

XI Diplomacia de Cidades

A população mundial que vive em cidades passou de apenas 14% em 1900 a 55% em 2019. Estima-se que, em 2050, 70% da população mundial será urbana. Do ponto de vista econômico, as cidades respondem por 80% do PIB mundial. O PIB de Nova York e Toquio são maiores do que os da Espanha, da Coreia e do Canadá. Os PIBs de São Paulo e Cidade do México ultrapassam aos da Finlândia e de Israel somados.

As cidades, observou Marchetti, podem ser vistas sob três aspectos: (a) como áreas populadas em que pessoas moram e trabalham (*urbs*); (b) agrupamento de cidadãos (*civitas*, e (c) agregações institucionais (*polis*). Apresentam limites administrativos que nem sempre refletem as áreas urbanas correspondem a assentamentos humanos com alta densidade populacional.

Os países apresentam classificações distintas das cidades segundo seu número de habitantes. De maneira geral, lugarejos ou vilas passam a ser definidas como cidades quando ultrapassam a 50 mil habitantes. As cidades pequenas são aquelas de população entre 50 e 100 mil pessoas; médias entre 100 e 250 mil; grandes, entre 250 e 500 mil; grandes entre 250 e 500 mil; muito grandes, entre 500 mil e um milhão de habitantes; globais, entre 1 e 5 milhões; e megacidades, as com mais de 10 milhões. Hoje há 33 destas últimas no mundo.

Diante desses dados da relevância das cidades, há de se concordar com Marchetti – o autor que compilou os dados acima resumidos – quando ele diz que a diplomacia das cidades emerge como uma estrada óbvia e eficiente para empoderamento de seus cidadãos e que o significado das municipalidades na política mundial tem crescido paralelamente a processo de gradual enfraquecimento da moldura tradicional Estado-cêntrica das relações internacionais.¹

A. Conceito

A *diplomacia de cidades* se enquadra em conceito mais amplo da chamada *diplomacia subnacional* ou *paradiplomacia*, termos analisados abaixo.

¹ Raffaella MARCHETTI, *City Diplomacy. From City-States to Global Cities*. Ann Harbor: University of Michigan Press, 2021, p 1, 2, 25, 27, 41 e 42.

1. Diplomacia subnacional

A diplomacia *subnacional* diz respeito àquela exercida tanto por províncias ou estados de uma federação, quanto pelas cidades. Seria, pois, sinônimo de *paradiplomacia*², a qual é definida por Bjola e Kornprost como o “envolvimento diplomático de órgãos não-centrais, mais ainda governamentais, nas Relações Internacionais”.³ A diplomacia *subnacional*, se contraporía, por outro lado, à *supranacional*, termo que surgiu, com a criação da UE, para designar as relações mantidas por esta, “acima” daquelas mantidas pelos países membros.

Numa análise mais complexa, Mamadouh e van de Wusten, distinguem a *paradiplomacia* da *diplomacia* [tradicional] no tocante aos relacionamentos envolvidos. Assim, observam que a diplomacia [tradicional] “é comumente associada de maneira próxima aos Estados modernos com sua presunção de uma divisão nítida entre assuntos internos e externos, e conseqüentemente, entre políticas nacionais e externas”. Para esses dois autores, “a paradiplomacia de cidades e regiões é algo realmente diferente pois envolve atores, objetivos, atividades, instrumentos e locais diferentes”. Na sua visão, “não se trata de replicar a diplomacia de Estado numa escala inferior, mas de incluir práticas diferentes de relações transnacionais”.⁴

2. Diplomacia de cidades

A diplomacia *subnacional* ou *paradiplomacia*, inclui, como visto acima, a *diplomacia de cidades*, a qual, na definição de Bjola e Kornprost, consiste na “prática de relações internacionais mediada por governos locais [municipais]”.⁵ Na concepção desses autores, esta atividade cidadina “envolve o engajamento de cidades com outros atores na esfera internacional através de uma variedade de processos, instrumentos e instituições para avançar interesses locais”.⁶

² Virginie MAMADOUH e Herman VAN DER WUSTEN, “The paradiplomacy of cities and regions: transnational relations between sub-state political entities”, In: *Diplomatic Cultures and International Politics. Translation, Spaces and Alternatives*, editado por Jason Dittmer e Fiona McConnell, London and New York: Routledge, 2016, p. 136, informam que a paradiplomacia é “um neologismo que apareceu primeiramente no começo da década de 1980 na literatura da América do Norte sobre federalismo”. Teria sido proposto inicialmente por Panayotis Soldatos, em 1990, e adotado para substituir *microdiplomacia* palavra que poderia ser interpretada como depreciativa.

