

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**GUILHERME PORTILHO MENDES**

**A INTERNACIONALIZAÇÃO VIA POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DE PORTO  
ALEGRE E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

**Porto Alegre**

**2019**

**GUILHERME PORTILHO MENDES**

**A INTERNACIONALIZAÇÃO VIA POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DE PORTO  
ALEGRE E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Érico Esteves Duarte

**Porto Alegre**

**2019**

### CIP - Catalogação na Publicação

Mendes, Guilherme Portilho  
A internacionalização via Políticas Públicas: O  
Caso de Porto Alegre e o Orçamento Participativo /  
Guilherme Portilho Mendes. -- 2019.  
61 f.  
Orientador: Érico Esteves Duarte.

Coorientador: Henrique Carlos de Oliveira De  
Castro.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Relações  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Relações Internacionais. 2. Paradiplomacia. 3.  
Porto Alegre. 4. Políticas Públicas. 5. Orçamento  
Participativo. I. Duarte, Érico Esteves, orient. II.  
De Castro, Henrique Carlos de Oliveira, coorient. III.  
Titulo.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**GUILHERME PORTILHO MENDES**

**A INTERNACIONALIZAÇÃO VIA POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DE PORTO  
ALEGRE E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 18 de novembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte – Orientador

UFRGS

---

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro

UFRGS

---

Prof. Dra. Sofia Isabel Vizcarra Castillo

UFRGS

*À Professora Sonia, cujas palavras replicam-se todos os dias nas ações das pessoas que puderam testemunhar sua luz.*

## AGRADECIMENTOS

Aos demais membros da família Portilho, meus amados parentes de todas as idades. Aos primos Gabriel, Marcell e Bernard pelas conversas, risadas, choros e confidências; Aos meus tios-primos, Claiton, Márcio e Cherida, exemplos claros da dedicação à família, por todos os conselhos e papos divididos. Às pessoas da minha segunda família, os Silva, que acolheram a mim e minha irmã quando crianças e cujos momentos compartilhados, seja de alegria e tristeza ficarão conosco para toda a vida. Aos Mendes, salvo minha tia Lilian e meu pai Joel, o que tenho a ver.

Aos amigos que fiz durante o ensino médio, Kainã, os dois Lucas, Eduardo e Giordano, parceiros de todas as travessuras, e por me aguentarem nos momentos mais azedos. Guardarei com carinho tudo que passamos, estamos passando e passaremos, mesmo que a distância por vezes nos impeça de aproveitarmos a companhia uns dos outros.

Aos meus amigos de vida, Vitor e Leonardo, por todas as coisas que já passamos, estamos passando e iremos passar juntos. Vocês são os melhores, e nossa amizade é o maior privilégio que possuo.

Às pessoas do curso de Relações Internacionais que conheci, desde 2014, saibam que nossos momentos juntos ficarão para sempre em meu coração. São as memórias com todos e todas que me fizeram o homem que hoje sou, e o cidadão que pretendo ser daqui para frente. Um agradecimento especial a William, Rodrigo, Yuri, Mikael, Guilherme, Larissa, Aline, Amanda e Thaís, que levarei para sempre no peito.

Às mulheres de minha vida: Eliane, Janice e Andressa, por me aguentarem durante todos esses anos de paranoias, crises, teimosias e incômodos. Vocês são a razão do meu viver, e as amo com todas as minhas forças, agora e sempre.

À Sonia, minha eterna professora de Introdução às Relações Internacionais, Organizações Internacionais e Relações Internacionais da América Latina, por acreditar em mim mais do que eu mesmo acredito. Ao CESPRI e todas as pessoas maravilhosas que fazem parte de seu legado.

À Bianca, anjo sem asas que agracia a todos com sua luz, que me ajudou de formas possíveis e impossíveis ao longo da graduação, e a quem agradeço todos os dias por fazer parte de minha vida.

A todos e todas supracitados, meu muitíssimo obrigado.

*“Cantador serei primeiro, cantando não por dinheiro, por justo anseio geral.”(VANDRÉ, GERALDO. 1967)*

## RESUMO

A década de 1990 representou um novo ciclo para as relações internacionais contemporâneas. O fenômeno da globalização veio acompanhado do surgimento de novos atores internacionais, entre eles as Organizações Internacionais e os atores subnacionais – estados federados, províncias e cidades. O presente trabalho visa contribuir, a partir de um estudo de caso sobre a projeção externa de caráter político, para o debate dos novos temas das Relações Internacionais, mais especificamente a política externa das cidades. A partir de revisão bibliográfica dos autores que teorizaram a respeito do tema, bem como das teorias contemporâneas que tratam da ação internacional dos entes federados, será feita uma análise do caso de Porto Alegre, município que teve grande atuação internacional nos anos 1990, a partir da implementação interna de uma política pública de redistribuição dos recursos: o Orçamento Participativo (OP). Pôde-se concluir que a agenda internacional porto-alegrense foi desenvolvida pensando em adquirir um perfil de atuação política externamente, centralizando os esforços na difusão do OP nos diferentes fóruns globais de cooperação e nas instituições, para posteriormente obter resultados na esfera econômica.

**Palavras-chave:** Relações internacionais. Porto Alegre. Paradiplomacia. Políticas Públicas. Cooperação.



## **ABSTRACT**

The 1990s represented a new cycle for contemporary international relations. The phenomenon of globalization has witnessed the emergence of new international actors, including International Organizations and subnational actors such as federated states, provinces and cities. The present work seeks to contribute, from a case study about the external projection of political nature, to the debate of the new themes of International Relations, more specifically the foreign policy of cities. From the bibliographical review of the authors who theorized about the theme, as well as the contemporary theories that deal with the international action of the federated entities, there will be an analysis of the case of Porto Alegre, a municipality that had great international performance in the 1990s. It was organized after the internal implementation of a public policy for resource redistribution: the Participatory Budget (OP). It can be concluded that the Porto Alegre international agenda was developed with the purpose of acquiring a political profile externally, focusing the efforts on the diffusion of the PB in the different global cooperation forums and institutions, to later obtain results in the economic sphere.

**Keywords:** International relations. Porto Alegre. Paradiplomacy. Public policies. Participatory Budget.

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Os Três Níveis de Fundamentos para Rosenau (2006).....	33
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FMCU	A Federação Mundial das Cidades Unidas
IULA	União Internacional das Autoridades Locais
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PT	Partido dos Trabalhadores
FSM	Fórum Social Mundial
ONG	Organização Não Governamental
OI	Organização Internacional
Mercosul	Mercado Comum do Sul
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
SEAI	Partido da Social Democracia Brasileira
SEDAI	Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais
SIC	Secretaria de Indústria e Comércio
OIDP	Observatório Internacional da Democracia Participativa
OLDP	Observatório Local da Democracia Participativa
OMC	Organização Mundial do Comércio
FMI	Fundo Monetário Internacional
SECAR	Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
HPS	Hospital de Pronto Socorro

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>A ASCENSÃO DOS NOVOS ATORES – OS ENTES SUBNACIONAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....</b>	<b>7</b>
2.1	PARÂMETROS DE MUDANÇAS NO SISTEMA MUNDIAL: O PARADIGMA PÓS-INTERNACIONAL .....	20
2.2	DESCENTRALIZAÇÃO, PARADIPLOMACIA E INSERÇÃO EXTERNA DOS GOVERNOS NÃO-CENTRAIS: ABORDAGENS TEÓRICAS	Erro! Indicador não definido.
2.3	GOVERNANÇA E AS CIDADES COMO ATORES INTERNACIONAIS: <i>CITY DIPLOMACY</i> .....	30
<b>3</b>	<b>EXPERIÊNCIAS COMPARADAS DE PROJEÇÃO EXTERNA A PARTIR DO APARATO ADMINISTRATIVO: O RIO GRANDE DO SUL E PORTO ALEGRE NO SISTEMA INTERNACIONAL.....</b>	<b>36</b>
3.1	PIONEIRISMO E ESTRUTURAÇÃO ERRÁTICA DA INTERNACIONALIZAÇÃO: O APARATO DE PARADIPLOMACIA DO RIO GRANDE DO SUL.....	36
3.2	A CIDADE COMO ATOR POLÍTICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	38
<b>4</b>	<b>O PODER LOCAL NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO: UMA ANÁLISE DO CASO PORTO-ALEGRENSE .....</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
4.1	PORTO ALEGRE E OS NOVOS TEMAS: A APLICAÇÃO TEÓRICA NO ESTUDO DE CASO .....	46
4.2	ELEMENTOS DA INTERNACIONALIZAÇÃO: A DIFUSÃO INTERNACIONAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO A PARTIR DA ATUAÇÃO DA PREFEITURA .....	49
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>54</b>

<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>57</b>
--------------------------	-----------

## 1 INTRODUÇÃO

O campo de estudo das Relações Internacionais possui vários tópicos relevantes para o entendimento das interações entre os atores e todas as dinâmicas presentes no sistema global. No âmbito teórico, as vertentes mais tradicionais — realismo, liberalismo e marxismo — tentam identificar os padrões e comportamentos dos Estados-nação, bem como sua influência nos diferentes processos. Enquanto isso, os últimos trinta anos evidenciaram o surgimento de **novos temas**<sup>1</sup> e a necessidade de estudos aprofundados para a compreensão dos mesmos. Um desses temas se relaciona diretamente com uma das consequências da globalização: a dificuldade dos governos centrais em atender aos interesses locais, principalmente no que diz respeito à política externa. Graças a esse quadro, as relações internacionais dos entes federados — aqui representados por estados federativos, cidades e demais administrações locais — passaram a ser objetos cabíveis de análise. O fim da Guerra Fria e a crescente liberalização político-econômica, ocasionada pela globalização (TAVARES, 2016), aumentaram a intensidade dos fluxos de tecnologias, capital e políticas públicas entre os países. Além disso, as organizações internacionais passaram a adquirir protagonismo dentro do sistema, atuando para horizontalizar as decisões em prol da cooperação entre os países, seja ela econômica, política ou social.

A globalização por si só representou um marco para as relações internacionais, mas ao mesmo tempo em que os fluxos supracitados acabaram por diminuir as distâncias entre os povos, a desigualdade resultante acarretou num processo de exclusão (MARX, 2008). Ainda que esse novo quadro já fosse expresso pelo sistema internacional, seus problemas deveriam ser resolvidos a partir do local, e por isso os governos locais seriam atores tão relevantes quanto seus respectivos nacionais. Qualquer que fosse a função desses novos atores internacionais, esta se produziria através revisão das noções de Estado, das unidades federadas e, portanto, da democracia (SANTOS, 2002).

---

<sup>1</sup> Com o fim da Guerra Fria, a agenda internacional sofreu mudanças significativas, afinal o equilíbrio de forças e a disputa de poder entre as duas superpotências deixaram de ser a temática central. Nesse contexto, a separação de *high politics* (alta política) e *low politics* (baixa política) deixou de existir devido às novas dinâmicas de produção, comércio, fluxos financeiros e às inovações tecnológicas. Desta forma, novos temas passam a ganhar destaque na agenda internacional, como é o caso do Orçamento Participativo (SATO, 2000).

Dentro do contexto da ascensão dos novos atores internacionais no final do século passado, criou-se a necessidade de um debate teórico sobre as cidades. Ainda que as decisões em nível macro mantivessem-se sobre a égide dos governos centrais e ministérios das relações exteriores, os entes federados passaram a buscar alternativas em suas próprias máquinas públicas (TAVARES, 2016). Secretarias para captação de recursos, acordos de comércio e a própria atividade turística criavam contatos e proporcionavam oportunidades interessantes para sua projeção externa. O maior desafio, no entanto, se encontrava na busca pelo reconhecimento desses novos atores por seus Estados-nação (MARX, 2008), inclusive àqueles que já tivessem desenvolvido políticas voltadas para as relações internacionais em seu território.

O movimento das cidades, ocorrido durante a década de 1990, trouxe novos elementos de mudança, ainda que nascentes, para as relações internacionais contemporâneas. Utilizando-se da cooperação técnica, econômica e política, os entes federados puderam horizontalizar os processos, formando redes e grupos organizados cuja presença nos fóruns internacionais é evidência da força de suas pautas – A Federação Mundial das Cidades Unidas (FMCU) e a União Internacional das Autoridades Locais (IULA) são exemplos. Contudo, o reconhecimento veio através da agenda do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, ou ONU-HABITAT. Sua segunda Conferência, realizada na cidade de Istambul em 3 de junho de 1996, abriu espaço para as cidades e concedeu-lhes um espaço de diálogo oficial na forma do Comitê Consultivo de Autoridades Locais das Nações Unidas (MARX, 2008). Assim como a globalização foi um marco para as relações internacionais contemporâneas, o mesmo pode ser dito da HABITAT II para as cidades.

É notável a relevância que o estudo dos novos atores e suas formas de interação dentro do sistema traz para o debate dos novos temas, principalmente no pós Guerra Fria. Num período de concentração dos valores e princípios neoliberais por parte dos Estados-nação (OLIVEIRA, 2012), caberia às cidades apresentar um contraponto, no qual a democracia pudesse ser praticada a partir das camadas sociais do nível micro – os cidadãos. Seria essencial, no entanto, que tal contraponto viesse acompanhado de experiências que tivessem resultados práticos, comprovando a eficácia e legitimando-as perante o sistema internacional. Portanto, atentar para as mudanças nos comportamentos políticos das cidades, bem como as reações das demais instituições a eles, se

mostra uma nova gama de possibilidades analíticas, uma vez que sua emergência nas últimas décadas pode ser uma evidência das transformações que virão no sistema global.

A América Latina possui casos interessantes de internacionalização das cidades, em especial as brasileiras (SANTOS, 2002). No continente, os efeitos da globalização foram sentidos de tal maneira, que o ressurgimento das democracias latino-americanas, após décadas de regimes militares, veio acompanhado pela necessidade de se reformar o processo democrático. No Brasil, a cidade de Porto Alegre teve grande destaque regional e internacional durante a década de 1990, por consolidar uma política pública cujo objetivo era a melhoria da gestão urbana e a redistribuição equânime de recursos (MARX, 2008): O Orçamento Participativo (OP).

