Nova York assinou uma ordem executiva decretando o cumprimento das metas do acordo por parte da cidade, em contraposição à medida presidencial (PREFEITO, 2017).

A instância coordenadora da agenda internacional da cidade é o Gabinete do Prefeito para Assuntos Internacionais – *New York City Mayor's Office for International Affairs*, órgão responsável pela promoção e fomento da colaboração entre as agências, bairros e localidades de Nova York e a comunidade internacional, com foco no intercâmbio global das políticas e melhores práticas adotadas pelo município. Também integram as atribuições do gabinete: responder às solicitações de governos estrangeiros, da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Departamento de Estado dos Estados Unidos (EUA) e assessorar as agências municipais em assuntos diplomáticos e consulares. Além das funções mencionadas, o escritório ainda administra o Departamento de Estado Diplomático da Cidade de Nova York – *City of New York/U.S. Department of State Diplomatic* – e o Programa de Estacionamento Consular – *Consular Parking Program* (NOVA YORK, 2021).

O Gabinete do Prefeito para Assuntos Internacionais conta com oito funcionários e coordena os seguintes programas: “*Connecting Local to Global*”, “*NYC Junior Ambassadors*” e “*Global Vision | Urban Action*”. O primeiro programa conjuga esforços no sentido de unir a comunidade consular e diplomática de Nova York à cidade em que vivem e servem. O segundo programa visa envolver ativamente os alunos da sétima série da cidade com as Nações Unidas. Por fim, o terceiro programa busca destacar as sinergias entre as iniciativas locais de desenvolvimento e sustentabilidade e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, atuando como uma plataforma para compartilhar informações e criar soluções inovadoras que possam ser adotadas a nível local e global (NOVA YORK, 2021).

3.1.3 A paradiplomacia no Rio de Janeiro, Brasil

Um dos grandes impulsionadores da ação internacional subnacional, no Brasil, foi a Constituição de 1988. A Carta Magna elevou os estados e municípios à categoria de entes federados dotados de autonomia. A partir de então, diversos estados e municípios brasileiros intensificaram a sua atuação no cenário internacional, ação esta que adquiriu maior ímpeto a partir da década de 1990, quando as primeiras estruturas institucionais locais de relações internacionais se originaram. No Quadro 14, é apresentado o surgimento das áreas internacionais nos municípios brasileiros, mapeado até o ano de 2008 pela Confederação Nacional de Municípios (CNM).

Quadro 14 – Surgimento das áreas internacionais nos municípios brasileiros até 2008

Ano	Município
1993	Rio de Janeiro
	Porto Alegre
1994	Campinas
1995	Belo Horizonte
1997	Santo André
	Maringá
2001	São Paulo
	Curitiba
	Recife
	Jundiaí
	São Carlos
2004	São Vicente
	Jacareí
2005	Florianópolis
	Cascavel
	Suzano
	Itanhaém
	Itu
	Diadema
	Guarulhos
	São José do Rio Preto
	Santa Maria
	Salvador
	Vitória
	Santos
Camaçari	
Foz do Iguaçu	
2006	Belém
2007	Osasco
	São Bernardo do Campo

Fonte: CNM (2011) *apud* Cezário (2011, p. 210, adaptado).

Conforme apontado no quadro acima, as cidades pioneiras na instituição de uma área internacional foram Rio de Janeiro (RJ) e Porto Alegre (RS), em 1993. A cidade do Rio de Janeiro, por ter figurado como capital nacional, já fora muito utilizada como palco internacional e sede de grandes eventos pelo governo federal. Um dos grandes marcos impulsionadores da internacionalização do município foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Eco 92, que elevou a cidade aos olhos da comunidade internacional na década de 90 (MÈRCHER, 2016).

O órgão responsável pelas relações externas do Rio de Janeiro é a Coordenadoria Geral de Relações Internacionais e Cooperação (GI/CGRIC), vinculado à Secretaria Municipal de Governo e Integridade Pública. As competências da GI/CGRIC envolvem: “participar da formulação e implementação da política pública municipal de relações e cooperação internacional; coordenar o planejamento das ações para fortalecer o papel da Cidade do Rio de Janeiro no cenário internacional;” entre outras atribuições estabelecidas no ato normativo que instituiu a nova estrutura. A GI/CGRIC foi criada recentemente, conforme Decreto N° 48709, de 05/04/2021 (RIO DE JANEIRO, 2021).

3.2 A estrutura institucional de relações internacionais de Porto Alegre

A atuação internacional de governos não-centrais pode ocorrer de duas maneiras: formalmente ou informalmente. A ação internacional informal é aquela em que a unidade subnacional não dispõe de estrutura institucional específica para tal. Por outro lado, a incorporação das relações internacionais na estrutura organizacional do ente denota uma articulação mais institucionalizada, isto é, mais formal. Apesar da institucionalização das atividades paradiplomáticas, Salomón e Nunes (2007, p. 105) destacam que

a criação de uma estrutura institucional específica de relações internacionais no aparato administrativo de um governo subnacional denota não o começo de uma atuação internacional, mas sua intensificação e a vontade de agir mais organizadamente do que até então. De modo semelhante ao que ocorre em nível central, nessa era de fluidez de contatos, o corrente é que os distintos órgãos dos governos subnacionais (secretarias, departamentos etc.) mantenham contatos com órgãos equivalentes ou com outros interlocutores no exterior; mesmo assim – e cada vez mais –, a existência de uma instância não monopolizadora, porém coordenadora da ação exterior do governo, é uma das principais ferramentas paradiplomáticas com que se conta. Todos os governos centrais e regionais com atividade internacional significativa

dispõem de uma estrutura institucional que coordena ou trata de coordenar as relações exteriores.