³ BJOLA e KORNPORST, 2018, p. 254.

⁴ MAMADIOUH e VAN DER WUSTEN, p. 135.

⁵ BJOLA e KORNPORST, 2018, p. 240.

⁶ BJOLA e KORNPORST, 2018, p. 246.

Na definição de Marchetti, a *diplomacia de cidades* consiste na “combinação de instituições e práticas que permitem a centros urbanos engajarem-se em relações com uma terceira parte – estatal ou não – para além dos limites das fronteiras, com o objetivo de perseguir seus interesses”.⁷

Já para Mamadouh e van der Wusten, a expressão *diplomacia de cidades* tem vários significados “desde uma definição que inclui todas as relações políticas externa das cidades, até uma restrita, focalizada no papel dos prefeitos como mediadores em solução de controvérsias internacionais”. Segundo ainda aqueles dois autores, a *diplomacia de cidades* recebe outras etiquetas que não se referem a diplomacia, tais como, “cooperação de cidade a cidade”, “geminção de cidades”, “cidades irmãs”, “parcerias de cidades”, “projetos externos” e “ação externa”.⁸

3. *Diplomacia de estados ou regiões administrativas*

Províncias ou Estados federativas, como observaram Hutchings e Suri, também têm criado interações externas diretas. Assim, por exemplo, os 16 Estados (*lander*) da Alemanha, em especial a Bavária, tem atuado de forma independente particularmente em matéria de política comercial.⁹ Na opinião de Kleiner, algumas das atividades de unidades subnacionais qualificam-se como de diplomacia.¹⁰

No caso brasileiro, a prática da **diplomacia subnacional** ou **paradiplomacia** é aquela realizada por entes da federação brasileira, isto é, Estados, Municípios e Distrito Federal. Constitui uma realidade evidenciada por acordos internacionais, seja de financiamento, seja com outros entes homólogos no exterior, ou ainda com redes internacionais. A **cidade de São Paulo** relaciona-se com inúmeras cidades no exterior e faz parte de diversas redes internacionais e regionais. O **Estado de São Paulo** mantém em Nova York um escritório comercial para promover comércio e atrair investimentos.

B. Objetivos

Na opinião de Marchetti, a diplomacia das cidades “expressa a vontade dos cidadãos de terem outro ponto de vista nos assuntos internacionais”. Concede uma oportunidade para a cidade se engajar com contrapartes no exterior e possivelmente obter benefícios importantes. Relacionam-se, para esse fim, com instituições internacionais, governos estrangeiros, ONGs, empresas

⁷ MARCHETTI, 2021, p. 47.

⁸ MAMADOUH e VAN DER WUSTEN, p. 137.

⁹ HUTCHINGS e SURI, 2020, p. 71.

¹⁰ KLEINER, 2010, p. 29.

privadas, e muitos outros atores do cenário mundial. Atuam por meio de redes multilaterais, parcerias bilaterais e iniciativas conjuntas.¹¹

C. Evolução

Desde a Antiguidade, lembram Bjola e Kornprobst, as cidades têm intercambiado experiências e enviado representantes para buscar cooperação e inovação.¹² Acuto ressalta que são os atores diplomáticos mais antigos.¹³ Lembra, a respeito, que as cidades da Antiga Mesopotâmica e da Anatólia mantinham trocas de enviados para estabelecer reconhecimento mútuo e missões comerciais. Também na Idade Média e no Renascimento, a diplomacia era dominada pelas cidades-estados, particularmente na Itália e na Europa setentrional com a Liga Hanseática, “cuja intensa competição diplomática e interações ajudou a solapar o Sagrado Império Romano, enquanto fornecia combustível para a revolução comercial e viagens de exploração através do Atlântico e da Ásia”.¹⁴ No mundo post Westfália, a diplomacia surgiu como aquela entre Estados. Mas, como apontou também Acuto, mesmo depois de Westfália, as cidades conduziram atividades diplomáticas, tais como comunicação e representação.¹⁵