Mas afinal, como a administração municipal da capital do Rio Grande do Sul conseguiu transformar uma política pública de caráter redistributivo em parte de sua essência, pelo menos a nível internacional? O presente trabalho busca responder esse questionamento levantando a seguinte hipótese: A gestão do município, encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), teve tempo suficiente – quinze anos de governo – para constituir não apenas um órgão do município que voltasse seus esforços para as decisões de caráter externo, mas também elaborar uma agenda internacional que utilizasse o OP como ferramenta de inserção. Dessa forma, a partir de uma postura com forte viés político (MARX, 2008), Porto Alegre conseguiu adquirir protagonismo em praticamente todos os projetos nos quais participou, angariando inclusive o reconhecimento da Organização das Nações Unidas (ONU) na HABITAT II. Ao se estabelecer como ator internacional, a capital gaúcha foi ganhando prestígio com os movimentos sociais de tal forma que, no ano de 2001, foi escolhida para ser a sede do Fórum Social Mundial (FSM), o contraponto ao Fórum Econômico Mundial de Davos<sup>2</sup>. Esse evento ocorreria no município até 2005, um ano após o último mandato do PT na administração municipal, já com José Fogaça (Partido Popular Socialista [PPS], 2005-2010) como prefeito.

Por se tratar de um tema recente das relações internacionais, a projeção externa de Porto Alegre ainda carece de análises mais profundas sobre os indivíduos e processos que a tornaram

---

<sup>2</sup> O Fórum Econômico Mundial de Davos (FEM) é uma organização internacional para cooperação público-privada, estabelecida em 1971 como uma fundação não lucrativa cuja sede é em Genebra, na Suíça. O Fórum organiza quatro reuniões anuais, sendo uma delas sediada na cidade de Davos, responsável por organizar agendas globais, regionais e industriais no início do ano.



possível. As ferramentas metodológicas presentes na literatura podem auxiliar na compreensão, principalmente ao serem apresentadas de forma complementar. Assim sendo, o primeiro capítulo da pesquisa busca responder à seguinte pergunta: quais as contribuições teóricas que explicam os fenômenos recentes relacionados às cidades? Para isso, serão endereçados conceitos que objetivam, cada qual à sua maneira, explicar diferentes abordagens que se distanciam da esfera de decisões do governo central. Tais abordagens englobam (i) as mudanças nos comportamentos e parâmetros das relações de poder na esfera internacional (ROSENAU, 2006); (ii) os objetos de estudo para compreender o processo de internacionalização dos entes federados através de diplomacias paralelas ao Estado-nação (DUCHACEK e SOLDATOS, 1990); e (iii) as novas formas políticas e dimensões de análise para a projeção de política externa das cidades (VAN DER PLUIJM, 2007).

No segundo capítulo, será feita uma contextualização histórica pautada nos dois projetos de internacionalização: (i) do estado do Rio Grande do Sul, cuja inserção externa foi desenvolvida de forma errática e concentrada na questão da diplomacia cultural (BRANDL, 2013); e (ii) a de Porto Alegre, indicando momentos-chave de sua experiência internacional e como a interação com o “político” – a partir do OP – realmente aconteceu. Num momento de intensa liberalização e comercialização das relações diplomáticas, como o município pôde atingir resultados graças à sua atuação política? Essa mesma atuação também será abordada com maior enfoque durante o trabalho.

A partir dos dois levantamentos – teórico e histórico –, o terceiro capítulo iniciará o processo de análise das ações por parte da prefeitura municipal, representada na figura do PT. Para isso, será feita uma relação das teorias apresentadas anteriormente com o caso de Porto Alegre, utilizando elementos nas mudanças evidenciadas ao longo da década de 1990 no município. Num segundo momento, será analisada a participação efetiva da administração municipal, dos intelectuais e os órgãos específicos no desenvolvimento de uma agenda internacional para a capital gaúcha. A análise busca comprovar se essa agenda pautou-se ou não na consolidação do OP como política de boa governança e gestão local para assumir protagonismo externo graças ao surgimento da democracia participativa – outro tema cujo conceito será abordado posteriormente.

Para fins de desenvolvimento da presente pesquisa, foi feita uma revisão bibliográfica dos autores e autoras que contribuíram ao debate da internacionalização de cidades, além de buscas nos documentos de fontes primárias das organizações internacionais nas quais Porto Alegre participou. Esses relatos e documentos procuram evidenciar o comprometimento da capital gaúcha com projetos horizontais de cooperação, e com a visão de um mundo melhor frente ao capitalismo que se globalizava de maneira intensa (TAVARES, 2016).

## **2 A ASCENSÃO DOS NOVOS ATORES: OS ENTES SUBNACIONAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

O presente trabalho objetiva identificar possíveis comportamentos de centralização das decisões internacionais através de uma fundamentação teórica que toma como base justamente o contrário: a descentralização governamental. Esse embasamento, infelizmente, não possui um aparato consolidado de análise, em contraste com as outras áreas de estudo das relações internacionais contemporâneas. Portanto, será necessário utilizar concepções recentes do campo de estudos internacionais, transformando-as nos elementos analíticos que auxiliarão no entendimento do caso de projeção externa da cidade de Porto Alegre.

Para auxiliar no processo de apresentação dos conceitos subsequentes, deve-se primeiro partir do conceito que contempla o principal ator que a pesquisa busca analisar: a cidade. A professora e pesquisadora Vanessa Marx (2008, p. 29), aponta:

A interpretamos (a cidade) como o lugar de ação política exercida pelos atores que atuam, trabalham, circulam, vivem, desfrutam, exercem seus direitos, cumprem suas obrigações (...) Ao entender que a cidade é o lugar no qual convivem diversos atores que disputam diversos projetos políticos, econômicos e sociais num mesmo espaço, o que se busca é tratar do tema da internacionalização das cidades para todos, de modo que todos os atores que convivem no território possam participar do processo. (tradução do autor)

Outro conceito importante para se compreender o surgimento das teorias que serão apresentadas mais adiante é, evidentemente, o da globalização. Afinal, qual seria o sentido por

trás de algo “globalizado”? O cientista social Anthony Giddens (1990, p. 60), em "As Consequências da Modernidade", a admite como:

[...] A intensificação das relações sociais em escala mundial, que por sua vez ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. [...] Assim, quem quer que estude as cidades hoje em dia, em qualquer parte do mundo, está ciente de que o que ocorre numa vizinhança local tende a ser influenciado por fatores – tais como dinheiro mundial e mercados de bens – operando a uma distância indefinida da vizinhança em questão.

Do ponto de vista econômico, a globalização foi responsável por interconectar os mercados, uma vez que os fluxos de capital passaram a circular livremente entre os países (MARX, 2008). Esses fluxos acabaram por reduzir a margem que os Estados tinham, bem como seus meios para resistir a impactos não desejados trazidos pelos mercados. A natureza dessa globalização, introduzida como novidade no mundo pós-Guerra Fria, se pautava no neoliberalismo (OLIVEIRA, 2012), que nada tinha de novo. Surgido como resposta aos Estados de Bem-estar Social no norte global<sup>3</sup>, o neoliberalismo buscava intensificar os princípios do capitalismo, de forma a torná-lo mais rígido e sem regras (MARX, 2008). Seus eixos operacionais durante o período incluíam: (i) taxas de juros mais altas; (ii) redução de impostos para os cidadãos de maior renda; e (iii) a livre circulação de fluxos financeiros. Para além de um sistema econômico definitivo, o neoliberalismo conseguiu resultados mais expressivos no campo ideológico, político e social (ANDERSON, 1995). Isso se deu a partir da consolidação de um argumento essencial: o de que não haveria alternativas para seus princípios, e que todos deveriam, de uma forma ou de outra, aderir a eles.

Para as cidades, a globalização ocasionou também a oportunidade de ampliar os níveis de atuação, quebrando a até então hegemonia do Estado-nação, que se viu contestada pela intensidade dos processos da globalização. Tal fragilidade se revelou oportuna para os poderes locais. Nas ciências sociais aplicadas, o conceito apresentado na definição de Giddens (2007)

---

<sup>3</sup> O conceito de Norte Global é tratado em contraposição ao Sul Global, termo presente nas epistemologias para o Sul de Boaventura de Sousa Santos. Refere-se à reinvenção de lugares, em que sua definição é feita por meio da produção de conhecimento, a começar pela dos lugares da modernidade capitalista ocidental, existente no Norte – é válido colocar que o Norte Global não é equivalente ao hemisfério norte, enquanto aquele é um conceito sociológico e geopolítico, este é um espaço geográfico (MENESES, 2010)

trouxe consigo uma amálgama de possibilidades epistemológicas, que vieram para adicionar novos conceitos àqueles anteriormente desenvolvidos pelas demais teorias, como a soberania. Até então tidas como absolutas, algumas definições passaram a ser contestadas por fenômenos importantes que ocorreram a partir da segunda metade do século XX – e tais fenômenos incluem o fim da Guerra Fria, o Consenso de Washington <sup>4</sup> e a própria globalização (TAVARES, 2016).

Quanto às transformações vividas pelo sistema internacional, há de se apontar a aproximação entre os Estados, evidenciada e possibilitada pelos crescentes processos de integração, sejam eles econômicos, sociais, políticos, tecnológicos ou culturais (GIDDENS, 2007). Tais processos proporcionaram a possibilidade de mudança no equilíbrio de poder, de modo que os países não mais viam a guerra como a única resposta para resolver conflitos (DUCHACEK, 1990). A resolução de controvérsias passou a adquirir um perfil mais voltado à cooperação, tendo como exemplos práticos as agendas propostas organizações internacionais.

Seria a possibilidade de mudança – de um equilíbrio ‘bipolar’ para outro pendente à multipolaridade – o primeiro passo na criação de um novo sistema global? Pelo visto nos anos iniciais do novo milênio, talvez (TAVARES, 2016). A busca pelo entendimento dos fenômenos de tal ordem, que contemple todos os processos supracitados, pode levar a autores fora do *mainstream* acadêmico das Relações Internacionais. Começando pelo americano James Rosenau (2006), que contribui para o debate com outra forma de conceituar esse fenômeno, aqui se tem a intenção de assinalar pontos importantes que serão utilizados ao longo do trabalho. Esses pontos servem como ferramentas de análise dos padrões de comportamento em três níveis: macro, micro-macro e micro. Cada um deles interage de maneira a explicar indiretamente como os entes subnacionais podem adquirir protagonismo na dinâmica do sistema.

Após abordar os conceitos por trás dos parâmetros e as conseqüentes mudanças no sistema internacional, deve-se partir para um estudo mais aprofundado nos objetos de análise do presente trabalho: os entes federados. Sua projeção externa, crescente nos últimos trinta anos,

---

<sup>4</sup> [...] os principais responsáveis pela reestruturação capitalista neoliberal reuniram-se, com intuito de avaliar o processo em curso e traçar as novas diretrizes. Este encontro contou com os principais grupos que formavam a rede de poder político, financeiro e intelectual do eixo Washington-Wall Street, resultando no que ficou conhecido como Consenso de Washington (CW). As medidas do pacote podem ser resumidas em prudência macroeconômica, liberalização microeconômica e orientação externa, em um arranjo bastante distinto do Estado centralizado que havia existido na América Latina e Caribe (MATEUS, 2015, p.1).

encontrou nos escritos de Ivo Duchacek (1988) e Panayotis Soldatos (1990) os primeiros instrumentos teóricos. Partindo do pressuposto que as diplomacias desses atores seriam operacionalizadas de forma paralela às de seus ministérios das relações exteriores (SOLDATOS, 1990), os autores buscaram contribuir de maneira a compreender como se dava a relação com o governo central.

## 2.1 PARÂMETROS DE MUDANÇAS NA ORDEM MUNDIAL: O PARADIGMA PÓS-INTERNACIONAL

Assumindo os padrões nas relações entre os Estados, baseados nas hierarquias atuais de poder no sistema internacional pós-Guerra Fria, como resultados dos comportamentos desses atores, as novas dinâmicas de interação global podem ser definidas como uma forma de ordem, pois derivam dos chamados *underpinnings*, ou “fundamentos” (ROSENAU, 2006). Tais “fundamentos” podem incluir: (i) a viabilidade atual do princípio da soberania<sup>5</sup>; (ii) as orientações referentes à autoridade, nas quais os indivíduos e governos se baseiam em seus atos; (iii) a emergência dos novos atores internacionais e subsequente capacidade dos Estados em lidar com sua presença (BRANDL, 2013); e (iv) as novas ferramentas que permitem aos cidadãos e autoridades exercer suas responsabilidades, participando mais ativamente dos assuntos no âmbito político. Os fundamentos se encontram assinalados na tabela abaixo. (ROSENAU, 2006).

Tabela 1 – Transformações dos três parâmetros globais, segundo Rosenau (2006)

Parâmetro	Anteriormente	Atualmente
Micro	Indivíduos menos habilidosos analiticamente e de menor inteligência emocional	Indivíduos mais habilidosos analiticamente e de maior inteligência emocional

<sup>5</sup> A soberania no âmbito do direito internacional é o exercício da autoridade que reside num povo que se exerce por intermédio dos seus órgãos constitucionais representativos o direito do estado de intervir de forma pacífica na solução do conflito. [...] A violação da soberania de um país irá acarretar no início de um conflito, pois o princípio da soberania é fortemente corroído pelo avanço da ordem jurídica internacional. Sendo que o importante papel a ser desenvolvido pelos estados é coordenar diretrizes através de tratados, conferências e convenções, assim solucionar problemas de forma pacífica dentro do direito internacional (BORGES, et al, 2015).

