

DIPLOMACIA DA CIDADE E POLÍTICA PÚBLICA EXTERNA MUNICIPAL: AS CIDADES CRIATIVAS BRASILEIRAS NA UNESCO

1 - INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU) estima que dois terços da população mundial (2,5 bilhões de pessoas) viverão em cidades em 2050 e que, em 2030, haverá 43 megacidades no globo terrestre, com mais de 10 milhões de habitantes (UN, 2018). Hodiernamente, algumas cidades contribuem mais para o produto interno bruto (PIB) global do que certos países, como é o caso de Nova Iorque, com PIB superior ao da Espanha e da Coreia do Sul (TAVARES,2016).

Com o slogan “Cities will shape our future”, a rede internacional C40 Cities reúne 94 cidades pelo mundo para debater o clima, baseada na premissa de que é nas cidades que a questão pode ser concretamente enfrentada. Nessa esteira, as cidades são membros de cerca de 130 arranjos multilaterais (TAVARES,2016),

como o Local Governments for Sustainability (ICLEI)², o United Cities and Local Governments (UCLG)³, o Eurocities⁴, a Unesco Creative Cities Network (UCCN)⁵, além das redes de prefeitos, como o Global Parliament of Mayors⁶. Mesmo o World Bank, que tinha por missão inicial reconstruir países após a segunda guerra, tem colocado foco nas cidades para promover o crescimento e a mitigação da pobreza (World Bank, 2009; 2019). Assim, fica evidente a relevância diplomática e a conexão transnacional das cidades (Curtis & Acuto, 2018, p. 9).

Neste contexto de crescente internacionalização das cidades, a UNESCO criou, em 2004, a Creative Cities Network (UCCN), reunindo cidades que adotam a criatividade como fator estratégico de desenvolvimento urbano, para promover a cooperação internacional. Entre dezembro de 2014 e outubro de 2017, 8 cidades no Brasil ingressaram na rede: Florianópolis, Curitiba, Santos, Salvador, Belém, João Pessoa, Brasília e Paraty.

Com efeito, abraçando a temática da diplomacia da cidade, este artigo procura promover a reflexão sobre o papel das políticas públicas das cidades na dimensão internacional, tendo por objeto central a atuação das cidades brasileiras no espectro da Unesco Creative Cities Network.

1- Doutoranda em Relações Internacionais no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, diretora da candidatura de Santos à Cidade do Cinema junto à Rede de Cidades Criativas da Unesco e da candidatura de Santos à cidade sede da Conferência Anual da Unesco, a ser realizada pela primeira vez na América Latina em 2020. niedjaandrade@uol.com.br.

2- Rede com mais de 1.750 governos locais e subnacionais em torno do compromisso com o desenvolvimento urbano sustentável. Maiores informações podem ser recuperadas em: <<https://www.iclei.org>>.

3- Reúne mais de 240.000 cidades, regiões e metrópoles, com o objetivo de ampliar o papel e a influência dos governos locais na governança global. Mais informações podem ser recuperadas em: <<https://www.uclg.org/en/organisation/about>>.

4- Fundada em 1986 e atualmente composta por mais de 140 cidades europeias, a rede tem por objetivo reforçar a importância dos governos locais na estrutura de governança multinível, influenciando a legislação europeia. Mais informações podem ser recuperadas em: <http://www.eurocities.eu/eurocities/about_us>.

2 - DIPLOMACIA DA CIDADE E POLÍTICA PÚBLICA EXTERNA MUNICIPAL

Embora a história das relações internacionais e da diplomacia estejam focalizadas nos Estados, sobretudo após a guerra dos trinta anos do século XVII (MENDES, 2017, pp. 15-18), era comum a atividade diplomática das cidades na antiga Mesopotâmia e no Egito, entre os anos 1550 e 1300 a.C. (HAMILTON & LANGHORNE, 2010, p. 8). Na outra margem do mediterrâneo, as cidades-Estados renascentistas italianas foram as primeiras a estabelecer missões diplomáticas no estrangeiro (NICOLSON, 1939, 25-27) e as cidades-Estados gregas eram representadas externamente por embaixadores (PLUIJM & MELISSEN, 2007, p. 6).