A criação de uma estrutura institucional para coordenar as relações internacionais do ente subnacional não constitui um *sine qua non* para a manutenção do diálogo internacional. Pelo contrário, há uma série de governos não-centrais que atuam internacionalmente sem a intermediação de um órgão específico para tal. No entanto, no universo dos atores internacionais subnacionais, há aqueles cuja atividade internacional se tornou tão significativa que a criação de uma instância para coordenar as relações exteriores do ente fez-se necessária, como é o caso da cidade de Porto Alegre. O processo de construção e evolução das estruturas institucionais paradiplomáticas é um elemento fundamental a ser levado em consideração para o estudo da mobilização internacional descentralizada. Assim sendo, compreender o desenvolvimento de tais estruturas possibilita analisar, com maior clareza, a ação internacional do município de Porto Alegre.

O espaço ocupado pelas relações internacionais na agenda do governo em exercício afeta diretamente a estrutura institucional dedicada à coordenação da agenda externa municipal. A brevidade dos mandatos de prefeito é um dos fatores que contribui veementemente para a alteração da estrutura organizacional do ente local. Desta forma, identificar os gestores à frente do executivo municipal possibilita compreender o processo de construção da agenda internacional de Porto Alegre. No Quadro 15, é ilustrada a lista dos prefeitos da capital gaúcha, desde 1989 até a atualidade.

Quadro 15 – 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).

Assim como o Estado do Rio Grande do Sul, no âmbito dos governos regionais, Porto Alegre foi um governo local pioneiro no Brasil na instituição de uma instância coordenadora da agenda internacional dos órgãos que integram a administração municipal. A partir do Gabinete Extraordinário para a Captação de Recursos, de 1993, Tarso Genro, chefe do executivo municipal na época (1993-1996), do Partido dos Trabalhadores (PT), instituiu, em 1994, a Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos (SECAR). Em 1996, a SECAR passa a se chamar Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional, no entanto, desde 1994 as suas funções abrangiam a coordenação das relações internacionais do município (SALOMÓN; NUNES, 2007).

A estrutura administrativa da área de relações internacionais de Porto Alegre era originalmente chamada de área de cooperação internacional e fazia parte da Secretaria de Captação de Recursos. Deve-se destacar que o

departamento de cooperação internacional se dividiu entre a área de cooperação institucional e cooperação econômica e comercial. A área de cooperação institucional ganhou muito destaque e gerou mais projetos. Reitera-se ainda que a área da cooperação econômica e comercial tem destacado especialmente a oferta de infraestruturas tecnológicas para pequenos empresários (MARX, 2005, p. 68, tradução nossa).

Até o início de 2001, a estrutura da SECAR permaneceu inalterada, período em que se iniciou a quarta administração consecutiva do PT na cidade, novamente com Tarso Genro à frente da gestão. A estabilidade e manutenção da estrutura institucional de relações internacionais do município se deve, principalmente, à permanência do partido no poder, bem como a satisfação com o funcionamento do órgão (SALOMÓN; NUNES, 2007). A partir de 2001, o departamento de cooperação internacional deixa de integrar a SECAR e tem sua nomenclatura alterada. Assim, passa a ser uma coordenadoria de relações internacionais, subordinada ao Gabinete do Prefeito (MARX, 2005).

Em 2004, com João Verle à frente do poder executivo municipal devido à renúncia de Tarso Genro ao cargo de prefeito para concorrer ao cargo de governador do estado do RS, é criado, com efeito a partir de 2005, o Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos, o qual tinha como finalidades, segundo a Lei Municipal nº 9.693, de 29 de dezembro de 2004: i) captação de recursos externos às finanças municipais; ii) atração de investimentos; iii) relações internacionais; iv) negociação com agências bilaterais e multilaterais de fomento e financiamento; v) análise de contratos e convênios internacionais. Com a entrada em vigor da nova estrutura, conseqüentemente, a Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional é extinta (PORTO ALEGRE, 2004b).

Em primeiro de janeiro de 2005, José Fogaça, do Partido Popular Socialista (PPS), assume a prefeitura municipal de Porto Alegre e, com isso, a estrutura recém criada pelo governo anterior sofre alterações. A partir de julho do primeiro ano de mandato, o prefeito modifica a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMCPGL), e o órgão responsável pelas relações internacionais do município passa a ser a Gerência de Relações Internacionais (GRINT), unidade de trabalho da SMCPGL (PORTO ALEGRE, 2005a).

Outra modificação no aparato institucional coordenador da agenda internacional do município reside na extinção do Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos. Em 2009, Fogaça decreta a extinção do órgão através do Decreto nº

16.188, de 15 de janeiro de 2009 (PORTO ALEGRE, 2009). Em substituição, é criada a Coordenação de Relações Internacionais do Município de Porto Alegre, vinculada à SMCPGL (ISER, 2013).

No seu segundo mandato, Fogaça renuncia ao cargo de prefeito para concorrer ao cargo de deputado estadual. Assim, a partir de 2010, o vice-prefeito José Fortunati, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), assume o executivo municipal na qualidade de prefeito e, em 2013, concorre ao cargo de prefeito e é eleito para a função. Conseqüentemente, a partir de 2013, a SMCPGL tem sua denominação alterada para Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL), e a anterior GRINT passa a se chamar Gerência de Relações Internacionais (GRI), permanecendo vinculada à nova SMGL (PORTO ALEGRE, 2013).

A partir de 2017, com a entrada de Nelson Marchezan Júnior, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), a agenda internacional da capital gaúcha fica sob responsabilidade da Coordenação de Relações Internacionais e Federativas (CRIF), subordinada à Diretoria–Geral de Articulação Institucional (DGAI) da Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI) (PORTO ALEGRE, 2018). Segundo o regimento interno da SMRI, a CRIF é a unidade de trabalho “responsável pela interlocução institucional com outras cidades, com entidades nacionais e internacionais, com governos de outros países e associações municipalistas” (PORTO ALEGRE, 2020, p. 6), cujas atribuições envolvem:

- i) promover a cooperação entre o Município e órgãos ou organismos nacionais e internacionais; ii) coordenar relações com as representações dos países, sejam consulados, embaixadas e/ou associações e representações; iii) emitir relatórios evidenciando os resultados alcançados; iv) exercer outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas (PORTO ALEGRE, 2020, p. 6).