Micro-macro	estruturas de autoridade em vigor, à medida que as pessoas confiam nas fontes tradicionais e constitucionais de legitimidade para cumprir as diretrizes emanadas das instituições de nível macro	estruturas de autoridade em crise, à medida que as pessoas desenvolvem critérios de desempenho para legitimidade e conformidade com as diretivas emitidas por macro funcionários
Macro	Sistema anárquico de Estados-nação	Bifurcação do sistema anárquico em subsistemas estatocêntricos e multicêntricos

Para explicar como estes parâmetros interagem com a dinâmica do presente trabalho, cabe conceituá-los de acordo com o estudo de Rosenau (2006, p.). O primeiro parâmetro, de nível macro, representa as alterações nas relações de autoridade entre os governos e seus cidadãos, isso é notável se observada a forma como os cidadãos do Ocidente têm encarado a autoridade do Estado com o passar do tempo. Nos dias de hoje, as autoridades do governo central não mais podem fiar-se no aceite de bom grado de seus comandos, por parte da sociedade civil. Em decorrência disso, demanda-se muita cautela no âmbito das altas cúpulas, em vistas a contornar rebuliços de cunho social (ROSENAU, 2006).

O segundo parâmetro, chamado micro-macro, aborda o surgimento dos novos atores que vieram para interagir além da esfera interestatal, e aqui se enquadram as Organizações Não-Governamentais (ONGs) e demais Organizações Internacionais (OIs). Esses órgãos de atuação surgiram no sistema global para assumir a forma institucionalizada de se realizar a cooperação (HERZ, 2004). Seus esforços costumam abarcar temas em comum que normalmente são ignorados pelos governos centrais, principalmente quando recaem sobre o campo da soberania estatal – pode-se citar como exemplos os direitos humanos e a defesa do meio ambiente.

O terceiro e último parâmetro, de caráter micro, indica as mudanças nas habilidades desenvolvidas pelos cidadãos no que diz respeito às suas funções sociais, políticas e econômicas. Se evidencia uma maior proximidade com o âmbito internacional graças ao desenvolvimento de tecnologias modernas e à inclusão digital trazida pelo advento da internet. Tendo em vista a presença desses novos elementos na contemporaneidade, abrem-se novas possibilidades ao cidadão, e a ele é concedida uma extensão dos interesses relacionados à política global de forma mais direta, não mais confiando apenas nos Estados (ROSENAU, 2006).

Admite-se, então, para fins de desenvolvimento do debate, o surgimento discreto de uma nova ordem global cuja natureza é empírica, podendo evoluir tanto para direções desejáveis como nocivas (ROSENAU, 2006). No século XXI, conceitos como conformidade e independência são substituídos por interdependência e autonomia, sendo este último importante para o caso dos atores subestatais. Mas, apesar de não serem antagônicos, a busca por autonomia não se enquadra necessariamente como busca por interdependência<sup>6</sup>. Ainda nas palavras de Rosenau (2006, p. 11):

[...] Adquirir autonomia significa ser livre para selecionar os caminhos nos quais a interdependência com outros indivíduos, grupos, províncias, Estados e organizações internacionais é estabelecida. O mundo se tornou muito dinâmico e complexo para satisfazer necessidades e desejos (de todos os atores). (tradução própria)

Em outras palavras, os resultados da emergência de uma nova ordem global são explicados pela adoção de uma ênfase, por parte dos Estados-nação, em se adquirir graus de autonomia dentro de um contexto interdependente, em detrimento do antigo *status quo* – uma ênfase em adquirir conformidade dentro de um contexto independente (ROSENAU, 2006). Em se tratando de atores internacionais, os entes federados por sua vez vêm conquistando espaço e protagonismo nas últimas décadas, a ponto de se tornarem mais do que apenas um território, mas um espaço no qual os fluxos globais se cruzam e solidificam (TAVARES, 2016).

---

<sup>6</sup> A interdependência aborda a cooperação recíproca, ou seja, dependência mútua e contempla a interferência de forças externas que influenciam atores em diversos países. A teoria não afirma que a arena internacional seja um ambiente de cooperação apenas, mas que no jogo para obter os resultados propostos é necessário manipular os fatores de interdependência. Tais assimetrias são consideradas fontes de poder entre os atores (RODRIGUES, 2014, p. 109).

Observa-se, no campo das relações internacionais contemporâneas, que as cidades e os demais entes representam os motores do crescimento em nível micro (TAVARES, 2016). Nesse sentido, cabe apontar os dados fornecidos pela ONU, os quais estimam que, até 2050, 75% da população mundial viverá em áreas urbanas. Essa tendência abre espaço no debate sobre as mudanças nos parâmetros da política internacional. Tais parâmetros são evidências de padrões recorrentes que impactam o sistema, apesar de não fazerem parte de seu funcionamento, demonstrando que novas ordens podem surgir assim que esses padrões passarem por transformações.

A linha de pensamento pós-internacional, apesar das definições supracitadas, ainda não possui plena capacidade explicativa (BRANDL, 2013), pois ainda concentra seus esforços em elementos conceituais que têm a função de assinalar um conjunto de diferentes fatores ontológicos com o intuito de compreender o sistema político global. A política pós-internacional, por si só, abre margem para a análise em tom de reexame de ideias antigas e a possibilidade de criação de outras que contemplem ainda mais a complexidade do sistema. Assim, o questionamento latente que provém desse embasamento teórico se torna: afinal, o mundo criado pelo pós-internacionalismo se traduziria em um novo sistema, pautado na emergência de novas bases e atores (ROSENAU, 2006), ou apenas a reforma do sistema pré-existente – que se espelha nas constantes transformações nas realidades políticas, econômicas e tecnológicas? Quando essa questão foi trabalhada por Rosenau (2006), pôde-se observar que o autor atenta mais para a primeira alternativa, tendo sido um dos idealizadores do novo paradigma. Entretanto, ainda assim, o questionamento permaneceu vigente, tal dúvida converteu sua análise em uma pré-teoria. Dessa forma, optou-se, ao longo deste trabalho, por utilizá-la como uma ferramenta de análise complementar, de forma a não recair em possíveis incongruências.

## 2.2 DESCENTRALIZAÇÃO, PARADIPLOMACIA E INSERÇÃO EXTERNA DOS GOVERNOS NÃO-CENTRAIS: ABORDAGENS TEÓRICAS

Entre as tendências político-administrativas que têm acompanhado o advento da globalização, a que mais auxilia o desenvolvimento deste trabalho e pauta as teorias previamente apresentadas é a descentralização governamental (FALLETI e GOLDSMITH, 2010 *apud*



TAVARES 2016). Esse conceito engloba a transferência vertical de recursos, responsabilidades e/ou autoridades do nível nacional ao subnacional, fazendo com que a transição entre política e prática se torne mais visível dentro do contexto estadual/provincial/municipal. Em alguns casos, a descentralização possibilita que atores subnacionais se tornem mais ativos no âmbito regional, valendo-se de suas agendas internacionais. Em outras palavras, se por um lado, a política externa nacional sempre encontra-se voltada para o âmbito externo, por outro, é possível notar a ênfase da política externa subnacional em interagir diretamente com o ambiente doméstico (HOCKING, 1993).

A prática das relações internacionais passou a encarar novos desafios, pois apesar dos antigos temas ainda serem parte essencial do portfólio dos Estados-nação – enquadram-se aqui assuntos como a guerra e a paz, o comércio internacional e a estabilidade monetária – a tendência é de que os ministros das relações exteriores passem a diversificar suas agendas com tópicos de caráter mais “micro” (TAVARES, 2016). Tais tópicos – como educação, saúde, questões sociais e ambientais – tornam o sistema internacional mais complexo, uma vez que a competência para tratar deles acaba ficando sob a égide dos governos subnacionais. Dessa forma, as administrações dos entes federados levam adiante programas de cooperação em matérias de extrema relevância para o bem-estar de seus cidadãos, e aqui se enquadram as províncias chinesas, os estados federativos do Brasil e as *länder* alemãs (TAVARES, 2016).

Nos últimos trinta anos, tem ocorrido um extenso debate relacionado à emergência dos governos não-centrais (HOCKING, 1993). Essa categoria é amplamente diversa, porém é possível situar dois grupos principais: os atores municipais, que serão analisados com maior foco ao longo do trabalho, e os regionais, mais consolidados dentro do sistema internacional. Ivo Duchacek (1988) assinala-os como determinantes domésticos das relações internacionais, e defende que sua identificação é essencial para caracterizar a categoria de ator internacional como objeto de estudo (BRANDL, 2013).

O entendimento moderno sobre os governos não-centrais é baseado no modelo federalista que surgiu a partir da Constituição Americana de 1787, responsável por pautar as atribuições e o grau de autonomia dos entes federados dentro do contexto nacional (BASTOS, 1995 *apud* BRANDL, 2013). No caso brasileiro, a Constituição de 1988 apresentou, por sua vez, os municípios como parte da estrutura político-administrativa da União, destacando sua

importância para as tomadas de decisão dentro do território nacional – ainda que limitando a possibilidade de ação internacional ao governo federal apenas. Essa divisão de competências delegou aos cidadãos – brasileiros e de outros países possuidores de pactos federativos – a noção de submissão a dois poderes políticos: o regional e o central (SOLDATOS, 1990).

Mesmo com certas limitações impostas pelas constituições em relação às ações internacionais dos entes federados, o momento presente demonstra cada vez mais características de interdependência, condicionadas pela grande quantidade de variáveis de interação. Nesse sentido, Duchacek e o pesquisador Panayotis Soldatos contribuíram fortemente para a criação de um novo paradigma, tendo o último cunhado inclusive um novo termo: “paradiplomacia”, ou diplomacia paralela. Essa nomenclatura - na qual o presente trabalho embasará boa parte dos tópicos - representa justamente a atividade internacional direta levada adiante por entes subnacionais de maneira a complementar, corrigir, apoiar, duplicar ou desafiar as ações dos Estados soberanos (SOLDATOS, 1990). Seu caráter operacional, a ser abordado ao longo do presente trabalho, é essencial para se compreender as relações internacionais contemporâneas.

No estudo da paradiplomacia, alguns conceitos foram sendo revisitados de acordo com sua participação e relevância dentro do processo de compreensão dos fenômenos (SOLDATOS, 1990). A “segmentação” – ou o fenômeno de múltiplas vozes na política externa (DUCHACEK, 1990) –, um desses conceitos, refere-se aos diversos atores dentro de um determinado Estado que possuem presença internacional ou potencial para chegar a isso. O tipo de segmentação mais característico do presente trabalho é o territorial (SOLDATOS, 1990), que aponta para os diferentes níveis, sejam municípios, unidades federativas e governo federal, através de sua função para as relações internacionais e a formulação da política externa de cada um.

A presença cada vez mais intensa da dimensão regional dentro dos processos decisórios internacionais (BRANDL, 2013) deu origem ao termo “regionalismo” (LESSA, *apud* BRANDL, 2013), que não engloba somente as relações formais, como é o caso do Mercosul, por exemplo. Nesses casos, é notável como a relação entre o doméstico e o externo adquire padrões de mão-dupla. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que ocorre uma internacionalização de temas domésticos, há também a transformação de temas internacionais em temas de interesse interno (BRANDL, 2013). A interação entre essas duas esferas demonstra o quão proveitosa pode ser a

paradiplomacia para os governos subnacionais, uma vez que a atuação externa pode trazer frutos de caráter econômico, político e social (SOLDATOS, 1990).

Adicionando o regional e o local como variáveis determinantes da atuação internacional, a paradiplomacia contribui para o debate pressupondo a importância das questões domésticas para o estudo das relações internacionais (HOCKING, 1993). A atividade paradiplomática estaria suprindo a carência de integração entre o poder central e o local, algo ainda facilmente identificado em alguns entes federados. Mas quais seriam os mecanismos utilizados pelos governos não-centrais com o intuito de se adquirir graus de protagonismo quando se trata das ações internacionais? Duchacek (1990) apresenta seis exemplos de ações que podem ser identificadas nos dias de hoje: (i) feiras de comércio e investimento, que transmitem não apenas o *modus operandi* tecnológico mas também os produtos e serviços locais e/ou regionais; (ii) participação de representantes dos entes federados nas representações diplomáticas do governo central, ou nas conferências de OIs e ONGs; (iii) missões de curto prazo para prospecção de investimentos e negócios; criação de escritórios ou representações permanentes desses governos em capitais/cidades estrangeiras; (iv) viagens internacionais organizadas por líderes do governo local; e (v) o estabelecimento formal ou informal de zonas de comércio.

No que diz respeito à influência dos entes federados na política externa nacional, são apresentadas duas formas de identificação: a direta, que como o nome já diz é feita de maneira autônoma em relação ao governo central; e a indireta, na qual o Estado interage com o cenário externo valendo-se dos interesses e mecanismos dos governos subnacionais (DUCHACEK, 1990). A segunda forma é observada na prática muitas vezes por meio do *lobbying*, ou seja, atividades organizadas com vistas a pressionar o governo federal a atender aos interesses dos estados federados. Já a primeira forma indica determinado grau de obsolescência dos mecanismos centrais de atuação externa em âmbito nacional, que tem como consequência a manutenção de contatos formais ou informais com parceiros internacionais por parte dos governos não-centrais.

A utilização da palavra “diplomacia” dentro do termo supracitado tem sido criticada desde então, pois argumenta-se que se trate de um instrumento exclusivo dos governos centrais, e portanto não podendo ser utilizada por entes sujeitos às diretrizes do Estado nacional (TAVARES, 2016). A paradiplomacia seria, em outras palavras, uma consequência da globalização e a contestação da noção tradicional de Estado soberano. Há uma clara conexão

entre o local e o globalizado, uma interação que reflete as pressões e tensões criadas a partir do novo *status quo* da economia global: um organismo amplamente integrado que sobrepõe as barreiras nacionais (HOCKING, 1999 apud TAVARES, 2016). Sob esse cenário, as regiões passariam a operar juntamente com os demais atores do sistema internacional de maneira complexa, fragmentada e não estruturada. Boa parte desse processo se deu graças à internacionalização dos mercados, em especial os financeiros, que por sua vez proporcionou um aumento nas relações comerciais no final do século passado.