A forma atual de diplomacia *subnacional* teve origem nas décadas de 1970 e 1980 como expressão política entre governos centrais e outros entes de uma federação ou mesmo de Estado unitário. Os “exemplos típicos” de *paradiplomacia*, segundo Bjola e Kornprobst, incluem os casos de Quebec, no Canadá; Catalunha e País Basco, na Espanha; Califórnia, nos Estados Unidos; e megacidades, tais como Londres, Tóquio e Nova York.¹⁶ A estes exemplos poderiam ser acrescentados outros, tais como, os Estados de países federativos, entidades autônomas como Escócia e País de Gales, no Reino Unido.¹⁷

Hoje a diplomacia de cidades envolve o engajamento destas com outros atores da esfera internacional através de processos e instituições que podem avançar seus interesses. Para esse fim, as cidades começaram a constituir um sistema diplomático tradicional.¹⁸ Megacidades, tais

¹¹ MARCHETTI, 2021, p. 4.

¹² BJOLA e KORNPROBST, 2018, p. 240.

¹³ Michele ACUTO, “City Diplomacy”, In: *The Sage Handbook of Diplomacy*, 2016, p. 511.

¹⁴ ACUTO, 2016, p. 511.

¹⁵ ACUTO, 2016, p. 511.

¹⁶ BJOLA e KORNPROBST, 2018, p. 178.

¹⁷ MAMADOU e VAN DER WUSTEN, p. 142.

¹⁸ BJOLA e KORNPROBST, 2018, p. 240.

como Londres, Tóquio e Nova York, têm participado de organizações internacionais, em especial da UNESCO. Como notou Marchetti, recentemente, cidades foram convidadas para reuniões preparatórias de processos liderados pela ONU nas áreas de redução de riscos para desastres, desenvolvimento sustentável, mudança climática e habitação. Além disso, tem advogado a proposta de receberem status especial na AGNU.¹⁹ Muitas das cidades globais, notou Acuto, dispõem de escritórios dedicados a relações internacionais com a tarefa específica de promover a cidade no exterior e estabelecer conexões internacionais.²⁰

D. Áreas de atuação

De maneira geral, a *paradiplomacia* apresenta, segundo Bjola e Kornprobst, três vertentes, a econômica (atração de comércio e de investimentos), a de cooperação (cultural, educacional, técnica, tecnológica e outras) e a política (autonomia).²¹ Marchetti amplia essa classificação levando-se em conta também, conforme o número de interlocutores, essa interação se faça bilateral ou multilateralmente.

1. Atuação bilateral

No âmbito bilateral, as cidades, em especial as megalópoles, buscam relações especiais, por vezes, por meio de irmanamentos. Prefeitos firmam memorandos de entendimento genéricos ou com programas específicos em matéria cultural, educacional, econômica ou estratégica.²² Entre as áreas de cooperação encontra-se a de policiamento municipal, com intercâmbio de oficiais de ligação. Outra área de crescente atual entre cidades é a de mudança climática.²³ Marchetti observou que os governos locais buscam intercâmbio de capacidades, know-how, tecnologia, boas práticas, e experiências em setores puramente administrativos tais como mobilidade, planejamento urbano, burocracia, saúde, bem-estar, outros serviços públicos.²⁴

¹⁹ MARCHETTI, 2021, p. 5.

²⁰ ACUTO, 2016, p. 514.

²¹ BJOLA e KORNPORBST, 2018, p. 178-179.

²² BJOLA e KORNPORBST, 2018, p. 241.

²³ BJOLA e KORNPORBST, 2018, p. 242.

²⁴ MARCHETTI, 2021, P. 71.