Mais recentemente, com a eleição de Sebastião Melo, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), para o mandato de 2021-2024, a estrutura paradiplomática é novamente alterada. Para a nova gestão, a agenda internacional do município fica a cargo da Coordenação de Relações Internacionais (CRI), órgão subordinado ao Gabinete do Vice-Prefeito. Desta forma, a CRI passa a ser a instância coordenadora dos assuntos internacionais da cidade, estando mais próxima do poder, especialmente por estar diretamente vinculada ao Gabinete do Vice-Prefeito (PORTO ALEGRE, 2021). O Quadro 16 sintetiza a evolução da estrutura institucional de relações internacionais de Porto Alegre.

Quadro 16 – Evolução da estrutura institucional de relações internacionais de Porto Alegre

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 ¹ 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 ²

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).

Conforme abordado ao longo desta seção, a estrutura institucional responsável pelas atividades paradiplomáticas da capital gaúcha sofreu diversas alterações desde a sua criação, conforme apontado no Quadro 16. 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.

¹ 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).

² 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.

3.3 A atuação internacional do município de Porto Alegre

Na presente seção, é analisada a atuação internacional do município de Porto Alegre, a partir dos projetos e ações desenvolvidos pelo ente municipal, bem como os marcos que impulsionaram a internacionalização da cidade. Nos primeiros anos de funcionamento da SECAR, uma série de documentos estratégicos internos foram elaborados, que dão indícios de uma etapa inicial para a construção da agenda internacional de Porto Alegre. Baseado em tais documentos, Salomón e Nunes (2007) identificam quatro dimensões da estratégia internacional da cidade, que dizem respeito à cooperação política e técnica, construção de uma imagem internacional, captação de recursos internacionais e promoção econômico-comercial direta. As características das quatro dimensões são sintetizadas no Quadro 17.

Quadro 17 – Dimensões da estratégia internacional de Porto Alegre (1993-2005)

<p>Cooperação política e técnica</p>	<p>Ao traçarem uma estratégia internacional para o médio e o longo prazo, os responsáveis pela SECAR propuseram-se a ir além das tradicionais relações de irmanação, sem as abandonar, especialmente nos casos em que funcionavam bem. A celebração de semanas culturais e a assinatura de acordos de cooperação, estabelecendo áreas específicas sobre as quais intercambiar experiências, foram os instrumentos institucionalizados empregados com mais frequência. Além de potencializar as relações bilaterais com cidades consideradas de interesse estratégico, o governo de Porto Alegre envolveu-se paulatinamente em ações de cooperação em rede com outros municípios, inicialmente no espaço do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e, em seguida, participando – e criando – redes de cooperação em âmbito global.</p>
<p>Construção de uma imagem internacional</p>	<p>A decisão de criar uma "marca Porto Alegre" foi um elemento presente desde o princípio na estratégia de internacionalização da cidade. Os responsáveis pela SECAR consideraram profundamente o exemplo de Barcelona, uma cidade com uma imagem internacional que explora seu próprio modelo de cidade e suas práticas de gestão urbana. De maneira similar, tratava-se de construir a imagem internacional de Porto Alegre a partir de um traço que fosse ao mesmo tempo próprio e exportável – e o Orçamento Participativo (OP) reunia esses dois requisitos. Em pouco tempo, o OP converteu-se não somente na principal senha de identidade de Porto Alegre, como também no ativo mais importante que a cidade oferecia em matéria de cooperação. Um indicador de que era um ativo bem valorizado por potenciais interlocutores é que tanto as viagens do prefeito como as visitas de delegações estrangeiras a Porto Alegre foram centrando-se, cada vez mais, respectivamente, na difusão dessa prática e na vontade de se familiarizar com ela.</p>
<p>Captação de recursos internacionais</p>	<p>O trabalho do setor de captação de recursos consistia, basicamente, na identificação de fontes potenciais de financiamento e na elaboração e apresentação de projetos aos organismos financiadores. Iniciando com a abertura das negociações com o Banco Interamericano de Desenvolvimento para a construção da Terceira Perimetral (uma rota de circulação rápida que circunda a cidade), em 1995, a área de captação de recursos alcançou um nível muito satisfatório na preparação de projetos e bom conhecimento sobre as potenciais fontes de financiamento internacional. Logo, esses conhecimentos e experiências começaram a ser compartilhados com outras prefeituras do Rio Grande do Sul e de outros estados brasileiros por meio da organização frequente de reuniões, seminários e outras atividades, até a saída do PT do governo municipal.</p>
<p>Promoção econômico-comercial direta</p>	<p>Dimensão mais diretamente orientada para a obtenção de benefícios econômicos, através da realização de atividades de promoção das exportações, voltada ao apoio das pequenas e médias empresas do município em suas tentativas de competir no mercado internacional. O principal instrumento de promoção das exportações consistiu na instalação, conjuntamente com o governo do Estado, do <i>Trade Point</i>.</p>

Fonte: Elaboração própria, com base em Salomón; Nunes, (2007).

A Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional foi organizada em duas subdivisões principais, responsáveis pela cooperação internacional institucional e cooperação econômica e comercial, respectivamente. Marx (2005) identifica os três eixos principais dos projetos mais relevantes desenvolvidos na área de cooperação internacional, quais sejam: orçamento participativo, Mercado Comum do Sul e geminação. As características de cada eixo são apresentadas no quadro a seguir:

Quadro 18 – Eixos principais dos projetos de cooperação internacional (1993-2005)

Orçamento Participativo	Divulgar a experiência como eixo central da política de governo e consequentemente a eleição da cidade como sede do Fórum Social Mundial (FSM) e o recebimento de delegações para conhecer a experiência.
Mercosul	Consolidar as políticas de inserção regional e internacional da cidade, inclusive por meio da participação em redes, da articulação da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades) e do incentivo às relações com redes deste tipo em todo o mundo, com organismos internacionais e federações internacionais de cidades.
Geminação	Estabelecer relações de cooperação internacional bilateral com as cidades irmãs de Porto Alegre e com cidades de interesse estratégico para o município, particularmente localizadas no Cone Sul da América Latina.