A história mundial possui algumas interações notáveis entre atores subnacionais dentro do sistema, principalmente no âmbito econômico. Tais interações podem ser entendidas como formas de uma “protoparadiplomacia”, pois surgem sob contextos diferentes e num período pré-globalização. Os primeiros “exemplos” de paradiplomacia no mundo pré-globalizado surgiram ao longo do século XIX, quando colônias da coroa britânica – Victoria, Austrália do Oeste, Tasmânia e Quebec – enviaram funcionários públicos para Paris e Londres em razão de fomento das relações comerciais (TAVARES, 2016). A própria Quebec aproveitou os investimentos feitos pela França dentro de seu território para adquirir protagonismo na Europa, inclusive abrindo escritórios comerciais na Inglaterra (1911) e em Bruxelas (1915). Paralelo a esse período, houve um acordo firmado pelo estado de São Paulo e o Japão, que permitiu a vinda de milhares de japoneses para o Brasil. Em virtude disso, São Paulo possui até hoje a maior diáspora japonesa no mundo (TAVARES, 2016).

Demais esforços relevantes ocorreram no início do século XX, mas por conta das duas grandes guerras, tiveram seu desenvolvimento estagnado. Contudo, com o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), cidades europeias que visavam restaurar laços de paz e reconciliação passaram a assinar acordos de irmanamento de cidades<sup>7</sup>. Esses processos levaram à institucionalização, em 1951, do Conselho de Municípios Europeus, no qual uma assembleia contendo cerca de 50 prefeitos se reuniu para definir padrões e diretrizes para futuros contratos de irmanamento (WEYRETER, 2003 apud TAVARES, 2016).

---

<sup>7</sup> “[...] o irmanamento ou gemação de cidades, originalmente estabelecido na Europa significando a reunião entre duas municipalidades com o objetivo de trabalharem unidas em prol da cooperação.” (JUNQUEIRA, 2015, p. 77).

Durante a década de 1970, e sob o contexto da Guerra Fria, foram sendo criados grupos regionais, interessados em aumentar suas proximidades geográficas e/ou econômicas (TAVARES, 2016). Fóruns como a Associação das Regiões Fronteiriças Europeias e as Regiões Europeias de Tecnologia Industrial, por exemplo, encontraram maneiras de trazer seus interesses para os parlamentos dos países da região, uma vez que observavam também as oportunidades presentes nos prováveis acordos que se seguiriam. Até a União Soviética pôde observar efeitos da paradiplomacia (HAUSLOHNER, 1981 *apud* TAVARES, 2016), quando discussões de alto nível tomaram conta do 25º Congresso do Partido Comunista Soviético. Nelas, líderes regionais expressaram um interesse sem precedentes nos assuntos internacionais. Nota-se aqui uma clara proximidade com aspectos econômicos, pois muitas vezes o dispêndio desses esforços jazia na busca por investimento estrangeiro direto (TAVARES, 2016).

A comunidade internacional, no entanto, só viria a dar atenção para os governos subnacionais no final dos anos 80 e 90. Nessa época, as entidades regionais da Europa passaram a buscar novas formas de integração no continente, inclusive no que diz respeito a temas como o Estado, o mercado, e a União Europeia (ROSENAU, 2006). Para isso, lhes foram concedidas margens de manobra para o desenvolvimento de novas agendas externas, amparadas por instrumentos juridicamente fundamentados (CRIEKEMANS, 2010). Um exemplo desse novo *status quo* pode encontrado na Bélgica, onde reformas constitucionais garantiram um estado federativo no qual as atividades externas das regiões passavam a ser amplificadas às suas competências internas (TAVARES, 2016).

A chamada “era de ouro” da paradiplomacia veio com o novo milênio. As atividades internacionais dos entes subnacionais passaram a não ser exclusivamente dos Estados federativos, como também fazem parte importante das nações “unitárias”, como Espanha ou França (TAVARES, 2016). O fenômeno é notadamente reconhecido nos países em desenvolvimento, onde por muitas vezes os governos centrais não conseguem dar conta de todos os interesses presentes dentro de seus territórios. Governos locais, por sua vez, também adquiriram caráter mais organizado (ROSENAU, 2006), e o sistema internacional possui hoje cerca de 125 fóruns multilaterais que debatem os mais variados temas, incluídos aqui o desenvolvimento sustentável, infraestrutura, saúde e educação.

Entretanto, ainda há uma rachadura entre as presenças qualitativa e quantitativas no campo da paradiplomacia, referente à sua aceitação pelo sistema internacional. Uma variação interessante e que constitui boa parte do papel brasileiro no desenvolvimento da paradiplomacia é o termo “diplomacia federativa”, muito usado ao longo dos anos 1990 e 2000 (TAVARES, 2016). A definição de “federativa” e sua raiz, o federalismo, aqui se enquadram nas palavras de Ivo Duchacek (1990, pág. 3):

[...] O federalismo [...] implica uma democracia plural na qual duas estruturas burocráticas governamentais, que não estão totalmente à mercê uma da outra, legislam e administram conforme suas jurisdições separadas porém interconectadas. (tradução nossa)

A concepção acima abre espaço para o quadro de análise da paradiplomacia, pois reitera a importância do federalismo como “gêmeo territorial” da democracia, ou seja, duas camadas de governo que trabalham de forma entrelaçada. Além da supracitada importância, o autor atenta (1990) para a necessidade do comprometimento para com a divisão interna de poderes entre essas duas camadas governamentais, uma com jurisdição para o território nacional (macro) e outra tomando decisões sobre porções delineadas desse território (micro).

Em se tratando de Brasil, o termo diplomacia federativa foi utilizado pela primeira vez no discurso de posse do então chanceler Luiz Felipe Lampreia, institucionalizando uma nova diretriz para a diplomacia brasileira: a que seus entes federados, embora sujeitos à diplomacia pública e de interação (Lampreia, 1999), poderiam – e alguns, naquele momento, já o faziam – aumentar suas agendas internacionais, desde que estas chegassem ao âmbito nacional em algum momento. Mais tarde, no entanto, o termo foi trocado pela expressão “cooperação descentralizada”, justamente para enfatizar o foco em parcerias e acordos em detrimento das ferramentas diplomáticas convencionais (TAVARES, 2016).

Cabe afirmar, para fins de esclarecimento da presente pesquisa, que a construção teórica da paradiplomacia possui caráter fortemente ocidental. Os exemplos supracitados, bem como a contribuição analítica dos autores utilizados, baseiam-se nas experiências ocidentais, e por vezes eurocêntricas, para explicar esse novo paradigma. Assim sendo, resta aos estudos elaborados posteriormente fazer adaptações para casos específicos a partir dos instrumentos de análise apresentados. Contudo, isso não diminui a função das ferramentas para se compreender as

relações internacionais dos entes federados, uma vez que as complexidades decorrentes da globalização tornaram essenciais alguns elementos trazidos pela paradiplomacia – como o papel das regiões, as novas formas de governo e as organizações internacionais.

### 2.3 GOVERNANÇA E AS CIDADES COMO ATORES INTERNACIONAIS: *CITY DIPLOMACY*

Sob o contexto do mundo globalizado no fim do século passado, outras concepções teóricas surgiram para dar mais atenção às ações internacionais a partir do âmbito local e seus desdobramentos. A primeira dessas concepções baseia-se nas relações advindas das novas formas políticas e de governo: a *governance*, ou governança (MARX, 2008), veio para desconstruir teorias e fenômenos que consideravam o processo de elaboração das políticas públicas como ação exclusiva dos governos centrais. Através do termo, é possível identificar marcos teóricos para se estudar o aspecto político das cidades no âmbito internacional. Isso porque esses atores possuem a capacidade de se relacionar mais diretamente com redes políticas, econômicas, sociais e culturais dos demais atores que exercem sua influência territorial e internacionalmente.

Partindo do termo supracitado, outro paradigma passou a ser desenvolvido para tentar explicar de forma mais específica o processo: a diplomacia das cidades – *City Diplomacy* no original (VAN DER PLUIJM, 2007). Essa construção teórica recente busca elaborar dimensões para os aparatos diplomáticos dos atores municipais, afirmando que a disseminação das tecnologias de informação e comunicações aumentaram a quantidade de oportunidades para governos periféricos serem informados sobre e influenciarem as tomadas de decisões no centro (VAN DER PLUIJM, 2007). Entretanto, desse processo podem decorrer alguns paradoxos de natureza operacional. Enquanto houve inegavelmente uma maior internacionalização e integração na política mundial sob a égide estatal, muito como consequência das novas pautas como mudanças climáticas e crimes transfronteiriços, houve também uma maior ênfase no envolvimento subnacional para tratar de assuntos da política internacional que se tornaram cada vez mais evidentes para os gestores no âmbito doméstico (HOCKING, 1993). O pesquisador

Rogier Van der Pluijm argumenta fortemente sobre a importância dos demais membros de órgãos do setor público assumirem posturas relacionadas a ações internacionais, mesmo que essas ainda fiquem sob responsabilidade do prefeito por vezes. Como será apresentado posteriormente, a atuação dos indivíduos contribuiu para difusão internacional do OP e seu posterior reconhecimento nos fóruns de negociação externos.

A complexidade das ações internacionais dos entes federados também pode ser encontrada na esfera jurídica (VAN DER PLUIJM, 2007). Isso se dá porque não existe clareza de caráter legal para as ações diplomáticas municipais no mesmo modo que há para as ações diplomáticas dos Estados (ONU, 1961). Há duas razões práticas para tal *status* ter se mantido até os dias de hoje. A primeira diz respeito às duas esferas de atuação legal das cidades: a nacional; e a internacional (VAN DER PLUIJM, 2007). No âmbito doméstico, as regras que permitem ou não as ações diplomáticas das cidades variam de país para país, o que pode tanto dificultar quanto facilitar o acesso municipal ao sistema global. Já na área internacional, as cidades carecem de uma pessoa jurídica plena, por não serem reconhecidas como tal pelos órgãos de direito internacional público. Nos fóruns globais de justiça, por exemplo, os governos locais são meramente subdivisões do governo central, e portanto não possuem presença independente naquelas instituições.

A existência das duas esferas supracitadas acaba por criar uma ambiguidade na posição jurídica das cidades (BLANK, 2006 *apud* VAN DER PLUIJM, 2007). Essa ambiguidade nasce da primeira razão e também aparece na segunda, e diz respeito às constantes transformações que têm vivido os entes subnacionais em relação ao seu papel nas relações internacionais contemporâneas. Um exemplo disso é o surgimento, nos últimos vinte anos, das redes internacionais de cidades e das agências da ONU como a HABITAT, cujas normas vêm sendo reconhecidas e trabalhadas pelos municípios nos últimos anos. De fato, há a proeminência de um novo *status quo* para as cidades, de caráter cada vez mais definitivo (BLANK 2006, *apud* VAN DER PLUIJM, 2007).

Dentro do paradigma da *City Diplomacy*, alguns fatores são essenciais para se determinar o grau de atuação internacional dos municípios (HOCKING, 1993). Primeiramente, um dos mais importantes é a quantidade de recursos disponíveis à cidade, sejam eles intangíveis, como a cultura política local, ou tangíveis, como o dinheiro e o *know-how* para desenvolver



mecanismos de cooperação (VAN DER PLUIJM, 2007). Outro fator de mesmo impacto é a constituição do sistema estatal, ou seja, como as instituições nacionais delimitam o grau de atuação das cidades em qualquer um dos âmbitos. Um terceiro determinante pode ser encontrado no grau de conexão entre o governo central e as cidades. Em exemplos onde os interesses locais são bem representados pela atuação governamental a nível federal, há a tendência de uma limitação maior para o engajamento diplomático do âmbito municipal, sendo esse muito maior quando há divergência de interesses pré-existente (VAN DER PLUIJM, 2007). Em quarto lugar, a posição geográfica pode determinar uma maior ou menor influência na diplomacia local. O exemplo de Porto Alegre, que será apresentado mais detalhadamente no próximo capítulo, demonstra como o fator de localização pode favorecer a inserção internacional de maneira mais clara e oportuna (MARX, 2008). Por último, é importante salientar que a extensão dos contatos internacionais que a cidade possui determina também o padrão de envolvimento desta nos assuntos internacionais. Um elemento que favorece a capital gaúcha, nesse sentido, é a existência de fronteiras nacionais próximas, que por sua vez encorajam o desenvolvimento de parcerias transgovernamentais estáveis e duradouras (VAN DER PLUIJM, 2007).

Para além dos fatores supracitados, Van der Pluijm (2007) apresenta ainda seis dimensões de análise para a atuação externa dos municípios e, para fins de contribuir à elaboração do presente trabalho, serão elencadas cinco delas, deixando de lado a dimensão que diz respeito à segurança, pois se trata de um tema específico para zonas de possível conflito. Em primeiro lugar, a intensificação das relações internacionais nas últimas décadas trouxe à tona discussões sobre o desenvolvimento e quais os tipos de suporte para se chegar a tal fim (TAVARES, 2016). Como os Estados estariam ocupados ou negligentes demais para tratar mais especificamente de assuntos que são de interesse das cidades, houve um movimento de solidariedade entre elas no sistema internacional (VAN DER PLUIJM, 2007). Parcerias e programas de assistência para o desenvolvimento foram sendo implementados, alguns possuindo interesses – podendo ser econômicos, políticos ou sociais – por parte dos proponentes. Os governos locais, por conhecerem o micro de forma a entender as demandas nesse âmbito, foram reconhecidos pelos organismos internacionais como atores essenciais na projeção de políticas públicas em prol do desenvolvimento (CGLU, 2005). Atividades nesse sentido diferem e variam

desde empréstimos internacionais, aportes financeiros, a criação de órgãos para intercâmbio de tecnologias e inteligência, até acordos para promover governança local.

A maneira diplomática na qual são feitas essas interações para o desenvolvimento costuma ser situacional. Em alguns casos, os prefeitos dos municípios envolvidos interagem diretamente, podendo também ser representados por organizações de cidadãos ou servidores públicos (VAN DER PLUIJM, 2007). Associações de cidades e representantes civis são acionados regularmente para monitorar determinados projetos, similar aos diplomatas. Inicialmente, tais projetos eram feitos entre cidades-irmãs, mas com a Cúpula do Milênio e seus objetivos (ONU, 2000) o escopo passou a ser mais multilateral. Contudo, para as políticas de assistência para o desenvolvimento serem levadas adiante, é importante coordenar as ações diplomáticas do governo local com o *modus operandi* do Estado. Muitas vezes essa coordenação se torna difícil pelo fato de os municípios não possuírem um aparato burocrático que monitore objetivos de longo prazo da política externa (VAN DER PLUIJM, 2007), como os governos centrais possuem. O crescente reconhecimento, por parte dos Estados – da importância das cidades nas atividades de assistência para o desenvolvimento internacional – tem ocasionado uma maior intensificação nas relações nos últimos anos.