2. Atuação multilateral

Cidades se tornam observadores de organizações internacionais, participam de debates, colaboram em projetos centrados na entrega de serviços municipais.²⁵

Uma organização internacional que, na opinião de Marchetti, apresenta relevância especial para as cidades é a *Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat)*. Criado em Vancouver em 1976, tornar-se-ia o principal motor para uma mudança mais profunda da visão das cidades como atores internacionais. Sua Nova Agenda (2016) concentra-se na sustentabilidade urbana, tal como previsto no 11º. dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).²⁶

Na defesa dos interesses das junto às Nações Unidas é a *Cidades Unidas e Governos Locais* (conhecida pela sigla em inglês UCGL). As cidades se reúnem para que sejam ouvidos interesses específicos e posteriormente buscam atuar com uma só voz, para que, na opinião de Marchetti, possam ser mais eficientes na influência junto à instituição envolvida.²⁷

Fora do âmbito da ONU, um evento de diplomacia das cidades que tem se destacado é a Cúpula de Prefeitos da *Urban 20*. Os membros são prioritariamente Prefeitos dos países do G20 e seus sherpas. Cada uma das cidades do G20, observa Marchetti, constitui uma força política e econômica de peso. Juntas equivalem ao quinto país mais populoso no mundo e respondem por 8% do PIB global. Coletivamente constituem a terceira economia do mundo, após os Estados Unidos e a China. Seu objetivo é trazer os temas das cidades para o centro das discussões do G20.²⁸

Redes de cidades fornecem, observa Marchetti, uma infraestrutura central para diplomacia de cidades operar no sistema internacional.²⁹ Criam parcerias e, frequentemente, envolvem também o setor privado. Tais redes passaram de 85 em número para 2015 em 2016. Algumas dessas redes são regionais, tais como a Mercocidades, fundada em 1995 e atualmente com 353 cidades do Mercosul.³⁰

²⁵ BJOLA e KORNPBST, 2018, p. 242.

²⁶ MARCHETTI, 2021, p. 70.

²⁷ MARCHETTI, 2021, p. 70.

²⁸ MARCHETTI, 2021, p. 71.

²⁹ MARCHETTI, 2021, p. 77.

³⁰ MARCHETTI, 2021, p. 77.78-79.

Outras redes são internacionais, como a C-40 Grupo de Liderança de Cidades, criada em Londres em 2005 e voltada à questão do clima, conta com mais de 90 cidades afiliadas³¹ que representam um quarto da economia global e contam com mais de 600 milhões de habitantes.³²

Há ainda a destacar o Conselho Internacional para Iniciativas Locais para o Meio Ambiente - ICLEI (na sigla em inglês) do qual participam mais de 1200 cidades.³³

As redes de cidades incluem igualmente outros atores, tais como, por exemplo, a entidade privada Bloomberg Philantropies que lançou diversos projetos para fortalecer a capacidade de as cidades resolverem desafios críticos³⁴ e a Fundação Helen MacArthur que ...

3. Atuação Econômica

A dimensão econômica da diplomacia de cidades se faz presente principalmente na atração de investimentos e na exportação de bens.³⁵ A atração de capitais para atividades econômica pode ser via turismo, sede de instituições globais e empresas e pela organização de feiras, exposições e competições esportivas. Para atingir esses fins, cidades promovem missões comerciais e de investimento, shows comerciais e eventos turísticos.³⁶ A criação de uma marca (brand) e uma estratégia de internacionalização estão, na opinião de Marchetti, ligadas ao potencial de *soft power* que as cidades podem desenvolver.³⁷

4. Atuação Cultural

A diplomacia cultural envolve intercâmbios estudantis, redes migratórias, presença de museus, galerias e teatros, bem como a organização de grandes eventos (festivais, shows, exposições). Envolve a vinda de artistas e de instituições culturais voltadas ao enriquecimento cultural e ao reforço da projeção internacional.³⁸ Incluem também o lançamento de candidatura a sedear eventos mundiais, tais como Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo, assim como a Expo Mundial.³⁹

³¹ MARCHETTI, 2021, p. 79.

³² BJOLA e KORNPORST, 2018, p. 242.

³³ MARCHETTI, 2021, p. 80.

³⁴ MARCHETTI, 2021, p. 81.

³⁵ MARCHETTI, 2021, p. 83.

³⁶ MARCHETTI, 2021, p. 82.

³⁷ MARCHETTI, 2021, p. 90.

³⁸ MARCHETTI, 2021, p. 90..

³⁹ MARCHETTI, 2021, p. 82-83.