Fonte: Elaboração própria, com base em Marx (2005).

Para melhor compreender os três eixos apresentados, a autora distingue três grandes áreas: a democracia participativa como referência mundial, que engloba o Orçamento Participativo, o Fórum Social Mundial e o Fórum de Autoridades Locais; a participação em redes e organizações setoriais e globais, que abrange a Rede Mercocidades, Programa URB-AL, Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e Organização das Nações Unidas; e a cooperação internacional, que abrange os protocolos de geminação e de cooperação internacional.

Um dos grandes impulsionadores da projeção internacional de Porto Alegre reside na implementação do Orçamento Participativo, em 1989. Quando o Partido dos Trabalhadores assumiu o poder executivo municipal, uma das propostas de governo consistia no desenvolvimento de uma gestão mais participativa e democrática. O interesse do partido em democratizar a gestão, bem como os movimentos sociais realizados para que houvesse participação popular na alocação de recursos, muitas vezes através de associações, foram fatores que culminaram na criação do OP (QUERINO, 2006). O Orçamento Participativo 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” (FEDOZZI, 2001, *apud* 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.

Devido ao êxito do Orçamento Participativo, em 2002, a Comissão Europeia designa 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). São diretrizes do programa:

Desenvolver relações diretas e duradouras entre as coletividades locais européias e latino-americanas mediante a difusão, aquisição e aplicação das melhores práticas no âmbito das políticas urbanas, buscando em especial: (i) reforçar as capacidades de ação das coletividades locais no desenvolvimento social, econômico e cultural das zonas urbanas, incluindo a implementação de equipamentos coletivos; (ii) Desenvolver as capacidades estruturais das autoridades locais, em particular, através da formação de recursos humanos; (iii) Promover parcerias entre coletividades locais e representantes da sociedade civil; (iv) Desenvolver a capacidade de ação das pequenas e médias cidades (PMC) visando à internacionalização de suas relações; (v) Promover as "boas práticas" européias e latino-americanas de desenvolvimento local, respeitando suas especificidades locais (PORTO ALEGRE, 2021, p. 1).

Outro marco que potencializou a internacionalização de Porto Alegre foi o acolhimento do Fórum Social Mundial. 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 também 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). Acerca da integração latino-americana, Marx (2005, p. 89, tradução nossa) destaca que

[...] Porto Alegre sempre preferiu ter um papel mais forte na integração latino-americana e na participação em redes nesse continente. A dinâmica das redes e a horizontalidade na tomada de decisões sempre interessaram a Porto Alegre mais do que as grandes organizações mundiais.

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 geminação, 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). No Quadro 19, são apresentados os irmanamentos realizados entre Porto Alegre e cidades de diferentes países.

Quadro 19 – 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).

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. No Quadro 20, são consolidados os projetos internacionais desenvolvidos pelo município.

Quadro 20 – 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 Zapoppan, 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).

A excursão 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.

Outro ponto a ser destacado na ação internacional de Porto Alegre é o 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 Shanghai 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.

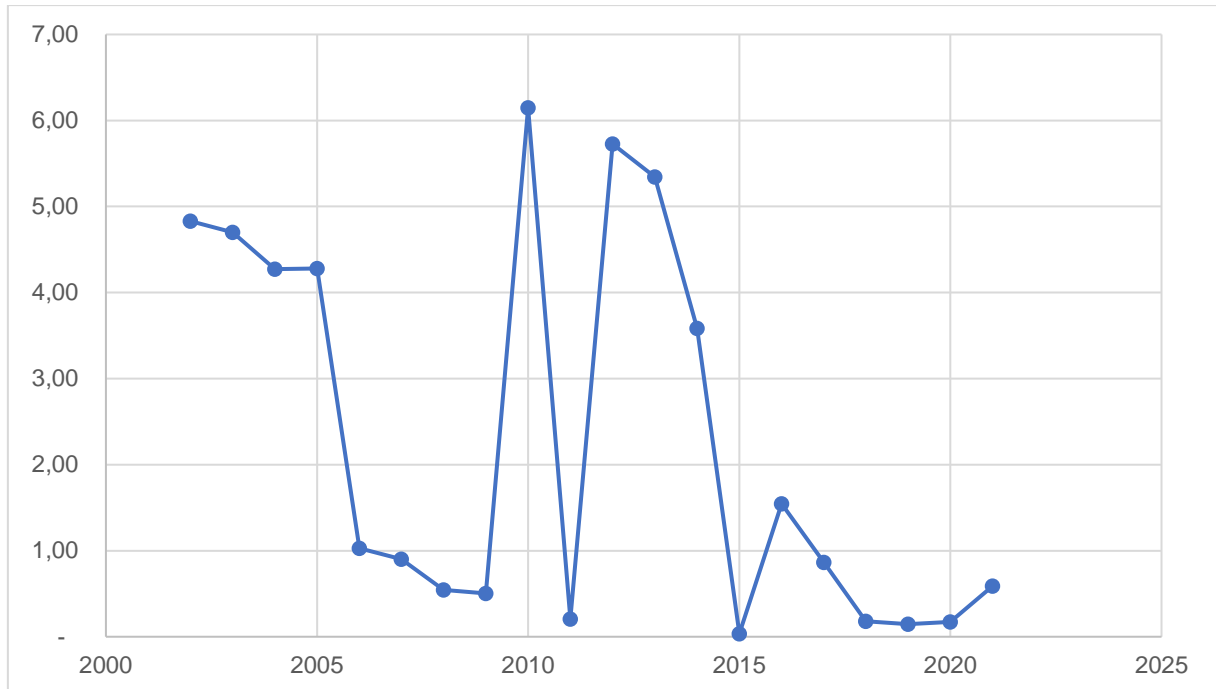
Tabela 1 – Orçamento destinado às relações internacionais a partir de 2002³

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 1. 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 excursão externa da capital gaúcha segue abaixo de 1% até os dias atuais.