Como segunda dimensão, o autor relaciona o aspecto econômico da diplomacia com ações visando o interesse próprio (VAN DER PLUIJM, 2007). De fato, muitas cidades engajam-se no contexto internacional levadas por tal interesse. As duas maneiras com as quais os municípios podem garantir ganhos econômicos para si são a atração de turistas, empresas e eventos internacionais; e a exportação de serviços e conhecimento, o *know-how*, simplesmente por meio de acordos firmados com outros países.

Algumas cidades já possuem escritórios ou pastas cuja única função é atrair capital externo nas mais diversas formas, e que utilizam do conceito de *city branding*. Esse conceito refere-se à aplicação de modelos de marketing para a projeção externa das cidades, transformando-as em marcas (MURA, 2013). Exemplos como o “I Amsterdam” na Holanda demonstram resultados efetivos a partir de planos governamentais que juntam ações concretas, indicadores e engajamento público. A sediação de eventos esportivos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, também exerce papel fundamental na projeção internacional dos municípios, e no

caso de Porto Alegre o FSM definiu-a não apenas como ator econômico, mas como ator político também (MARX, 2008).

Outro elemento da diplomacia das cidades, ressaltado por Van der Pluijm (2007), é a cultura. Apesar de o fim da Guerra Fria e o fenômeno da globalização terem ocasionado uma diminuição nas distâncias em termos de integração (GIDDENS, 2007), os aspectos culturais ainda não perderam seu peso na diplomacia contemporânea. As interações provenientes do esporte, as visitas oficiais a outras cidades e a organização de diretrizes para desenvolvimento cultural são apenas algumas atitudes que o município pode tomar em relação à sua projeção internacional (VAN DER PLUIJM, 2007). No âmbito das redes internacionais de cidades – organismos de integração entre governos locais ao redor do globo que pautam causas comuns entre eles – a cultura tem sido abordada de maneira a criar um ambiente mais tolerante e progressista, que abraça as diferenças e traga qualidade de vida a todos os cidadãos. Contudo, alguns entraves podem ocorrer, por exemplo quando o ocidente se depara com os valores islâmicos, e vice-versa. O caso do estado do Rio Grande do Sul, que pode ser tomado como um exemplo de diplomacia cultural (MARIÉ, 2013), não se enquadra na proposta teórica supracitada mas mesmo assim não deixa de ser importante para o trabalho.

A quarta dimensão de análise da diplomacia das cidades jaz justamente na capacidade de cooperação, ou melhor, de criar redes que se interconectam (VAN DER PLUIJM, 2007). Sendo muitas vezes utilizada como meio para um determinado fim, a organização de cidades em níveis regionais, continentais e/ou globais passou a ser buscada como objetivo diplomático das mesmas. Em matéria de análise, os anos 1990 propiciaram o surgimento de várias redes de cidades, entre elas as Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU)<sup>8</sup> e a Mercocidades. Essas redes trouxeram novas oportunidades de articulação entre os municípios, algo que teve bastante força na América Latina conforme os processos de redemocratização e descentralização foram acontecendo em meados dos anos 80 e início dos 90 (SALOMÓN e NUNES, 2007). Conforme será explorado nos capítulos subsequentes, a estratégia de internacionalização de Porto Alegre foi estruturada

---

<sup>8</sup> “Dentre as redes existentes, a CGLU tem destaque devido à sua capilaridade – possui mais de 200 mil cidades e associações de governos locais membros de sete seções regionais – e à sua significativa participação – mesmo como observadora – em mesas de negociação internacional, sobre tudo, no sistema da ONU.” (AGOPYAN, 2018, p.17).

observando a possibilidade de protagonismo regional a partir das experiências políticas com caráter democrático (MARX, 2006). Ademais, as formas regionais ou extra-regionais de cooperação têm dado às cidades uma base mais firme no campo da política internacional (VAN DER PLUIJM, 2007).

Por último, a dimensão mais próxima da diplomacia convencional apresentada por Van der Pluijm é a representativa. Englobando todas as atividades voltadas à representação das cidades nos organismos internacionais, essa dimensão possui duas vias de execução: dentro das estruturas políticas, as cidades visam participar do processo de tomada de decisão participando de grupos, como no caso da União Europeia e seu Comitê de Regiões (VAN DER PLUIJM, 2007). Nele, os 350 membros representam uma força política que frequentemente é consultada pelos países na hora de formular resoluções que os afetam de forma direta. Fora das estruturas políticas, os municípios procuram influenciar as tomadas de decisão via *lobbies*, mantendo diálogos regulares com comitês como a Assembleia Geral da ONU e agências como a ONU-HABITAT (TAVARES, 2016). Em suma, é cada vez mais notável a necessidade de os Estados dialogarem com os entes federados nos momentos de elaboração das políticas que afetam toda união, de modo a criar um ambiente harmonizado no campo da política externa.

### **3 EXPERIÊNCIAS COMPARADAS DE PROJEÇÃO EXTERNA A PARTIR DO APARATO ADMINISTRATIVO: O RIO GRANDE DO SUL E PORTO ALEGRE NO SISTEMA INTERNACIONAL**

Com as ideias teóricas demonstradas ao longo do capítulo anterior, pode-se ter uma noção maior do complexo campo da política internacional dos entes federados, onde atores não convencionais buscam maneiras alternativas para adquirir parceiros externos e transmitir *know-how* de suas experiências. Uma vez que as ferramentas de análise foram apresentadas, será analisado, nesta seção, o desenvolvimento das estruturas administrativas da paradiplomacia no sul do país, em especial do Rio Grande do Sul e Porto Alegre. Para fins de reconhecer seus protagonismos dentro do contexto regional e global, os entes serão definidos aqui como atores mistos (HOCKING, 1993). Isso significa que, ao mesmo tempo em que estão condicionados pela mesma soberania do nível de governo ao qual pertencem, seja subnacional ou local, possuem também caráter discricionário para agir internacionalmente (SALOMÓN e NUNES, 2007).

#### **3.1 PIONEIRISMO E ESTRUTURAÇÃO DA INTERNACIONALIZAÇÃO: O APARATO PARADIPLOMÁTICO DO RIO GRANDE DO SUL**

Para constituir uma análise eficiente do caso porto-alegrense, é fundamental explicar o processo de construção e desenvolvimento das instituições de paradiplomacia. No Rio Grande do Sul, estado mais austral do Brasil, a criação de uma estrutura institucional que centralizasse decisões de cunho internacional aconteceu durante o governo de Pedro Simon (Partido do Movimento Democrático Brasileiro [PMDB], 1987-1990). Considerada pioneira no país, juntamente com o Rio de Janeiro (MARIÈ, 2013), a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI) foi estabelecida como órgão assessor do governador nas relações com

outros países e organizações internacionais. Suas atribuições compreendiam: captar recursos e investimentos; orientar e monitorar demais órgãos governamentais em suas ações externas; e prestar auxílios ao setor privado em projetos de participação internacional (SALOMÓN; NUNES, 2007).

Apesar de esforços nas ações de acordos de integração regional e captação de recursos, a SEAI não conseguiu se consolidar como organismo centralizador das decisões internacionais (SALOMÓN; NUNES, 2007). Parte disso se deu por causa dos conflitos com as demais entidades, tanto no campo da diplomacia – visitas internacionais não eram comunicadas à secretaria pela área da Justiça – quanto no institucional – o Itamaraty continuou tratando dos assuntos externos com outros órgãos do governo estadual. Concomitante a essa dessincronia burocrática, houve a criação da Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP), que detinha a função de negociar recursos técnicos e financeiros com agências internacionais, o que sobrepunha a SEAI (MARIÈ, 2013).

Foi durante o governo de Antônio Britto (PMDB, 1995-1998) que uma nova tentativa de centralização das decisões de cunho paradiplomático surgiu: a Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI) uniu temas tratados pela SEAI com assuntos de interesse da Secretaria de Indústria e Comércio (SIC). Nesse período, a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) levou o governo estadual a utilizar a SEDAI para consolidar o processo de integração rio-grandense nos mercados internacionais, focando esforços na busca da atração de investimentos para a indústria e o comércio (SALOMÓN; NUNES, 2007). Por não deter funções de supervisão e monitoramento das ações externas do governo, a SEDAI pôde cumprir seu papel de ferramenta de internacionalização muito melhor que a antecessora, pois era consultada pelas demais secretarias para orientação em temas pontuais (MARIÈ, 2013).

No governo seguinte, Olívio Dutra (PT, 1999-2002) deu continuidade à estrutura desenvolvida pelo antecessor, de caráter mais econômico (MARIÈ, 2013). A SEDAI ainda mantinha o continente latino-americano como prioridade, porém com enfoque mais voltado ao comércio do que a integração, algo que Porto Alegre pôde aproveitar na sua projeção externa, conforme será endereçado no decorrer do capítulo. Já nos mandatos de Germano Rigotto (PMDB, 2003-2006) e Yeda Crusius (Partido da Social Democracia Brasileira [PSDB], 2007-2010), o estado direcionou as ações no sistema internacional para fins econômicos. (SALOMÓN;

NUNES, 2007). A própria secretaria chegou a ser subdividida em quatro departamentos voltados à captação de recursos externos e fomento do ambiente de negócios no setor privado, mesmo que ainda detivesse algumas responsabilidades no âmbito da política.

A última administração do governo estadual a ser apresentada é a de Tarso Genro (PT, 2011-2014), que modificou drasticamente o aparato de relações internacionais do Rio Grande do Sul, de forma a deixá-lo mais horizontal (MARIE, 2013). Não havia mais uma secretaria encarregada de tratar dos assuntos internacionais, porém cada uma das outras adquiriu responsabilidades relacionadas a ações externas. Como suporte a esse novo *modus operandi*, foi criada a Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais (Acri) para garantir que as responsabilidades supracitadas mantivessem coerência com as diretrizes governamentais (SALOMÓN; NUNES, 2007). A Acri também se envolvia na maioria das atividades envolvendo o governador, incluindo as recepções organizadas pelas demais secretarias, sempre com o intuito de aumentar a homogeneidade. Essa nova estrutura permitiu aos funcionários de diferentes áreas desenvolver habilidades de relações internacionais.

A projeção internacional do estado se deu por via da decisão de se concentrarem certos esforços para esse tema, tendo em vista seu pioneirismo dentro do Brasil. Contudo, o desenvolvimento de um aparato de internacionalização que seja imune às trocas de gestão ainda pode se concretizar, pois este precisa se consolidar primeiro. A internacionalização é um passo que requer planejamento e visão de médio a longo prazo, mas dentro da estrutura política do federalismo brasileiro esta se torna inconstante. Os projetos políticos de cada partido possuem diferenças claras na questão das prioridades, e podem acabar gerando inclusive uma ruptura com o governo antecessor. No âmbito das cidades, as oportunidades se apresentam de forma similar mas adquirem eixos de operacionalização diferentes, como será apresentado a seguir.

### 3.2) A CIDADE COMO ATOR POLÍTICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A onda de globalização que sucedeu o fim da Guerra Fria veio acompanhada da necessidade de se ampliar a democracia – principalmente nos países do sul global – passando por

um processo que pudesse redefinir seu significado cultural e sua função na sociedade dos novos tempos (SANTOS; AVRITZER, 2002). Na América Latina, os últimos vinte anos acabaram por marginalizar uma parcela significativa das populações por conta da crescente concentração de renda nas elites políticas e econômicas (SANTOS, 2002). A história mostra que o período de governos autoritários acabou centralizando os sistemas políticos nos Estados-nação, que não mais atendiam às demandas da população. Essa exclusão social, criada durante uma época sombria da história recente; abriu espaço para que os novos movimentos sociais surgissem (SANTOS, 2002) para reivindicar “participação” nas deliberações do governo. A democracia participativa foi um resultado desse processo, pois, especialmente para o caso de Porto Alegre, representava uma tentativa de democratizar o processo de tomada de decisão a partir da “participação” do povo (FEDOZZI; MARTINS, 2015). O novo parâmetro micro, como assinalou conceitualmente Rosenau (2006), era desenvolvido no âmbito político para que a democracia se tornasse uma tentativa de se instituir um novo tipo de soberania: que emanasse do povo e tivesse impacto local. As engrenagens desse processo de mudança, pautado na participação, foram evidenciadas em outros países da América Latina pela inclusão dos povos indígenas na estrutura institucional e política dos países. A Colômbia, por exemplo, cedeu maior visibilidade aos demais atores sociais, incluindo os povos indígenas, em sua Constituição de 1991 (SANTOS; AVRITZER, 2002).

O município de Porto Alegre sempre possuiu certo destaque dentro do cenário político brasileiro (MARX, 2008). A revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas à presidência do país, teve início na capital gaúcha, que já havia sentido a intensidade de outros dois conflitos regionais: a Guerra dos Farrapos (1935-1945) e a Revolução Federalista (1893). Mais adiante, em 1961, seria palco inicial da Campanha da Legalidade, o movimento organizado pelo então governador Leonel Brizola que visava garantir o direito à posse de João Goulart após a renúncia de Jânio Quadros (JAKOBY, 2013).

No âmbito global, a cidade teve os holofotes voltados para si no ano de 1963, quando a primeira edição latino-americana dos Jogos Mundiais Universitários - ou Universiade - foi sediada em seu território (PEREIRA, 2012). Nesse período, ainda possuía características de uma cidade interiorana, em comparação com outros centros urbanos e capitais -- São Paulo, por exemplo, sediou no mesmo ano os Jogos Pan-americanos. Contudo, graças a uma mobilização por parte de entidades governamentais, empresas e os clubes de futebol, Grêmio e Internacional,



Porto Alegre recebeu representações de 32 países, e pela primeira vez em sua história detinha certa atenção internacional.