Contemporaneamente, o protagonismo das cidades no ambiente internacional é fenômeno impulsionado pela globalização (PLUIJM & MELISSEN, 2007, p. 6) e as crescentes relações transnacionais, caracterizadas na década de 1970 por Nye e Keohane na obra *Power and Interdependence* (Poder e Interdependência) (RICHARDSON, 2010, p. 223). Os autores mapearam quatro características do novo ambiente internacional: 1-) protagonismo de atores não estatais; 2-) indistinção entre high politics (temas de maior relevância, ex. segurança) e low politics (outros temas) na agenda internacional; 3-) interação entre os diversos atores por canais múltiplos, ultrapassando fronteiras; e 4-) declínio da força militar como política estatal (LAMMY, 2014, p. 132). Essa interdependência complexa

identifica os regimes cooperativos como meio indireto de obtenção da paz nas relações internacionais.

É sabido que o sistema internacional moderno, inaugurado com o Tratado de Vestefália, privilegia a territorialidade, a soberania dos Estados e sua igualdade jurídica (MACHADO, 2019, pp. 74-76), sendo o Estado conceituado como “uma determinada colectividade fixa em dado território onde existe uma soberania ou um poder político actuante” (LARA, 1995, p. 191). Nessa esteira, a soberania é atributo exclusivo do Estado, que, internamente, está presente na competência para organização político-administrativa e, no ambiente internacional, lastreia a prerrogativa de celebrar tratados, criando obrigações e ou direitos para a coletividade (MACHADO, 2019, p. 75), incluindo as cidades.

Isso posto, é fato que a existência jurídica das cidades e seus limites de atuação internacional estão vinculados à soberania estatal e, de certa forma, ao interesse do poder nacional (HOOGHE & MARKS, 2001, p. 1). Normalmente, as constituições dos países enfatizam a primazia da União Federal na execução da política externa (HOCKING, 1993, p. 1), como é o caso da Constituição Brasileira de 1988, que reza em seu artigo 21, que compete ao governo nacional manter relações com Estados estrangeiros. Por outro lado, a diplomacia da cidade é pautada pela cooperação em questões globais e de interesse comum, normalmente visando promover a melhor convivência global (LANGHORNE, 2006). Tais temas podem ter origem econômica, social, ambiental ou cultural como a mudança climática, o desenvolvimento urbano, a violência extremista, as cooperações artísticas e os intercâmbios culturais. Corriqueiramente, a interação com e entre as cidades opera-se na dimensão de instituições internacionais com princípios e objetivos específicos, como UNESCO, ICLEI, UCLG e Eurocities (Pluijm & Melissen, 2007, pp. 28-30). Com efeito, é patente o relevante papel das cidades na política internacional contemporânea.

5- Com o objetivo de promover o compartilhamento de experiências e conhecimento no desenvolvimento urbano focado na criatividade e cultura, a rede reúne atualmente 180 cidades ao redor do mundo. Mais informações podem ser recuperadas em: <<https://en.unesco.org/creative-cities/content/why-creativity-why-cities>>.

6- Movimento para discussão e sensibilização sobre os direitos das cidades no contexto contemporâneo, além da cooperação em temas globais como a imigração, desigualdade, pandemias, entre outros. Mais informações podem ser recuperadas em: <<https://globalparliamentofmayors.org/mission-statement/>>.

Neste artigo é adotado como conceito de diplomacia da cidade: “instituições e processos pelos quais as cidades ou governos locais em geral interagem na relação com atores no ambiente político internacional com objetivo de representação própria e de seus interesses junto a outros atores” (PLUIJM & MELISSEN, 2007, p. 6). A diplomacia da cidade é um domínio em que a “política pública externa municipal” consiste mais na estratégia das cidades para interagir no ambiente internacional (CURTIS & ACUTO, 2018, p. 8), do que numa política pública formalizada através de instrumentos legislativos ou atos do poder executivo.

3 - O OLHAR TEÓRICO: DIPLOMACIA MULTICAMADAS, SOFT POWER E COLLABORATIVE POWER

A internacionalização das cidades passou a ser estudada com maior atenção na década de 1990, sob a perspectiva da paradiplomacia (SOLDATOS, 1990) e da diplomacia multicamadas (HOCKING, 1993). A primeira considera a existência de dois mundos políticos, um estatocêntrico e o outro, paralelo, habitado pelas cidades (PLUIJM & MELISSEN, 2007, pp. 8-9; SOLDATOS, 1990, pp. 36-38). Já a segunda, teoria adotada neste estudo, enxerga cidades e Estados como parte de um complexo ambiente diplomático, em que as esferas doméstica e internacional mesclam-se em diferentes níveis em virtude da necessidade de governança de temas globais (PLUIJM & MELISSEN, 2007, p. 9; HOCKING, 1993, pp. 36-41).