³ 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 2.

Tabela 2 – 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 no Quadro 15 e Tabela 1.

Com base nos dados apresentados na Tabela 2, 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 excursão externa 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.

3.4 Análise do caso de Porto Alegre

A excursão externa de Porto Alegre é um caso emblemático de paradiplomacia local. O governo municipal foi um dos pioneiros no desenvolvimento de atividades internacionais no Brasil. O Orçamento Participativo foi o instrumento que elevou a cidade aos olhos da comunidade internacional. Por ser um ente governamental de nível municipal, Porto Alegre é um ator livre de soberania (ROSENAU, 1990) e desfruta de maior grau de liberdade e possibilidades. Por estar mais próximo da realidade local, a atuação internacional do município é mais focada e os temas sociais são priorizados com mais frequência, sendo o bem-estar das comunidades locais o catalisador da ação externa da cidade. Com efeito, diversas práticas de gestão participativa e democracia são mantidas pelo ente público.

No que concerne às linhas de negociação da ação internacional subnacional de Duchacek (1990), consolidadas no Quadro 3, Porto Alegre apresenta características da paradiplomacia transregional, por se relacionar com governos subnacionais de países vizinhos. A participação em redes de cidades, como a Rede Mercocidades, cujo foco é a aproximação e integração das cidades da região da América do Sul, é um dos elementos que corrobora a transregionalidade paradiplomática da capital gaúcha. O município também integra a Cidades e Governos Locais Unidos, uma rede global de cidades que abrange governos não centrais de diversos países. Assim sendo, de acordo com a tipologia de Duchacek (1990), a paradiplomacia de Porto Alegre pode ser classificada como transregional e global.

A tipologia desenvolvida por Soldatos (1990) e apresentada no Quadro 4 engloba dois tipos principais: a paradiplomacia global e regional, esta última

subdividindo-se em macrorregional e microrregional, que por sua vez se desdobra em transfronteiriça e fronteiriça. Como Porto Alegre não é uma cidade de fronteira, a atuação internacional da cidade é voltada para o nível macrorregional. Ainda, por ser um governo local, o município não possui atuação em temas que afetam o sistema internacional como um todo, como a guerra e a paz ou a liberalização do comércio. Desta forma, fica descaracterizada a paradiplomacia global na visão de Soldatos (1990). Conseqüentemente, a excursão externa porto-alegrense pode ser definida como paradiplomacia regional macrorregional. Quanto às ações paradiplomáticas de que trata o autor (Quadro 5), estas podem ser classificadas como paralelas e harmoniosas. Grande parte das ações ocorrem sem monitoramento federal, uma vez que as atividades internacionais do ente são autônomas em relação ao governo federal. No entanto, a contratação de operações de crédito com instituições internacionais depende da análise e deferimento de órgãos federais como o Ministério da Economia e a Secretaria do Tesouro Nacional, o que evidencia o monitoramento federal no que diz respeito à captação de recursos no exterior.

Os formatos de paradiplomacia reticular definidos por Senhoras, Moreira e Vitte (2008) também podem ser identificados na análise do caso de Porto Alegre. Dada a natureza governamental do ente municipal, a paradiplomacia subnacional é o formato da interveniência externa da cidade. No que diz respeito às três vertentes da paradiplomacia identificadas por Paquin (2004), a paradiplomacia clássica e a de integração regional são as vertentes presentes no caso em análise. A captação de recursos foi um dos principais objetivos da ação internacional descentralizada, desde a instituição das primeiras estruturas formais de relações internacionais no município. A participação em iniciativas regionais de integração, como a Rede Mercocidades, por exemplo, é outro elemento fortemente presente na paradiplomacia de Porto Alegre.

No que tange ao grau de intensificação da paradiplomacia exposto no Quadro 8, a agenda internacional de Porto Alegre evidencia o grau “maior”. A participação em eventos, associações internacionais e redes de cidades, captação de recursos, irmanamentos, cooperação com governos subnacionais e a promoção da cidade e de eventos, como o Fórum Social Mundial e o Fórum de Autoridades Locais para a Inclusão Social, são elementos que contribuem para a classificação do grau atribuído à ação externa da cidade. Quanto à internacionalização de Porto Alegre, esta pode ser classificada como um misto de cidade-espaco e cidade-ator, por reunir elementos de ambas. As características da internacionalização ativa e passiva são apresentadas

no Quadro 9, e Porto Alegre apresenta os seguintes atributos: i) acolhe regularmente encontros e atividades diversas internacionais; ii) sedia organismos “internacionais-chave” e grandes firmas estrangeiras; iii) recebe elites dirigentes de todo o mundo; iv) planeja e traça a estratégia de sua trajetória internacional; v) participa de redes internacionais de cidades ou de instituições de cidades, celebrando acordos internacionais; vi) possui uma população de diversificada composição étnica.

Um dos pontos de destaque fortemente trabalhados pelo município é a construção de uma imagem internacional. O marketing direcionado à promoção de Porto Alegre como capital da democracia e gestão participativa, através do Orçamento Participativo, fez muito sucesso no cenário internacional. A cidade se tornou um modelo para outros governos subnacionais, através do reconhecimento internacional das práticas de gestão adotadas. Assim sendo, a capital gaúcha apresenta todas as formas de inserção de cidades no cenário internacional definidas por Lara (2020) no Quadro 10, com destaque a cidades modelo, que é a forma de inserção mais complexa, justamente por englobar todo o processo de construção de um modelo e de reconhecimento desse modelo pela comunidade internacional. Conseqüentemente, quanto à tipologia da inserção de cidades no cenário internacional desenvolvida por Lara (2020), que diz respeito à imagem ou percepção que os demais atores têm da cidade e sua influência no ambiente internacional, Porto Alegre se enquadra no reconhecimento global, cuja intensidade e nível de internacionalização são os mais altos nas taxonomias da autora.