Os governos militares (1964-1985) acabaram mitigando a inserção internacional do município (MARX, 2008), que se manteve passivo às deliberações da administração federal. Entretanto, a ditadura se deparou com uma resistência política bastante feroz, encontrada nas figuras intelectuais, nos sindicatos e na concentração gaúcha do único partido de oposição legal, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) (SANTOS, 2002). Por causa da inviabilidade de uma mobilização nacional, alicerçada no contexto político que vigorava, houve o fortalecimento dos movimentos comunitários locais, sob a forma de cooperativas, associações de moradores, grupos culturais. Após a redemocratização, Olívio Dutra (PT, 1989-1992) se tornou o primeiro prefeito do novo período, marcado por um sistema internacional de globalização e integração econômica ainda inexplorado. Um dos desafios enfrentados pelo governo municipal foi a dificuldade em encontrar maneiras de se atender às demandas de grande parte da população, que vivia em bairros e vilas que careciam de infraestrutura, saneamento e água potável (FEDOZZI; MARTINS, 2015). Além disso, o corpo administrativo precisava urgentemente resolver problemas de arrecadação que impossibilitavam investimentos em obras urbanas e no desenvolvimento local (MARX, 2008). Com isso em mente, decidiu-se por adaptar o modelo criado pela cidade de Lages (Santa Catarina) de uma política pública incipiente mas promissora: o Orçamento Participativo (OP).

O contexto regional do fim do século XXI também detém grau de importância na projeção externa de Porto Alegre. A criação do Mercosul em 1991 trouxe uma gama de oportunidades para a capital gaúcha, principalmente durante o segundo governo do PT (MARX, 2008). Ao longo desse período, a gestão municipal passou a adquirir uma boa reputação por causa do aparente sucesso do OP, e assumiu posição de protagonismo ao participar da criação da rede Mercocidades, em 1995, junto com mais dez prefeituras<sup>9</sup>. A rede tinha como objetivo legitimar a participação dos governos locais dentro das pautas do Mercosul e seus processos decisórios. Essa era, em sua essência, uma tentativa de consolidar um novo mecanismo de

---

<sup>9</sup> Rosário, La Plata, Córdoba e Buenos Aires (ARG); Florianópolis, Curitiba, Rio de Janeiro, Brasília e Salvador (BRA); e Montevidéu (URU).

cooperação horizontal, difundindo as boas práticas e a troca de experiências dentro de um mundo em transformação.

O processo de instauração de uma rede de cidades dentro do bloco trouxe consigo a possibilidade de desenvolvimento da já iniciada internacionalização, e o primeiro passo de uma “gestão internacional local” (MILANI; RIBEIRO, 2010). Porto Alegre foi então escolhida para assumir a secretaria executiva da rede por um ano, sendo sede da segunda Assembleia Geral das Mercocidades, em 1996, que acabou por estabelecer diretrizes, como o Estatuto Social da Rede (MARX, 2008), para o processo de consolidação da rede no bloco (1996). O ex-prefeito Raul Pont, em entrevista concedida no livro “*Ciudad, Ciudadanía y Integración*”, explicou o interesse do município em uma rede desse tipo:

A cidade, como estrutura subnacional, e seu governo, como organizador de interesse civil, pode introduzir outra lógica ao processo integrador. É a cidade, por exemplo, que pode incorporar o pequeno e médio empreendedor ao nível micro. O espaço na economia internacional é restritivo para aqueles que não possuem condições de produzir em grande escala, a menos que se realize através de uma relação mediada pelo poder público e se estabeleça conexões com outras cidades. Em segundo lugar, a cidade é o território da cidadania. Isso significa que o poder local está muito mais próximo das pessoas e que os mecanismos de participação podem ser muito mais diretos e representativos. (1997, p. 62, tradução do autor)

Com um plano de internacionalização bem delimitado, era questão de tempo até os resultados dessas ações aparecerem. Antes mesmo da HABITAT II, o Banco Mundial havia reconhecido a eficácia de Porto Alegre em preencher os três critérios de seu Programa de Gestão Urbana (SANTOS, 2002): (i) a mobilização de recursos com intuito de financiar serviços municipais; (ii) o aperfeiçoamento da gestão financeira desses recursos; e (iii) a organização das instituições municipais com o objetivo de se promover a capacidade de resposta dos serviços supracitados. Essa visibilidade, acompanhada pela dedicação da prefeitura municipal em seguir consolidando sua inserção externa a partir da divulgação da experiência do OP, fez com que a ONU reconhecesse Porto Alegre durante o segundo encontro do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, ou Cúpula das Cidades/HABITAT II. A capital gaúcha foi uma das quarenta práticas bem sucedidas de gestão local escolhidas pela organização na Cúpula (MARX, 2008). Todo esse reconhecimento acabou por silenciar inclusive os mais pessimistas opositores quanto à, até então contestada, legitimidade da política pública (SANTOS, 2002). A

partir daí, pode-se afirmar que, ao ocupar espaço de destaque no cenário político, a cidade pôde desfrutar de resultados satisfatórios nas esferas econômicas, sociais e culturais (MARX, 2008).

A atuação de Porto Alegre no cenário político internacional se seguiu com a candidatura ao programa URB-AL da União Europeia (MARX, 2008). Tal iniciativa tinha como objetivo incentivar uma cooperação descentralizada entre cidades dos dois continentes para desenvolver projetos conjuntos de troca de experiências e capacitação dos funcionários locais (OLIVEIRA, 2016). Um desses projetos foi a implementação do Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP), que anos mais tarde geraria os Observatórios Locais da Democracia Participativa (OLDP), em especial o Observa POA. O OIDP tem como diretrizes principais proporcionar dados informativos e trabalhar em cima de indicadores das cidades, através de três perspectivas: (i) gestão, ou o impacto sobre a eficácia, transparência e descentralização da gestão municipal; (ii) política, que abarca os impactos na cidadania e no desenvolvimento democrático, o resgate da identidade local e a expansão do capital social. e (iii) a social, na qual são analisados os efeitos na melhora da qualidade de vida e na convivência entre os cidadãos (MARX, 2008). O ex-prefeito Raul Pont, durante o Seminário Internacional da Democracia Participativa em 1999, sediado na capital gaúcha, buscou enaltecer o caráter de difusão cooperativa da prática do OP externamente:

(...) Quero reafirmar que a nossa experiência não é uma receita ou um modelo de exportação, mas uma prática que se soma a outras e com as quais queremos intercambiar e aprender na busca de novos caminhos para nossas comunidades. Nossa convicção funda-se no processo histórico que nos ensina que não há verdades eternas e absolutas nas relações entre a sociedade e o Estado e estas se fazem e se refazem pelo protagonismo dos seres sociais e que a busca de uma democracia substantiva, participante, regida por princípios éticos de liberdade e igualdade social continue sendo um horizonte histórico, em suma, nossa utopia para a humanidade.

Outro exemplo interessante da participação política de Porto Alegre nas redes globais pode ser encontrado na sua relação com organizações internacionais. Graças ao reconhecimento do OP pela HABITAT II e a subsequente legitimação da política pública internamente (SANTOS, 2002), a capital gaúcha assumiu o papel de “defensora” da democracia participativa no sistema internacional, pelo menos para os movimentos sociais (MARX, 2008). No âmbito interno, a área de Cooperação Internacional conseguiram consolidar o perfil da política externa

porto-alegrense a partir de estratégias para construção de uma imagem, ou *image building*. Paralelamente, essa imagem obteve uma visibilidade ainda maior em virtude do momento político-econômico do Brasil na época, onde o governo de Fernando Henrique Cardoso representava a implementação das reformas cujos princípios estavam contidos no Consenso de Washington (SANTOS, 2002). Porto Alegre era vista, em outras palavras, como o governo progressista cujas pautas trazidas nos fóruns buscavam apenas um fim: a “utopia externa” (MARX, 2008). Tal posicionamento resultou, portanto, na escolha do município para sediar a primeira edição do FSM, em 2001.

A ideia por trás do FSM veio da ascensão dos movimentos e mobilizações que visavam combater os efeitos globais do capitalismo através da contestação política explícita aos processos de governança neoliberal e seu núcleo institucional (GÓMEZ, 2002). Boa parte dessa contestação veio na forma de atos de grande adesão que Em 30 de novembro do ano de 1999, na cidade de Seattle (Estados Unidos), uma manifestação seguida de conflito com as autoridades locais conseguiu impedir a realização da Rodada do Milênio agendada pela Organização Mundial do Comércio (OMC), algo considerado como simbólico para os movimentos sociais à época (DI GIOVANI, 2013). O que tornava essa onda de ativismos uma novidade no sistema internacional era a vontade de estabelecer formas alternativas de relação entre os diferentes atores, que visassem uma maior horizontalidade (GÓMEZ, 2002) Contudo, para além dos protestos, cabia também a instauração de outras formas de evento que pudessem conceber espaços de reflexão e cooperação para os movimentos e seus representantes (OLIVEIRA, 2012). Tal evento deveria ter o intuito de operar como contraponto ao FEM, encontro anual que representava o *establishment* econômico do fim de século.

Com as experiências paradiplomáticas recentes – nas quais Porto Alegre teve destaque – referentes às cidades, seja individualmente ou em rede, servindo como ferramentas de argumentação, havia naquele momento a oportunidade de mostrar ao mundo uma alternativa à globalização neoliberal e seus desdobramentos (GÓMEZ, 2002). Nessa mesma época, o município gozava de crescente prestígio internacional, tendo abraçado a causa da democracia participativa como parte de seu *image building* depois da HABITAT II e desenvolvido cada vez mais sua política externa (SALOMÓN; NUNES, 2007). Com a infraestrutura necessária para receber um evento desse porte – que viria a acontecer no campus da Pontifícia Universidade

Católica (PUC-RS) – Porto Alegre foi então escolhida como sede do primeiro encontro mundial dos movimentos sociais. O lema do primeiro FSM foi “outro mundo é possível”, e dentro desse sistema alternativo, a capital gaúcha encontrava-se no centro (GÓMEZ, 2002). A viabilização se deu graças à atuação do Comitê Organizador do Fórum na época, composto por oito entidades e movimentos sociais brasileiros<sup>10</sup> que possuíam longa relação com o PT. Em matéria de globalização, o contraponto trazido pelo FSM era de um mundo que seria globalizado “de baixo pra cima”, ou seja, se pautando no diálogo aberto para a manutenção da relação entre cidadãos e governos locais com o intuito de consolidar a justiça social, a segurança e a democracia (OLIVEIRA, 2016).

Apesar de possuir um forte conteúdo programático para debate e execução, o FSM e seus vinte mil participantes de 117 países não conseguiram gerar resultados satisfatórios para ampliação das políticas propostas entre os dias 25 e 30 de janeiro (GÓMEZ, 2002). Entretanto, o aprendizado trazido pelos obstáculos resultou na criação do Conselho Internacional, órgão composto por dezenas de movimentos e organizações que seriam responsáveis. pela direção política do evento (DI GIOVANI, 2013). Acompanhados por uma unidade maior, os membros do recém institucionalizado Conselho puderam planejar a **Carta de Princípios**, documento que passou a representar o FSM como processo colaborativo. Porto Alegre ainda viria a sediar o Fórum mais três vezes (2002, 2003 e 2005), consolidando a presença externa e representatividade com os discursos de Hugo Chávez e Luiz Inácio Lula da Silva durante o último, em 2005.

O fim dos quinze anos da gestão petista, em 2005, acarretou numa mudança de paradigma em relação ao OP. A partir do mandato de Fogaça, o comprometimento para com a política pública entrou em declínio, provavelmente pelo fato de ter tido parte de sua essência vinculada ao PT (SANTOS, 2002). Desde então, a participação do município nas redes internacionais de cidades foi ampliada, de modo que a relação com o internacional voltou a ser relacionada à esfera econômica. O OP nunca deixou de ter sua eficácia contestada, inclusive

---

<sup>10</sup> Associação pela Tributação das Transações Financeiras para Ajuda aos Cidadãos (Attac); Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBGP); Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania (Cives); Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase); Rede Social de Justiça e Direitos Humanos; e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

pelos partidários e simpatizantes do PT, mas a legitimidade adquirida durante a década de 1990 fez com que seguisse em operação, completando trinta anos em 2019.

Os dois contextos históricos supracitados trazem algumas conclusões em relação aos instrumentos de política externa. De um lado, houve uma inserção errática porém significativa por parte do Rio Grande do Sul (SALOMÓN; NUNES, 2007), cuja troca constante de governos acabou por impedir um maior engajamento internacional. Já Porto Alegre pôde aproveitar não apenas a administração petista contínua, que pôde desenvolver um instrumento de relações internacionais responsável por equilibrar tanto ações políticas quanto econômicas (MARX, 2008), mas também de um contexto global de integração e contestação dos princípios liberais da globalização. No próximo capítulo, será feita uma análise mais detalhada do OP como ferramenta da projeção externa porto-alegrense, bem como dos argumentos que sustentam sua importância para se entender as relações internacionais das cidades.

## **4 O PODER LOCAL NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO: UMA ANÁLISE DO CASO PORTO-ALEGRENSE**

Os processos de democratização ocorridos entre os anos 80 e 90 podem ser entendidos como um movimento de difusão internacional dos valores da democracia liberal e seus princípios, como assinalado anteriormente (SANTOS, 2002). No campo da Ciência Política, por exemplo, foi introduzido o conceito de “importação do Estado” para explicar as transições das instituições estatais em diferentes sistemas políticos. Por um bom tempo, entretanto, não se considerava a dimensão internacional do OP como objeto de estudo (OLIVEIRA, 2012). Há, na literatura existente, uma sequência de cinco elementos causais que, teoricamente, explicariam a disseminação dessa política pública. São eles: (i) os eventos como o FSM (MARQUETTI, 2008); (ii) a ação de ONGs e a importação de novas formas de governo (SANTOS; AVRITZER, 2002); (iii) as redes internacionais de cidades (SANTOS, 2002); (iv) a mídia internacional; e (v) a promoção feita pelas organizações internacionais (MARX, 2008). Apesar de diversos, esses elementos dialogam entre si concordando em um ponto: todos são elementos exógenos do processo, quase como se o município tivesse contribuído apenas com a criação do OP, enquanto o sistema internacional se encarregou de dar protagonismo à causa.