5. Outras atuações

A cooperação entre cidades para o combate de epidemias, como a COVID, a defesa dos direitos humanos, o acolhimento de migrantes e a prestação de cooperação para o desenvolvimento constituem outras das formas de diplomacia de cidades.⁴⁰

E. Avaliações

Marchetti nota que, no novo sistema de governança global, as autoridades locais conseguiram ampliar espaço para manobra no nível internacional⁴¹ uma vez que atores não-estatais se encontram em toda parte na política global⁴² e a dinâmica da globalização acentuou a diminuição da exclusividade dos Estados como atores nas relações internacionais.⁴³ Para aquele autor, as cidades estão aparecendo no palco global como novos atores promissores capazes de tratar de desafios globais e mesmo construir sua própria política externa.⁴⁴

Mas, nem todos veem esse crescimento da diplomacia das cidades. Assim, para Kleiner, nem toda interação das unidades subnacionais com o mundo exterior “merece ser chamada de diplomacia”. Na sua opinião, seriam exemplos de ações subnacionais não diplomáticas a imposição de penalidades estaduais ou proibições comerciais que não competem a Estados federativos, mas ainda assim foram tomadas por entes subnacionais.⁴⁵

1. Quanto ao poder político

Na previsão de Marchetti, a questão do poder constitucional das cidades maiores deverá ser um tema chave na governança democrática da segunda metade do século. Cabe indagar, a esse respeito, se o crescimento das cidades significará automaticamente seu empoderamento. Ou, ao contrário, por se tornarem muito poderosas, as cidades serão constringidas por atores interessados em manter o *status quo*. Aquele autor observa, nesse sentido, que em diversos países, inclusive Canadá, Estados Unidos e o Reino Unido, os partidos conservadores obtêm mais apoio das áreas rurais, enquanto os liberais tendem a obter maioria nas cidades integradas

⁴⁰ MARCHETTI, 2021, p. 99-104.

⁴¹ MARCHETTI, 2021, p. 16.

⁴² MARCHETTI, 2021, p. 14.

⁴³ MARCHETTI, 2021, p. 18.

⁴⁴ MARCHETTI, 2021, p. 107.

⁴⁵ KLEINER, 2010, p. 21-24.

globalmente. Conclui que os partidos conservadores poderão argumentar que uma representação urbana maior poderá conduzir a uma tirania urbana (liberal).

2. Quanto a resultados

A diplomacia subnacional, segundo Marchetti, é vista como mais eficiente do que a federal ou central para atrair investimentos e cooperação específicos. Podem servir como substitutos funcionais para a diplomacia nacional. Quando Estados são incapazes de servir aos interesses e apoiar os direitos dos cidadãos, ou o fazem de maneira ineficiente, as cidades podem complementá-los ou substituí-los.⁴⁶ Por vezes, as cidades podem, assim, se direcionar internacionalmente em nítido contraste em relação ao governo nacional, o que, nota Marchetti, pode gerar controvérsias no país.⁴⁷

1. Quanto ao alcance

Como notou Acuto, as cidades evoluíram das conexões entre cidades irmãs para cooperação de cidade a cidade e cooperação em redes de cidades com organizações governamentais, não-governamentais, o mundo corporativo e industrial, em temas de governança global de meio ambiente a cultura ou segurança. Concluiu que, no futuro, é provável que se veja como as cidades estão tecendo uma textura trabalhada em rede de conexões transnacionais, internacionais e subnacionais.⁴⁸

Marchetti notou que a diplomacia de cidades se tornou difundida entre municípios, incluindo cidades pequenas, médias e grandes, tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento pelo mundo afora. A diplomacia de cidades, na sua opinião, devia ser vista como uma plataforma institucional que lhes permite conectar em dimensões globais e locais. Conclui que há riscos e oportunidades na ação internacional das cidades. Seu empoderamento requer tempo e recursos e as normas atuais dificultam essa ação no exterior. Para diminuir seus riscos nessa atuação, as cidades deveriam melhorar suas instituições internas, sua consciência social, sua coordenação com o governo central, sua coordenação com os atores internacionais e sua coordenação com suas contrapartese.⁴⁹

⁴⁶ MARCHETTI, 2021, p. 6.

⁴⁷ MARCHETTI, 2021, p. 5.

⁴⁸ ACUTO, 2016, p. 519.

⁴⁹ MARCHETTI, 2021, p. 108-109.

