
Dossiê: Patrimônio e Relações Internacionais

<https://doi.org/10.34019/2594-8296.2020.v26.31203>

Política Externa de Cidades: Estratégia Internacional Modelada e Patrimônio Cultural

Foreign Policy of Cities: International Modelling Strategy and Cultural Heritage

Política Exterior de Ciudades: Estrategia Internacional Modelada y Patrimonio Cultural

*Gilberto Marcos Antonio Rodrigues**

<https://orcid.org/0000-0001-5150-5146>

RESUMO: No âmbito da dimensão cultural das relações internacionais de cidades, o patrimônio cultural é um vetor pouco explorado em sua potencialidade e capacidade de promover a inserção internacional local do Brasil. O problema principal que se coloca nesse artigo é: no caso de patrimônios culturais, sejam eles materiais ou imateriais, que não dispõem de valorização ou proteção nacional, como pode a cidade aproveitá-lo como vetor de uma ação internacional? O objetivo do artigo é analisar como o patrimônio cultural pode ser transformado em recurso ativo para uma Estratégia Internacional Modelada (EIM) visando alavancar e apoiar a política externa de uma cidade média ou pequena no Brasil. A hipótese principal a ser explorada é que o patrimônio cultural, embora pouco valorizado no país como recurso ativo de inserção e projeção internacional, pode ser um interessante e efetivo vetor para a uma EIM visando a elaboração de políticas externas de cidades pequenas e médias. Num cenário adverso para a cultura no Brasil, as cidades ganham novo papel como atores internacionais em prol da proteção do patrimônio cultural local.

Palavras-chave: Cidades. Paradiplomacia. Patrimônio. Internacionalização. Cultura.

ABSTRACT: In the cultural dimension of international relations, cultural heritage has not been sufficiently explored in its capacity as a way to promote Brazil's international local insertion. The main question of this article is: in case of tangible and intangible cultural heritage without national

* Professor do Bacharelado e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC). Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP e mestre em Relações Internacionais pela Universidad para la Paz (Costa Rica). Autor de Organizações Internacionais (Moderna) e co-organizador de Cidades em Relações Internacionais (Desatino). Coordena o Grupo de Pesquisa do CNPq Núcleo de Estudos sobre Federalismo e Poder Local. Pesquisador produtividade (DT) do CNPq. Foi pesquisador visitante sênior (Capes-Print) na Universidade Duisburg-Essen, Alemanha. E-mail: gilberto.rodrigues@ufabc.edu.br

protection, how can a city take advantage of that cultural resource to foster international relations? The article aims to analyse how small and middle-size cities may transform cultural heritage as a resource for an International Modelling Strategy (IMS) in order to leverage and support the foreign policy of small and middle-size cities in Brazil. The main hypothesis is: despite the fact of cultural heritage is undervalued as an active resource of international insertion and projection, it may be an interesting and effective vector for an IMS for small and middle-size cities' foreign policies. In a difficult political scenario for the culture in Brazil, cities are gaining a new role as international actors on the protection of local cultural heritage.

Keywords: Cities. Paradiplomacy. Heritage. Internationalization. Culture.

RESUMEN: En el ámbito de la dimensión cultural de las relaciones internacionales de ciudades el patrimonio cultural es un vector poco explorado en su potencialidad y capacidad de promover la inserción internacional local de Brasil. El punto principal del artículo es: en el caso de patrimonios culturales, ya sean materiales o inmateriales, los cuales no disponen de valoración o protección nacional, como puede la ciudad utilizarlos como vector de acciones internacionales? El objetivo del artículo es analizar como el patrimonio cultural puede ser transformado en recurso activo para una Estrategia Internacional Modelada (EIM) visando impulsar y apoyar la política externa de una ciudad mediana o pequeña en Brasil. La hipótesis principal a ser desarrollada es que el patrimonio cultural no obstante su baja valoración en el país como recurso activo de inserción y proyección internacional, puede ser un interesante y efectivo vector de una EIM para la elaboración de políticas externas de ciudades pequeñas y medianas. En un escenario de dificultades políticas para la cultura en Brasil, las ciudades ganan un nuevo rol como actores internacionales en aras de protección del patrimonio cultural local.

Palabras clave: Ciudades. Para-diplomacia. Patrimonio. Internacionalización. Cultura.