A diplomacia multicamadas (HOCKING, 1993, p. 4) caracteriza a atividade diplomática atravessando diferentes níveis de governo, organizações internacionais e atores não estatais, que, com a globalização, passaram a dividir esse palco com o Estado (HOCKING, et al., 2012, p. 20). Tal teoria situa-se no contexto da crescente internacionalização, em que governos nacionais buscam apoio para gerir temáticas da agenda internacional. A partir da desintegração vertical, questões práticas desenrolam-se no nível local

(SOLDATOS, 1990, p. 36), envolvendo a atividade política dos municípios (HOCKING, 1993, p. 41).

A teoria da diplomacia multicamadas pressupõe que o Estado e os atores subnacionais, como as cidades, são parte de um complexo ambiente diplomático, sem exclusividade para os Estados (PLUIJM & MELISSEN, 2017, p. 9). Há, inegavelmente, a valorização da posição central do Estado nas relações internacionais, com a mudança no papel dos ministros de relações exteriores (MRE), aos quais passa a ser exigida a habilidade de facilitação e gestão de redes colaborativas (HOCKING MELISSEN, RIORDAN & SHARP, 2012, p. 5, 7). Mas às cidades é reservado o papel de promover interesses regionais, com um importante recurso: a legitimidade junto à população local (HOCKING, 1993, p. 47).

Neste ponto, a teoria da diplomacia multicamadas alinha-se com o collaborative power (poder colaborativo) (SLAUGHTER 2009), que é o poder definido pelas conexões físicas ou virtuais, com foco nos sujeitos e motivação das conexões. No collaborative power, a liderança não é impulsionada pela hierarquia formal, mas pelo número de conexões e habilidade de geri-las para um fim específico. Assim, a capacidade do Estado de orquestrar conexões, visando à realização dos objetivos de sua política externa é fator determinante de sucesso. A premissa mestre do collaborative power são as múltiplas mentes interagindo para consolidar uma verdade comum (SLAUGHTER, 2009, pp. 99-100, 109-113). Nesse sentido, o poder colaborativo pode ser situado na esfera do soft power (poder suave).

Mais do que influência e persuasão, o soft power é o poder que emana de um senso de atração intangível e do relacionamento, apelando para valores e motivações compartilhados, que unem as partes sem a necessidade de qualquer ameaça ou retribuição econômica (NYE, 2004, pp. 6-7).

É “conseguir que terceiros aspirem aos mesmos resultados a que você aspira – cooptar pessoas ao invés de coagi-las” (NYE, 2004, p. 5).

Tendo em vista que a capacidade de persuadir determina o nível de interações na esfera internacional, o soft power é frequentemente apontado como elemento norteador da diplomacia (SANTOS & FERREIRA, 2012, pp. 125-126). Com efeito, práticas diplomáticas baseadas em cultura, valores, políticas e participação da sociedade civil são apontadas como soft power, alcançando objetivos através da atração e admiração (NYE, 2004, p. 1-2)

Assim, neste artigo, a diplomacia da cidade é observada a partir do quadro teórico constituído pela integração da teoria da diplomacia multicamadas, com as noções de soft power e collaborative power.

4 - A UNESCO CREATIVE CITIES NETWORK (UCCN) E AS CIDADES BRASILEIRAS

Em 1945, pautados em sua soberania e em princípios institucionalmente pactuados, os Estados criaram a United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco), como organização multilateral mediadora de seus interesses coletivos, visando promover a paz, através da educação e da cultura. Atualmente, a Unesco é composta por 193 Estados membros e 11 Estados associados. Dentre as atividades realizadas para atingir seus objetivos, está a Unesco Creative Cities Network (UCCN), lançada em 2004, reunindo cidades que adotam a criatividade como fator estratégico de desenvolvimento urbano em sete núcleos criativos: cinema, design, literatura, música, artesanato, gastronomia e mídia arte.