No escopo das tipologias da atuação global municipal de Cezário (2011), Porto Alegre pode ser definido como tipo 4. Nesta tipologia, o grau de interação no cenário internacional é verificado na manutenção de projetos e participação em eventos, redes, feiras e missões, o que é uma grande marca da atuação da capital gaúcha. Além disso, no que diz respeito ao grau de intenção da ação internacional da municipalidade, esta é corroborada pela existência de uma estrutura institucional específica para os assuntos internacionais. Assim sendo, Porto Alegre apresenta o mais alto grau de internacionalização no âmbito da atuação global municipal de Cezário (2011), sendo classificado como tipo 4 na tipologia do autor. No Quadro 21, são sintetizados os conceitos, tipologias e características apresentados ao longo desta pesquisa. Aqueles que se aplicam à ação internacional da cidade de Porto Alegre estão destacados em azul.

Quadro 21 – Síntese dos conceitos aplicados ao caso de Porto Alegre

Autor	Tipologias				
Philippart (1999)	Paradiplomacia mínima	Paradiplomacia menor	Paradiplomacia maior	Paradiplomacia máxima	Protodiplomacia
Soldatos (1990)	Cooperativa coordenada	Cooperativa conjugada	Paralela harmoniosa com monitoramento	Paralela harmoniosa sem monitoramento	Paralela Fragmentação
	Paradiplomacia global	Paradiplomacia regional	Paradiplomacia macrorregional	Paradiplomacia microrregional	
Duchacek (1990)	Paradiplomacia regional transfronteiriça	Paradiplomacia transregional	Paradiplomacia global	Protodiplomacia	
Senhor; Moreira; Vitte (2008)	Paradiplomacia Subnacional	Paradiplomacia Empresarial	Paradiplomacia Epistêmica	Paradiplomacia Ministerial	
Lara (2020)	Atividades paradiplomáticas	Associações de cidades	Cooperação entre cidades	Redes e alianças de cidades	
	Marketing de cidades	Competitividade	Redes globais	Cidades modelo	
	Projeção externa	Presença internacional	Atratividade territorial	Reconhecimento global	
Cezário (2011)	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	
Paquin (2004)	Paradiplomacia clássica	Paradiplomacia de integração regional	Paradiplomacia identitária		
Soldatos (1996)	Cidade-espaço	Cidade-ator			

Fonte: Elaboração própria.

Similarmente aos Estados Unidos e Canadá, no Brasil, a articulação internacional de governos subnacionais é realizada paralelamente à ação dos governos centrais, sem vedação à paradiplomacia nos ordenamentos jurídicos dos três países. As cidades de Toronto, Nova York e Rio de Janeiro dispõem de um órgão institucional específico para tratar dos assuntos internacionais, tal como Porto Alegre. A realização de grandes eventos é um marco comum entre as cidades, e a política de atração de eventos e investimentos, bem como a captação de recursos, é um ponto de semelhança entre as políticas adotadas pelos atores internacionais locais.

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. 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 geminação 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.

4 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.

No que tange às hipóteses da corrente pesquisa, pode-se afirmar que todas foram validadas. Ao longo deste estudo, verificou-se que os processos de inserção e atuação internacional do município de Porto Alegre se desenvolveram por intermédio de um órgão específico de relações internacionais: inicialmente a Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e, atualmente, a Coordenação de Relações Internacionais. Também foi constatado um mapeamento, por parte do governo municipal, das ações com potencial de internacionalização, e o Orçamento Participativo reunia as características necessárias ao planejamento internacional do município. Por fim, ressalta-se que houve planejamento de estratégias de inserção internacional, em especial com a finalidade de captação de recursos no exterior e na promoção da cidade enquanto capital internacional da democracia e gestão participativa, especialmente no período inicial de internacionalização (1989-2005). Com a validação das hipóteses elaboradas, conseqüentemente, o problema de pesquisa do corrente estudo é solucionado.

A respeito dos objetivos da pesquisa realizada, pode-se afirmar que estes foram atingidos com sucesso. Foram identificadas as diferentes tipologias e características da paradiplomacia, especialmente no que concerne aos governos locais, as quais foram expostas ao longo do capítulo 2. Os benefícios e dificuldades de se ter um órgão de relações internacionais atuando junto ao governo foram expostos ao longo da seção que tratou da evolução da estrutura institucional de relações internacionais de Porto Alegre, em que se verificou que a institucionalidade representa não o início, mas a intensificação da articulação internacional do ente. Por fim, foi analisado, ao longo do capítulo 3, o desenvolvimento da atividade internacional

no município de Porto Alegre, a partir das tipologias e características da paradiplomacia apontados no capítulo 2, atingindo todos os objetivos propostos para este estudo.

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 excursão 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. Adstrito 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, nem tanto. 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, Eshter. *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: III SEMINÁRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS REPENSANDO INTERESSES E DESAFIOS PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NO SÉCULO XXI, 2016, Florianópolis. *Anais [...]* Florianópolis: ABRI, 2016. Disponível em: <http://www.seminario2016.abri.org.br/site/anaiscomplementares>. Acesso em: 27 abr. 2021.

COUTO, Hélio. *Mentes in-formadas: ondas de in-formação, transferência de consciências e outras infinitas possibilidades*. São Paulo: Linear B Editora, 2017.

DUCHACEK, Ivo D. Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. 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)*. 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. 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*. 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?sequence=>. Acesso em: 21 mai. 2020.

JESUS, Diego Santos Vieira de. A arte do encontro: a paradiplomacia e a internacionalização das cidades criativas. *Revista de Sociologia e Política*, [s.l.], v. 25, n. 61, p.51-76, mar. 2017. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v25n61/0104-4478-rsocp-25-61-0051.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

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* [online], [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, v. 1/2017, n. 83, p.43-68, fev. 2018. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-83/11093-paradiplomacia-a-transformacao-doconceito-nas-relacoes-internacionais-e-no-brasil/file>>. Acesso em: 6 mai. 2021.