### **4.1 PORTO ALEGRE E OS NOVOS TEMAS: A APLICAÇÃO TEÓRICA NO ESTUDO DE CASO**

Para que a análise do caso porto-alegrense seja desenvolvida, é necessário indicar como as construções teóricas apresentadas no primeiro capítulo se enquadram à experiência da cidade e seus desdobramentos no contexto global daquele período. Cabe, portanto, assimilá-los como contribuições à pesquisa, de maneira a entender melhor como se deu o processo. No que concerne os parâmetros de mudança assinalados por Rosenau (2006), os três níveis podem ser encontrados ao longo da trajetória de política externa do município, mesmo que uns tenham mais proeminência do que outros. Em primeiro lugar, nota-se no nível macro a mudança no comportamento dos Estados-nação em relação às cidades ao longo dos anos 90, na sua interação com os cidadãos e no reconhecimento de como as políticas públicas podem auxiliar na

manutenção e melhoria na democracia local. A capital gaúcha, tendo assumido protagonismo na pauta das instituições participativas, conseguiu “exportar” seu *know-how* para outras cidades, tomando a responsabilidade de ensinar os governos que quisessem implementar a política pública. Graças a isso, houve no sistema internacional um novo movimento, pautado nas alternativas à globalização liberal, que culminaria na articulação do FSM (MARX, 2008). Esse movimento não pôde ser ignorado pelos governos centrais, pois era apresentado intensamente pelo segundo nível de análise.

O nível micro-macro, para fins do presente trabalho, é representado pela institucionalização e legitimação das novas organizações internacionais, que surgiram na década de 90 — aqui estão inclusas as redes internacionais de cidades e a ONU-HABITAT — para representar e defender os interesses dos entes subnacionais nos diferentes fóruns de negociação. Isso indica que, de uma forma ou de outra, tais atores passaram rapidamente a fazer parte das dinâmicas do sistema. Ainda que continuasse havendo resistência por parte dos governos centrais em reconhecer as pautas que têm surgido, esses organismos já conseguiam apresentar e defender oficialmente seus projetos

Relacionar o nível micro de Rosenau (2006) com Porto Alegre se mostrou um desafio maior que o esperado, uma vez que as habilidades dos cidadãos em relação à experiência do OP não se desenvolveram constantemente, em especial depois de finalizados os quinze anos da gestão PT. Contudo, a replicação da política pública ao redor do mundo é um indício da possibilidade de mudanças na proatividade da população em participar dos processos participativos. A evidência — ou não — de tais mudanças ainda está por ser estudada com maior profundidade.

A paradiplomacia contribui para o entendimento do caso porto-alegrense não apenas por abordar a projeção externa ativa ocasionada pela década de 1990, mas também por explicar a essência dessa projeção face ao governo brasileiro. Como elucidado no capítulo anterior, o Brasil, assim como outros países da América Latina, vivia um período de reformas econômicas com caráter mais neoliberal (SANTOS, 2002) e uma relação de acatamento dos princípios contidos no Consenso de Washington, que eram endossados fortemente pelas instituições financeiras internacionais — em especial o Fundo Monetário Internacional (FMI). O partido de FHC (PSDB) tinha no PT seu maior opositor, cuja gestão na prefeitura de Porto Alegre já estava marcada por



uma administração mais à esquerda no espectro político. Com esse contraste entre o nível federal e o municipal, nota-se a importância de uma experiência internacional que adquira resultados a partir da autonomia política, algo que foi legitimado pelo reconhecimento do OP nos fóruns internacionais e a adaptação de programas de gestão urbana por parte das entidades financeiras (MARX, 2008). A questão do *lobbying* praticado pela capital gaúcha, dentro das redes internacionais de cidades nas quais participou e participa, também pode ser entendida como um elemento importante da projeção externa, uma vez que representa a força dos novos atores nas relações de poder em âmbito global.

A vertente teórica mais recente das apresentadas durante o primeiro capítulo – a *City Diplomacy* ou Diplomacia das Cidades (VAN DER PLUIJM, 2007) – aborda dimensões de análise que se enquadram dentro da experiência de Porto Alegre. Em um primeiro momento, nota-se que a forma encontrada pelo município para fomentar seu próprio desenvolvimento veio através da implementação do OP e da reforma tributária durante o mandato de Olívio Dutra (SALOMÓN; NUNES, 2007) – em outras palavras, através da melhoria na gestão urbana. Os ganhos econômicos foram aparecendo graças a dois elementos: (i) a falta de distinção entre o doméstico e o estrangeiro na hora de captar recursos via gabinete; e (ii) o preenchimento – alicerçado na experiência do OP – dos critérios de gestão urbana estipulados pelo Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A dimensão cultural, outro elemento de análise proposto por Van der Pluijm (2007), envolveu um aspecto diferente do que se esperaria de Porto Alegre. Apesar de ser capital de um estado federativo detentor de intensa carga cultural e regionalismo (BRANDL, 2013), a “cultura” utilizada pelo município teve mais a ver com a questão da democracia participativa e seus elementos. O conteúdo programático do OP serviu à prefeitura porto-alegrense, que pôde aproveitar a consolidação da política pública nos anos subsequentes à sua implementação para representar essa cultura – das instituições participativas – no sistema internacional.

A capacidade de praticar a cooperação e criar redes interconectadas, e a representatividade das cidades nas organizações internacionais – quarta e quinta dimensões de análise da *City Diplomacy* – foram muito bem evidenciadas pela trajetória de projeção externa da capital gaúcha. Para além de suas participações em iniciativas extrarregionais de cooperação, como a Mercocidades e as Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), Porto Alegre obteve

sucesso na “exportação” do OP dentro dos diversos fóruns de negociação, contribuindo com um corpo técnico que auxiliava os interessados em implementar a política pública nos demais governos (OLIVEIRA, 2012). Além disso, a presença crescente dos municípios nas discussões de temas importantes das relações internacionais lhes concedeu maior legitimidade em relação aos Estados, que passariam a observar também as questões locais no âmbito externo.

#### 4.2 ELEMENTOS DA INTERNACIONALIZAÇÃO: A DIFUSÃO INTERNACIONAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO A PARTIR DA ATUAÇÃO DA PREFEITURA

No entendimento da presente pesquisa, o processo de internacionalização de Porto Alegre a partir dos anos 90 se deve a dois fatores: (i) a difusão do OP pela interação das elites políticas locais com as organizações internacionais (ii) o comprometimento das gestões petistas na prefeitura municipal com um projeto de projeção externa via ação política, a partir da democracia participativa. A carência de estudos que observem e analisem esse processo com maior profundidade pode ser um desafio, porém alguns fatos podem servir para contextualizar os fatores supracitados.

O OP de Porto Alegre surgiu a partir da contestação ao método da democracia representativa clássica, alicerçada na concepção marxista-leninista-trotskista do “duplo poder” (FEDOZZI, 2000), cujo exemplo prático já podia ser vislumbrado nos Conselhos Populares da capital gaúcha. Desde o início, o funcionamento do OP exigia um determinado grau de complementaridade entre setores da sociedade civil e os mecanismos pré-existentes da democracia representativa eleitoral, o Executivo e o Legislativo (FEDOZZI; MARTINS, 2015). De fato, a ideia por trás consistia em reformar o Estado, ou seja, transformá-lo mediante alguns instrumentos de promoção da cidadania e do controle social. A partir de assembleias abertas ao público, eram aprovadas as prioridades orçamentárias e eleitos os representantes para compor o Conselho do Orçamento Participativo. Aderir à noção de “cidadania ativa”, e por conseguinte à democracia participativa, viabilizar-se-ia através de políticas de ruptura com o antigo *status quo*, para então se instaurar uma política de “co-gestão” (FEDOZZI; MARTINS, 2015).

Essa nova política pública possuía as seguintes características (SANTOS, 2002): (i) um processo decisório descentralizado que envolvia dezessete regiões e que, mais tarde, abordaria

também seis Plenárias Temáticas; (ii) a existência de algumas normas universais concernentes à participação em instâncias regulares de execução; e (iii) um método de definição para aplicação dos recursos, em um ciclo de 24 meses entre orçamento e realização. Essa ideia teve boa adesão da população e permitiu à administração da cidade levar adiante uma reforma tributária que recuperou a capacidade de investimentos nas obras demandadas pelas assembleias do OP (MARX, 2008). Graças ao contexto favorável que o novo cenário proporcionou, Porto Alegre conseguiu obter financiamento de importantes instituições financeiras internacionais, como o BID e o Banco Mundial (SALOMÓN; NUNES, 2007).

Boa parte do motivo da capital rio-grandense ter tido sucesso em transformar o OP numa ferramenta para sua inserção internacional se deu pela sucessão de governos do PT, durando de 1989 a 2004 (FEDOZZI; MARTINS, 2015). Essa continuidade administrativa e ideológica permitiu a homogeneidade de decisões relacionadas à projeção externa, garantindo coesão e eficiência (MARX, 2008). Durante o primeiro mandato de Tarso Genro (1993-1997) foi criada a Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos (SECAR), adaptada do pré-existente Gabinete Extraordinário para a Captação de Recursos com apoio da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ no original). Tal iniciativa foi adaptada do governo estadual, cuja estrutura para captação resultara na primeira negociação internacional direta do Rio Grande do Sul - com o Banco Mundial. O Gabinete já possuía uma lógica que não distinguia o doméstico do estrangeiro em termos de aportes financeiros, buscando captá-los de agências tanto nacionais quanto internacionais (SALOMÓN; NUNES, 2007). Essa lógica foi fundamental para que Porto Alegre pudesse reivindicar a possibilidade de negociar possíveis acordos diretamente com as agências, valendo-se do aval do governo federal e sendo pioneira nesse sentido (SANTOS, 2002) – ao lado de São Paulo.

A SECAR adaptou o modelo anterior e buscou captar recursos para, entre outras coisas, prestar suporte financeiro a microempreendedores (MARX, 2008). Seus projetos incluíram a construção da 3ª Perimetral, que contou com o financiamento do BID: uma avenida que passou a ligar as zonas norte e sul de Porto Alegre sem a necessidade de passar pelo centro; e a ampliação do Hospital de Pronto Socorro (HPS) graças à captação junto ao Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata -- FONPLATA, no original (SALOMÓN; NUNES, 2007). No ano de 1996, foi incorporada à Secretaria o setor de Cooperação Internacional, voltada para a

supervisão das atividades paradiplomáticas da prefeitura e funções de relações públicas. Tais atividades incluíam viagens internacionais do prefeito e secretários, recepção de delegações estrangeiras, a celebração de acordos de cooperação com demais prefeituras, participação em organizações e redes, entre outras (MARX, 2008).

A atuação do município na segunda metade da década de 1990 foi se pautando em três eixos operacionais, cada um representando objetivos maiores que indicavam oportunidades para a expansão de sua política externa. São eles: (i) divulgar a experiência do OP internacionalmente como eixo central da política de governo; (ii) consolidar as políticas de inserção regional da cidade, a partir da participação em organismos internacionais e nas próprias redes; e (iii) estabelecer relações de cooperação internacional bilateral com suas cidades-irmãs e demais cidades de interesse estratégico (MARX, 2008). O reconhecimento de Porto Alegre na HABITAT II auxiliou o governo na elaboração dos eixos supracitados, contribuindo para uma agenda internacional coesa e bem delimitada.

Com poderia ser explicado o processo de “exportação” de uma política pública no âmbito externo? Para a administração municipal de Porto Alegre, os mecanismos de difusão internacional do OP foram divididos em três categorias: social, individual e institucional. A legitimação efetiva dessa política, bem como sua difusão para o âmbito externo, somente veio a ocorrer graças à interação entre a prefeitura municipal e tais mecanismos (OLIVEIRA, 2012). Sob o ponto de vista social, a experiência participativa da capital gaúcha representou, pelo menos para a literatura acadêmica e técnica, a promoção dos princípios da justiça social e a importância da participação no combate à corrupção. Por ter adquirido prestígio internacionalmente, a replicação dessa prática passou a ser incentivada principalmente nas organizações políticas das quais Porto Alegre fazia parte.

O segundo mecanismo pode ser identificado na circulação internacional de indivíduos (OLIVEIRA, 2012). A administração petista contou com o apoio, à época, de membros da elite intelectual — políticos, acadêmicos, funcionários públicos, sociólogos, pesquisadores — que atuaram como “embaixadores do OP” ou “paradiplomatas” (OLIVEIRA, 2016). Essas pessoas puderam difundir a experiência porto-alegrense com maior eficiência, pois possuíam autoridade

em relação à política pública. Os ex-prefeitos Raul Pont e Tarso Genro, Yves Cabannes<sup>11</sup> na ONU e André Herzog<sup>12</sup> e Victor Vergara<sup>13</sup> no Banco Mundial podem ser considerados parte desses paradiplomatas, uma vez que estabeleceram contato com as organizações internacionais com o intuito de fomentar a implementação do OP. O destaque evidenciado por esse mecanismo se dá na importância dos indivíduos e seu comprometimento com a difusão da política pública. A HABITAT II e o primeiro FSM foram importantíssimos para a projeção internacional do município, mas só porque o governo soube transformar sua experiência no núcleo duro da democracia participativa (MARX, 2008).

De modo a compreender o último mecanismo, representado pelas formas de indução institucional (OLIVEIRA, 2016), deve-se comparar os lados do espectro político a partir de exemplos. No que diz respeito ao uso da indução por parte da direita, nota-se que seu teor é muito mais coercitivo, principalmente no que diz respeito à implementação de políticas. Tomando por exemplo o FMI, cujo papel nas reformas econômicas estruturais da América Latina durante os anos 80 e 90 foi crucial para que fossem internalizadas, uma análise mais direta pode descobrir que as organizações internacionais podem influenciar explicitamente a adoção de políticas públicas, principalmente aquelas de caráter econômico – vide o Consenso de Washington. Por outro lado, a esquerda conseguiu atuar de maneira mais didática e voluntária na indução dos processos, e uma evidência disso pode ser encontrada na própria construção do OP pelas instituições como ferramenta de boa governança e prática bem sucedida de gestão urbana.