Até agosto de 2019, a UCCN esteve composta por 180 cidades de 72 países, visando promover a cooperação internacional. Há participação de 8 cidades brasileiras: Florianópolis (gastronomia) e Curitiba (design), selecionadas em 2014; Santos (cinema), Belém (gastronomia) e Salvador (música), selecionadas em 2015; Paraty (gastronomia), Brasília (design) e João Pessoa (artesanato), selecionadas em 2017. Relativamente ao edital para seleção de novas cidades aberto em 2018, com resultado

final divulgado entre setembro e novembro de 2019, quatro cidades brasileiras candidataram-se: Fortaleza (design), Cataguases (cinema), Aracaju (música) e Belo Horizonte (gastronomia).

Nesse particular, cumpre esclarecer que o ingresso na UCCN ocorre por rigoroso processo de seleção bianual, que avalia critérios em relação ao papel da criatividade na cidade, em 11 categorias principais: desenvolvimento de estratégias e ações; importância histórica; potencial de contribuição para a rede; expertise na organização de conferências, feiras e festivais; atividades educacionais e treinamentos profissionais; infraestrutura para a produção e disseminação das atividades e serviços culturais e criativos; programas baseados em cultura envolvendo públicos socialmente vulneráveis; envolvimento da sociedade civil; cooperação internacional; políticas para desenvolvimento das indústrias culturais; e projetos multidisciplinares nos núcleos criativos (Unesco, 2019).

A candidatura é realizada pela apresentação de dossiê da cidade, assinado por seu representante junto à UCCN (ponto focal), que pode ser da iniciativa privada ou do setor público, devendo ser acompanhado de carta de apoio do prefeito, bem como da Comissão Nacional da Unesco do respectivo país. Essa pode endossar apenas quatro candidaturas do país. Tais exigências, envolvendo a representação política municipal e a Comissão Nacional da Unesco, que no Brasil é atribuição do Ministério das Relações Exteriores, através da Agência Brasileira de Cooperação, tornam evidente a incidência da diplomacia multicamadas, visto que as cidades dependem dessa articulação para candidatarem-se.

Ao ingressar na UCCN, as cidades comprometem-se a compartilhar as melhores práticas, participar dos encontros anuais e desenvolver programas e parcerias em prol do desenvolvimento sustentável baseado na criatividade e cultura, apresentando relatório quadrienal. É nesta etapa que são exigidas ações locais, no âmbito (ou camada) da cidade, em virtude da desintegração vertical a partir do governo nacional (HOCKING, 1993).

Entre as cidades brasileiras, Florianópolis e Curitiba apresentaram relatório de monitoramento em 2018. Florianópolis declara que o ingresso na UCCN aprimorou o setor de turismo gastronômico contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico e cultural da região. A cidade participou de todos os encontros anuais promovidos pela Unesco no período. Sua candidatura à cidade criativa e a sua condição de membro da UCCN foi e é gerida por uma rede colaborativa, criada por iniciativa da sociedade civil, composta por organizações não governamentais, universidades, associações, prefeitura, governo estadual, sistema S e sindicatos, sob a coordenação da Associação FloripAmanhã, no Grupo do Programa Florianópolis Cidade Criativa da Gastronomia (AFA, 2018, p. 2-4).

No espectro da articulação colaborativa, referido grupo promoveu ações integrando governo municipal, estadual e nacional visando ao fortalecimento de políticas para as cidades criativas. Florianópolis revela-se um bem-sucedido exemplo do *collaborative power*. A cidade também adota diversas estratégias de *soft power*, tais como intercâmbios acadêmicos, competições e festivais gastronômicos, workshop de segurança alimentar, participação em eventos e conferências de cidades criativas pelo mundo e ações voltadas ao turismo, como o diretório de serviços e o turismo comunitário (AFA, 2018, pp. 4-7).

Entre os objetivos de Curitiba como membro da UCCN, está o posicionamento no mapa global do design inovador. Até 2018 a cidade não havia participado de nenhum dos encontros da Unesco. O Comitê de Gestão foi instituído por iniciativa do governo municipal em 2018, envolvendo universidades, associações e a prefeitura, cabendo a esta a coordenação (CCH, 2018, p. 2). Foram implementadas ações no âmbito do *collaborative power*, envolvendo o setor público, a iniciativa privada e as universidades, como o Vale do Pinhão, o Hub 30 e o Farol do Saber e Inovação (CCH, 2018, pp. 6-10). Além disso, também lançou medidas de *soft power*, como congressos, feiras, desfiles, prêmios, além de parcerias com cidades internacionais. Curitiba

informou a existência de um instrumento legislativo para criação do comitê gestor (CCH, 2018, p. 7), mas assim como Florianópolis, não reporta política pública formalizada relacionada à condição de cidade criativa, nem com foco local e tão pouco com foco externo.