KONOPACKI, Marco Antônio. *Aspectos organizacionais e políticos da globalização contra-hegemônica: um estudo sobre o fórum social mundial*. 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-%20MARCO%20ANTONIO%20KONOPACKI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 19 abr. 2021.

LARA, Ray. How Are Cities Inserting Themselves in the International System? In: AMIRI, Sohaela; SEVIN, Efe. *City Diplomacy: Current Trends and Future Prospects*. Washington: Palgrave Macmillan, 2020. p. 189-214.

MARX, Vanessa. Las ciudades como actores políticos relevantes en las relaciones internacionales: el caso de Barcelona y Porto Alegre. *Allas* [online], 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*, nº 80. PUC-SP, p. 49-68, abril de 2006. Disponível em: http://www.cedec.org.br/files_pdf/CAD80.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021.

MCGREW, Anthony. Globalization and global politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. *The globalization of world politics: an introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 14-33.

MÉRCHER, Leonardo. *Paradiplomacia do Rio de Janeiro: variáveis explicativas à política externa de uma cidade*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/46306>. Acesso em: 11 maio 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&lng=en&tlng=en. Acesso em: 28 mai. 2020.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez; RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del concepto de “gestión internacional local”. *Geopolítica(s)* [online], v. 1, n. 1, p. 23-40, 2010. Disponível em: <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/GEOP1010120023A>. Acesso em: 28 mai. 2020.

MORAIS, Maria Cezilene Araújo de. *Paradiplomacia no Brasil: uma abordagem sobre a inserção internacional de municípios paraibanos a partir do Programa Plano Diretor*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2011. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UEPB_4f4883e23034abb8b2a696164c641a55. Acesso em: 1º jun. 2020.

NOVA YORK. *Mayor's Office for International Affairs*. About [online]. 2021. Disponível em: <<https://www1.nyc.gov/site/international/about/about.page>>. Acesso em: 10 maio 2021.

ORSOLINI, Alba Valéria Penteado; OLIVEIRA, Sheila Fernandes Pimenta e. *Estudo de caso como método de investigação qualitativa: uma abordagem bibliográfica*. [s.l.]: Uni-FACEF, 2014. Disponível em: http://pos.unifacef.com.br/_livros/Cultura_Desenv/Artigos/Alba_Sheila.pdf. Acesso em: 2 dez. 2020.

PAQUIN, Stéphane. *Paradiplomatie et relations internationales: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, 2004.

PORTO ALEGRE. *Acordo de Parceria entre Cidades Irmãs, de 24 de outubro de 2013*. Adotado por Senhor Bob Buckhorn, Prefeito de Tampa e Senhor José Fortunati, Prefeito de Porto Alegre, [2013].

PORTO ALEGRE. *Câmara Municipal de Porto Alegre*. Disponível em: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/>. Porto Alegre: Câmara Municipal de Porto Alegre, c2021. Acesso em: 24 maio 2021.

PORTO ALEGRE. *Decreto Legislativo nº 257, de 07 de maio de 1993*. Declara Horta, Capital do Faial, Portugal, Cidade-Irmã de Porto Alegre. Porto Alegre: Gabinete da Presidência da Câmara Municipal de Porto Alegre, 1993b.

PORTO ALEGRE. *Decreto nº 10.425, de 09 de outubro de 1992*. Declara Natal, capital do Rio Grande do Norte, Cidade Irmã de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1992.

PORTO ALEGRE. *Decreto nº 11.150, de 22 de novembro de 1994*. Declara a Cidade de Rosário, na República Argentina, cidade-irmã de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1994.

PORTO ALEGRE. *Decreto nº 11.693, de 06 de fevereiro de 1997*. Altera a denominação da Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos, para

Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional, a denominação específica do Teatro de Câmara para Teatro de Câmara Túlio Piva constantes nos Decretos nº 8713/86 e 9391/89 e dá outras providências. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1997.

PORTO ALEGRE. *Decreto nº 13.864, de 29 de agosto de 2002*. Declara a Cidade de Austin, nos Estados Unidos da América do Norte, Cidade-irmã de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2002.

PORTO ALEGRE. *Decreto nº 14.490, de 11 de março de 2004*. Declara a cidade de Suzhou, na República Popular da China, cidade-irmã de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2004a.

PORTO ALEGRE. *Decreto nº 14.816, de 27 de janeiro de 2005*. Estabelece a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégicos - SGAE, da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local – SMCPGL, do Gabinete de Programação Orçamentária – GPO, do Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos – GCRI, do Gabinete de Acessibilidade e Inclusão Social - GACIS, altera o art. 2º do Decreto nº 9.391/89 e dá outras providências. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2005b.

PORTO ALEGRE. *Decreto nº 14.903, de 22 de julho de 2005*. Altera a Estrutura Organizacional da SMCPGL, o inciso XX, do art. 2º, do Decreto nº 9.391, de 17 de fevereiro de 1989 e dá outras providências. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2005a.

PORTO ALEGRE. *Decreto nº 16.188, de 15 de janeiro de 2009*. Regulamenta a extinção do Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos - GCRI, do Gabinete do Prefeito - GP, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - PMPA, em conformidade com os arts. 19 e 20 da Lei nº 10.603, de 29 de dezembro de 2008; altera a redação do inc. I do art. 2º do Decreto nº 9.391, de 17 de fevereiro de 1989, e alterações posteriores; e dá outras providências. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2009.

PORTO ALEGRE. *Decreto nº 16.999, de 17 de março de 2011*. Cria Grupo de Trabalho para organização do X Congresso Internacional da Rede Metropolis em Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2011.

PORTO ALEGRE. *Decreto nº 18.162, de 9 de janeiro de 2013*. Regulamenta a Lei nº 11.400, de 27 de dezembro de 2012, alterando as estruturas organizacionais da Secretaria Municipal de Gestão (SMGES), da Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL) e da Secretaria Extraordinária da Copa de 2014 (SECOPA), da Administração Centralizada (AC), da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) e altera os incs. XIX, XX e XXIV do art. 2º do Decreto nº 9391, de 17 de fevereiro de 1989, o Decreto nº 8713, de 31 de janeiro de 1986, e o Decreto nº 14.662, de 27 de setembro de 2004. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2013.