Por ter sido uma política pública desenvolvida durante o governo petista, sua eventual manutenção depois que o partido deixou o poder em 2005 acabou por transferir também a alcunha de “organismo promotor” do OP no sistema internacional (OLIVEIRA, 2016). O Banco Mundial, a União Europeia e a própria ONU-HABITAT passaram a internalizar as políticas de difusão, como meios de aumentar a participação a nível local da sociedade civil nas decisões governamentais (OLIVEIRA, 2016). Contudo, a experiência porto-alegrense denota o lado mais operacional do processo de difusão das políticas públicas, bem como a relevância do corpo

---

<sup>11</sup> Urbanista e ex-coordenador regional do Programa de Gestão Urbana para América Latina e Caribe da ONU-HABITAT.

<sup>12</sup> Especialista urbano sênior do Banco Mundial.

<sup>13</sup> Especialista em desenvolvimento urbano do Banco Mundial;

administrativo na elaboração de estratégias para tal. Ainda que, historicamente, Porto Alegre não tenha consolidado o OP como política de Estado e de projeção externa contínua – desde que a gestão do PT acabou, foi-se deteriorando gradativamente o protagonismo da cidade na pauta da democracia participativa –, o reconhecimento internacional o tornou tão legítimo internamente que, trinta anos depois de sua criação, continua sendo parte do funcionamento administrativo da capital gaúcha.

## 5 CONCLUSÃO

Em cada uma das seções da presente pesquisa, houve uma pergunta a ser respondida, que serviu como guia para a apresentação de pontos considerados essenciais ao entendimento dos temas em questão. O desafio de encontrar respostas aos questionamentos acabou por contribuir positivamente ao processo, uma vez que fenômenos internacionais ocorridos ao longo das últimas três décadas ainda estão sendo estudados.

Teoricamente, as relações internacionais dos entes federados não possuem ainda uma explicação consolidada, e isso não é algo de todo ruim. O sistema global vive momentos de maior intensificação das interações, e toda a complexidade ocasionada pela globalização acabou gerando novas maneiras de se compreender essas dinâmicas. Os comportamentos – ou fundamentos – identificados nos três níveis de Rosenau (2006), ainda que cabíveis de um aprofundamento analítico maior, podem explicar como as habilidades adquiridas pelos atores subnacionais passaram a ser reconhecidas nos diferentes fóruns de negociação. A emergência – ou não – de uma “nova ordem mundial”, contudo, é a parte onde os apontamentos do autor se tornam insuficientes, uma vez que a própria teoria ainda se encontra em construção.

No que diz respeito à paradiplomacia, é evidente que os estudos de Soldatos (1990) e Duchacek (1988) proporcionaram novas ferramentas de análise para a atuação dos entes federados. A “perfuração das soberanias” (DUCHACEK, 1990) representou, junto com a globalização, um novo momento para as relações internacionais contemporâneas. Trazer contribuições teóricas que, mesmo incipientes, são relevantes para a compreensão da projeção externa a partir do local, requer comprometimento. Entender como o federalismo pode auxiliar no processo de internacionalização é essencial para identificar a organização política que resulta na paradiplomacia.

As cinco dimensões – seis contando com a segurança – de análise da *City Diplomacy*, apesar de serem mais recentes dentro do debate, não demonstraram-se menos cruciais para a elaboração da pesquisa. Cada dimensão é identificada como uma qualidade da projeção externa das cidades, representada por eixos operacionais desenvolvidos para se atuar internacionalmente. Entendê-las, portanto, é um exercício analítico importante, uma vez que as cidades podem priorizar determinados pontos nas suas relações internacionais, em diferentes recortes temporais. Em suma, pode-se afirmar que as teorias apresentadas demonstram um claro potencial de

explicação, mesmo que ainda careçam de uma consolidação e possuam suas bases num ponto de vista mais ocidental.

Ao partir da experiência histórica comparada entre estado federado e cidade, feita no segundo capítulo, o trabalho acabou por abordar também outra questão importante: a crise na democracia representativa latino-americana, e mais especificamente no Brasil. O sistema eleitoral brasileiro, pautado em partidos políticos tradicionalmente opositores e ao mesmo tempo detentores de mentalidades de curto prazo – aqui se enquadra o espaço de um mandato, ou quatro anos –, presta um desserviço à política nacional. Isso se deve ao fato de que, politicamente falando, as experiências internacionais do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre representam trajetórias polarizadas. No governo estadual, a constante troca de governos representando diferentes partidos acabou por criar um comportamento internacional errático, enquanto a capital gaúcha pôde – graças aos quinze anos de um mesmo projeto político com o OP servindo de ferramenta – conseguir resultados claramente mais satisfatórios no cenário externo.

Durante o terceiro capítulo, foi abordado em um primeiro momento o encontro entre o histórico e o teórico para uma melhor compreensão da experiência internacional de Porto Alegre. A cidade, possuindo uma administração pública cuja gestão durou quinze anos, pôde criar para si uma marca registrada na forma do OP. Elaborando uma agenda internacional ligada à difusão da política pública, em um só caso, esse ator acabou representando internacionalmente: (i) o contraponto à globalização neoliberal alicerçada nos princípios neoliberais a partir da pauta da democracia participativa; (ii) o comprometimento com as novas formas de organizações internacionais, que davam voz às cidades e reivindicavam o reconhecimento por parte dos governos centrais; (iii) e a possibilidade de desenvolvimento das novas maneiras de se executar a cidadania, relacionadas à participação nos processos administrativos de tomada de decisão.

Para além do entendimento teórico do caso porto-alegrense, deve-se entender também os mecanismos que propiciaram a difusão internacional do OP para a prefeitura municipal. Utilizando-se de um aparato administrativo que se consolidou conjuntamente à política pública, o governo local logrou inicialmente financiamentos importantes para obras urbanas, por parte das instituições financeiras. Foi o reconhecimento obtido durante a HABITAT II que proporcionou uma maior intensificação da difusão do OP no âmbito externo, pautando-se em três categorias: (i) institucional, no qual a horizontalização dos processos de cooperação via organizações



internacionais permitiu a consolidação da democracia participativa como plano de gestão a ser alcançado pelos governos; (ii) social, adquirindo caráter de “utopia”, ou um exemplo a ser seguido pelos demais; (iii) e individual, cujo destaque se deu pela atuação quase militante da elite intelectual nos diferentes meios de divulgação, notadamente fóruns, seminários, *workshops* e visitas oficiais. Os resultados práticos da difusão foram evidenciados pela escolha de Porto Alegre como sede do primeiro FSM, a partir do qual a consolidação internacional do OP adquiriu seu prestígio maior. Infelizmente, para fins do presente trabalho, após a saída do PT em 2005, a internacionalização de Porto Alegre não se mostrou mais tão politicamente ativa como antes, ficando mais sob uma ótica de cooperação técnica e econômica.

O presente trabalho, em sua essência, busca trazer maior visibilidade para os novos temas das Relações Internacionais, sobretudo no que diz respeito aos atores subnacionais. Situando-se num campo de estudos cujos intelectuais continuam abordando fortemente o Estado-nação e os elementos que compõem o sistema interestatal, o simples gesto de contestação das noções teóricas pré-existentes pode se demonstrar importante para o debate. É evidente que os governos centrais ainda possuem a primazia das decisões de natureza externa, mas se os últimos trinta anos servirem de indício para alguma coisa, será para demonstrar como o quadro pode – e deve – mudar.

## REFERÊNCIAS

AGOPYAN, Kelly Komatsu. **Direitos Humanos nas cidades e cooperação internacional via redes de articulação institucional: o caso da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e a cidade de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018.

ALLEGRETTI, G.; HERZBERG, C. **El retorno de las carabelas: los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo**. Amsterdam/Madrid: TNI Working Paper/FMI, 2004.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BORGES, Ana Cláudia, et al. Soberania no direito internacional. In: XVII Seminário Internacional de Educação no MERCOSUL. A Universidade e o Plano Nacional de Educação: tecendo redes de conhecimento para uma educação para todos. **Anais eletrônicos...** 2015, Cruz Alta. Disponível em: <<https://home.unicruz.edu.br/mercosul/pagina/anais/2015/1%20-%20ARTIGOS/SOBERANIA%20NO%20DIREITO%20INTERNACIONAL.PDF>>. Acesso em: 9 nov. 2019.

BRANDL, Kamila Soraia. **O fenômeno dos Atores Internacionais Emergentes e a Fragmentação Estatal: A tendência paradigmática pós-internacional e o protagonismo dos governos não-centrais**. Dissertação (mestrado), Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-graduação em Direito. Florianópolis, 318 p. 2013.

CAMPOS, Poti Silveira; SILVEIRA, Nubia. **Orçamento participativo de Porto Alegre : 25 anos**. Porto Alegre: Editora da Cidade. Gráfica Expresso, 2015.

CRIEKEMANS, David. Regional Sub-State Diplomacy from a Comparative Perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders. **The Hague Journal of Diplomacy**, vol. 5, p. 37-64. Fevereiro, 2010

CUNHA, Paulo Ferreira da. Teoria e síntese das organizações internacionais: Uma breve introdução. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**.

DI GIOVANI, Julia Ruiz. Cadernos **do Outro Mundo: O Fórum Social Mundial em Porto Alegre**. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges. Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: Representação e Participação Política. **Lua Nova**. São Paulo, vol. 95, p. 181-223, maio, 2015.

GALLO, Santiago Martín (Coordenação). “Ciudad, Ciudadanía y Integración - Rede Mercociudades”. São Paulo, Instituto Friedrich Naumann, 1997.

GÓMEZ, José María. O 2º Fórum Social Mundial de Porto Alegre e os Desafios do Movimento Social Global. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 24, nº 2, p. 329-361. Julho/dezembro, 2002.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: História e Práticas**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.

HOCKING, Brian. “Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy”. Londres, Macmillan, 1993.

JAKOBY, Marcos André. **A campanha da Legalidade de 1961 e o papel da resistência democrática**. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 27., 2013, Natal. Disponível em: <[http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364948648\\_ARQUIVO\\_ArtigoparaoSNH2](http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364948648_ARQUIVO_ArtigoparaoSNH2)

013-ACampanhadaLegalidadede1961eopapeldaResistenciaDemocratica.pdf>. Acesso em: 05/11/2019.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. A criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIS) como nova realidade da inserção internacionais dos entes subnacionais brasileiros. **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**, Brasília, n.21, p. 71-83, set./dez. 2015.

MARIÉ, Soléne. Cultural Paradiplomacy Institutions and Agenda: The Case of Rio Grande do Sul, Brazil. **Civitas**, Porto Alegre, vol. 18, nº 2, p. 351-375, Maio/agosto, 2018

MARQUETTI, Adalmir. Orçamento Participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiência Porto Alegre entre 1989 e 2004. In: MARQUETTI, Adalmir, et al. **Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de Orçamento Participativo**. Porto Alegre. Xamã Editora, p. 31-54, 2008.

MARX, Vanessa. La Acción Internacional de las Ciudades: El Caso de Barcelona y Porto Alegre. In: CINTRA, Rodrigo; VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, L. E.; CINTRA, R.. **Ação Internacional das Cidades no Contexto da Globalização**. São Paulo, CEDEC, 2006.

MATEUS, Rafael de Paula Fernandes. O Consenso de Washington e as propostas do Banco Mundial para a reforma do Estado em perspectiva política (1989 – 1997). In: XXVIII Simpósio Nacional de História. 2015, Florianópolis. **Lugares dos historiadores: velhos e novos desafios**. Disponível em: <[http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1428334352\\_ARQUIVO\\_Textooriginal2.pdf](http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1428334352_ARQUIVO_Textooriginal2.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2019.

MURA, Gabriel Rostey Gonçalves. **O Branding de Cidades e o Caso de São Paulo**. Monografia (MBA em Gestão Estratégica) - Faculdade de Economia e Administração de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. 48 p. 2013.

Organização das Nações Unidas. **Vienna Convention on Diplomatic Relations**. Viena, 1961. Disponível em: <[http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_1\\_1961.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf)>. Acesso em: 02/11/2019.

PEREIRA, Ester Liberato; LYRA, V. B.; MAZO, J. Z. Universidade de 1963: Porto Alegre sedia um evento esportivo mundial. **Kinesis**. Santa Maria, vol. 30, nº 2, p. 7-19, julho/dezembro, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/kinesis/article/view/8238/4961>>. Acesso em: 28/10/2019.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. Mecanismos da difusão internacional do Orçamento Participativo: Indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 22, nº 2, p. 219-245, agosto, 2016.

Rede Mercocidades. **Declaración de Porto Alegre**. Porto Alegre, 1996. Disponível em: <<https://mercociudades.org/descarga/cumbre-1996-porto-alegre/>>. Acesso em: 06/11/2019.

RODRIGUES, Noeli. Teoria da Interdependência: os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade nas Organizações Internacionais. **Conjuntura Global**, Curitiba, v.3, n.2 , p.107-116, abr. 2014.

ROSENAU, James N. . *The Study of World Politics Vol. 2: Globalization and Governance*. New York, Routledge, 2006.

SALOMON, Monica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. **Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SALOMÓN, Mônica; 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, vol. 29, nº 1, p. 99-147. Janeiro/junho, 2007.

SANGHA, Soni. *Putting In Their 2 Cents*. **The New York Times**, Nova York. 30 de mar. de 2012. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2012/04/01/nyregion/for-some-new-yorkers-a-grand-experiment-in-participatory-budgeting.html?ref=infrastructurepublicworks>>. Acesso em: 30/10/2019

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.1, n.43, p. 138-169, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n1/v43n1a07.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

SOLDATOS, Panayotis. “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors.” In MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (Org.) “**Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units**”. Oxford: Clarendon Press, 1990

TAVARES, Rodrigo. **Paradiplomacy: Cities and states as Global Players**. Nova York: Oxford University Press, 2016.

VAN DER PLUIJM, Rogier. **City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics**. Haia, The Hague Netherlands Institute of International Relations Clingendael. CIP-Data Koninklijke Bibliotheek, 2007.

WORLD ECONOMIC FORUM. **How do we do our work?**. Disponível: <<https://www.weforum.org/about/how-does-the-forum-do-its-work>>. Acesso em: 11 nov. 2019.