As demais cidades criativas brasileiras apresentarão os relatórios de monitoramento nos próximos anos. Sem o objetivo de promover qualquer generalização, mas sim promover a melhor compreensão do modo de operação das cidades criativas, não é difícil notar que tanto o *collaborative power* quanto o *soft power* orbitam em torno delas.

CONCLUSÃO

A diplomacia das cidades é uma realidade do mundo contemporâneo, com alicerces na diplomacia multicamada, a partir do governo nacional, respeitando a soberania do Estado. Nesta perspectiva, as cidades brasileiras que integram a rede de cidades criativas da Unesco oferecem uma excelente vitrine para a observação do fenômeno, revelando que a atuação internacional é uma medida importante para o fortalecimento dos programas e ações de âmbito local, sobretudo quando desenvolvidas a partir do poder colaborativo. Em outra perspectiva, o trânsito no ambiente internacional também permite a propagação da cultura brasileira no exterior, configurando a ação diplomática baseada no poder suave por excelência.

As ações, programas e atividades desenvolvidas pelas cidades para atingir os objetivos da UCCN constituem um corpo de políticas públicas externas municipais, nada obstante não sejam concretamente formalizadas ou denominadas como tal. Em nossa perspectiva, chegará o momento em que as cidades são chamadas a pensar em uma política pública externa municipal alinhada aos preceitos da diplomacia multicamada, para potencializar estrategicamente, e não apenas intuitivamente, os efeitos e benefícios que tem sido verificados na atuação internacional. Igualmente, chegará o momento em que as cidades não poderão prescindir de um embaixador municipal para planejar, coordenar e assessorar o governo municipal nesse mister.

REFERÊNCIAS

Associação **FloripAmanhã (AFA). Florianópolis Creative City of Gastronomy: Monitoring Report**, 2018. Disponível em: < https://en.unesco.org/creative-cities/sites/creative-cities/files/florianopolis_unesco_relatorio_ingles_1.pdf>.

Curitiba City Hall (CCH). **UCCN Membership Monitoring Report 2018**. Disponível em: < https://en.unesco.org/creative-cities/sites/creative-cities/files/curitiba_report.pdf>.

Curtis, S. & Acuto, M. **The Foreign Policy of Cities**. The RUSI Journal, 2018, 163(6), 8-17. doi:10.1080/03071847.2018.1562014.

Hamilton, K. & Langhorne, R. **The Practice of Diplomacy: its evolution, theory and administration**. 2ª ed. London, New York: Routledge, 2010.

Hocking, B. **Localizing Foreign Policy: non-central governments and multilayered diplomacy**. New York: St. Martin's Press, 1993.

Hocking, B., Melisen, J., Riordan, S. & Sharp, P. **Futures for Diplomacy: integrative diplomacy in the 21st century.[Clingendael Report n. 1]**. The Netherlands Institute of International Relations Clingendael, Hague, Netherlands. 2012. Disponível em: < <https://www.clingendael.org/publication/futures-diplomacy-integrative-diplomacy-21st-century>>.

Hooghe, L. & Marks, G. **Multi-Level Governance and European Integration**. In G. Marks, Governance in Europe. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

Lammy, S. T. **Contemporary Mainstream Approaches: neo-realism and neo-liberalism**. In J. Baylis, S. Smith & P. Owens (Eds.), The Globalization of World Politics: an introduction to international relations (6ª ed.). Chapter 8. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Langhorne, R. **The Diplomacy of Non-State Actors**. Diplomacy & Statecraft, 16(2), 331-339, 2006.

Lara, A. de S. **Elementos de Ciência Política**. 4ª ed. Lisboa: PF,1995.

Machado, J. E. M. **Direito Internacional: do paradigma clássico ao pós11 de setembro**. 5ª ed. Coimbra: Gestlegal, 2019.

Mendes, Nuno Canas. **História e Conjuntura nas Relações Internacionais**. Lisboa: ISCSP, 2017.

Nicolson, H. , **Diplomacy**. London: Oxford University Press,1939.

Nye, J., Jr. **Soft Power: the means to success in world politics**. New York: Public Affairs, 2004.