PORTO ALEGRE. *Decreto nº 20.106, de 19 de novembro de 2018*. Consolida a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI)

nos termos das Leis Complementares nº 810, de 4 de janeiro de 2017, e nº 817, de 30 de agosto de 2017. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2018. PORTO ALEGRE. *Decreto nº 20.869, de 29 de dezembro de 2020*. Estabelece o Regimento Interno da Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI), no âmbito da Administração Centralizada (AC), da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA). Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2020.

PORTO ALEGRE. *Decreto nº 20.921, de 29 de janeiro de 2021*. Consolida a estrutura organizacional do Gabinete do Prefeito (GP) nos termos das Leis Complementares nº 897, de 15 de janeiro de 2021, nº 810, de 4 de janeiro de 2017, e nº 817, de 30 de agosto de 2017 e revoga o Decreto nº 20.096, de 19 de novembro de 2018. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2021e.

PORTO ALEGRE. *Decreto nº 3535, de 26 de maio de 1967*. Declara Kanazawa, no Japão, Cidade Irmã de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1967.

PORTO ALEGRE. *Decreto nº 7932, de 15 de janeiro de 1982*. Declara Morano Calabro, na Itália, Cidade Irmã de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1982c.

PORTO ALEGRE. *Decreto nº 7987, de 17 de junho de 1982*. Declara Ribeira Grande, na Ilha dos Açores, Portugal, Cidade Irmã de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1982b.

PORTO ALEGRE. *Decreto nº 8052, de 13 de setembro de 1982*. Declara La Plata, na Argentina, Cidade Irmã de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1982a.

PORTO ALEGRE. *Decreto nº 8504, de 29 de novembro de 1984*. Declara Punta del Este, no Uruguai, Cidade Irmã de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1984.

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. *Lei nº 7.250, de 18 de maio de 1993*. Cria a Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e dá outras providências. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993a.

PORTO ALEGRE. *Lei nº 7.798, de 10 de junho de 1996*. Confere novas finalidades à Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e dá outras providências. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1996.

PORTO ALEGRE. *Lei nº 8.533, de 26 de junho de 2000*. Declara a Cidade de Porto Alegre Cidade-Irmã de São Petersburgo, Capital da Província de Leningrado, na Federação Russa. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000b.

PORTO ALEGRE. *Lei nº 8.683, de 26 de dezembro de 2000*. Declara a Cidade de Porto Alegre Cidade-Irmã de Portalegre, Capital do Distrito de Portalegre, Portugal. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000a.

PORTO ALEGRE. *Lei nº 9.693, de 29 de dezembro de 2004*. Cria, na Administração Centralizada, a Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégicos, a Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, o Gabinete de Programação Orçamentária, o Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos e o Gabinete de Acessibilidade e Inclusão Social, extingue a Secretaria de Governo Municipal, a Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional, o Gabinete de Planejamento, o Gabinete de Relações com a Comunidade, o Gabinete de Relações Públicas, o Gabinete de Imprensa e o Gabinete de Comunicação Social e dá outras providências. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2004b.

PORTO ALEGRE. *Lei nº 9.955, de 19 de abril de 2006*. Declara a Cidade de Newark, no Estado de Nova Jérsei (EUA), cidade-irmã de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2006.

PORTO ALEGRE. *Ofício nº 003/2019 – SMRI*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2019a.

PORTO ALEGRE. *Plano de Investimentos e Serviços 2019/2020*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2019b. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1551. Acesso em: 13 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.

PREFEITO de Nova York assina decreto para que cidade cumpra metas do Acordo de Paris. G1, 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/prefeito-de-nova-york-assina-decreto-para-que-cidade-cumpra-metas-do-acordo-de-paris.ghtml>. Acesso em: 10 maio 2021.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. *Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico*. 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.

RIO DE JANEIRO. *Sistema Integrado de Codificação Institucional*. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <http://sici.rio.rj.gov.br/PAG/principal.aspx>. Acesso em: 11 maio 2021.

QUERINO, Ana Carolina. *Mecanismos de participação social no Cone Sul: as experiências de Montevideu e de Porto Alegre*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6530/1/2006_Ana%20Carolina%20Querino.pdf. Acesso em: 19 abr. 2021.

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: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 99-147, jan./jun. 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292007000100004&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 23 out. 2020.

SENHORAS, Elói Martins; MOREIRA, Fabiano de Araújo; VITTE, Claudete de Castro Silva. A geografia da paradiplomacia subnacional na América do Sul. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, UNIVERSIDAD DE BARCELONA: Diez años de cambios en el Mundo, 10., 2008, Barcelona. *Anais [...]*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/xcol/352.htm#:~:text=Este%20trabalho%20tem%20como%20objetivo,e%20prov%C3%ADncias%20nas%20rela%C3%A7%C3%B5es%20internacionais>. Acesso em: 5 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: the role of subnational units*. Nova York: Oxford University Press, 1990. p. 34-53.

TRE-RS. *Resultados das eleições*. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/resultados-das-eleicoes>. [Online]: TRE-RS, [2021]. Acesso em: 30 abr. 2021.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online], [s.l.], v. 21, n. 62, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/>

rbcso/v21n62/a10v2162.pdf. Acesso em: 11 maio 2020.

VITAL, Graziela Cristina. *A institucionalização das relações externas subnacionais: um estudo comparado das cidades de São Paulo e Toronto*. 2016. Tese (Doutorado) – Curso de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde05102016-162428/publico/Graziela_Cristina_Vital.pdf>. Acesso em: 6 maio 2021.

YAHN FILHO, Armando Gallo. A inserção internacional de Campinas: aspectos conceituais. *Perspectivas*, São Paulo, v. 30, 2006. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/365>. Acesso em: 1º abr. 2021.

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