Como citar este artigo:

Rodrigues, Gilberto Marcos Antonio. "Política Externa de Cidades: Estratégia Internacional Modelada e Patrimônio Cultural". *Locus: Revista de História*, 26, n.2 (2020): 78-94.

“Era uma vez uma cidade onde havia um importante patrimônio cultural, um edifício antigo e ainda preservado, mas poucas pessoas na cidade o valorizavam; até o dia em que uma famosa atriz de cinema estrangeira, de passagem pela cidade, pousou com uma amiga para uma foto na frente dessa construção. Depois da postagem dessa imagem numa rede social, milhares de pessoas do mundo todo curtiram e quiseram saber onde era aquele lindo lugar, o que era aquele edifício...Seria um patrimônio cultural do lugar?”

Começo este artigo narrando uma situação hipotética que poderia ocorrer em uma pequena cidade brasileira, onde um indeterminado patrimônio cultural material (arquitetônico) jaz desconhecido, desvalorizado e esquecido por sua própria comunidade. Muito provavelmente ele esteja abandonado por omissão de seu proprietário ou por falta de iniciativa do poder público. E se não for tombado (fato que, no Brasil, pode vir a gerar abandono), corre sério risco de ser derrubado, do dia para a noite, por uma empreiteira financiada por algum grupo empresarial interessado em investir num megaempreendimento imobiliário. E talvez esteja na mira de algum plano de gentrificação de um bairro decadente da cidade. Um cenário como esse de “revitalização econômica” contaria com apoio incondicional da maioria parlamentar na câmara de vereadores e da prefeitura local, dado seu “potencial” de desenvolvimento econômico e geração de empregos para o município (sem mencionar os benefícios escusos que tais empreendimentos imobiliários historicamente geram para uma pequena parcela de agentes públicos envolvidos em sua aprovação no legislativo e no executivo). Na guerra dos lugares (Rolnik 2016), patrimônios culturais também são sacrificados no altar do capital. A realidade brasileira mostra que o patrimônio cultural o mais das vezes é visto como empecilho, como obstáculo ao desenvolvimento local. Esse é o triste e trágico destino de centenas de patrimônios culturais materiais, em milhares de cidades pequenas e médias, num país com baixa consciência de preservação cultural como o Brasil. Contudo, aquela imaginária foto da atriz, viralizada na internet pelo mundo, é uma promessa de redenção daquele patrimônio e da inserção internacional da cidade num universo não apenas cultural, mas econômico. Promessa que a população local e seus políticos não logram, na maior parte dos casos, dimensionar.

O mesmo poderia ser imaginado como narrativa hipotética de patrimônios culturais arqueológicos e imateriais, que dependem, cada qual, de consciência e educação patrimonial da população, investimento público e privado para garantir sua existência, além de especialistas em patrimônio para a sua preservação.

Material ou imaterial, o patrimônio cultural deve ter um significado para a comunidade em que está inserido, tenha ou não reconhecimento oficial. Somente assim, haverá a necessidade – e surgirá a prioridade - de sua preservação.

Como então transformar o patrimônio cultural de uma cidade em recurso ativo de inserção internacional local, a partir de sua imantação com a identidade cultural da cidade, atraindo para si cooperação técnica internacional, investimentos estrangeiros, turismo cultural e desenvolvimento local? Para além da hipotética estória da atriz de cinema estrangeira, da foto e da celebração de

um patrimônio cultural antes desconhecido, existem estratégias técnicas e políticas de inserção internacional da cidade com enorme potencial em aberto.

Nesse sentido, a atuação internacional de cidades é hoje objeto de estudos e pesquisas de diferentes campos de conhecimento. As cidades são reconhecidas como atores políticos (Castells e Borja 1996) e no campo das Relações Internacionais são consideradas atores políticos internacionais. Tal condição das cidades, enquanto poderes políticos locais com capacidade de inserção e projeção internacional, remete aos estudos e teorias sobre paradiplomacia, cooperação internacional descentralizada, governança multinível e federalismo. Em qualquer desses âmbitos conceituais e teóricos, as relações internacionais de cidades assumem papel crescentemente relevante na discussão e implementação de políticas públicas no âmbito local.

Como ensina Noe Cornago (2018), a paradiplomacia ganhou terreno nos últimos anos facilitada pela globalização da economia e a interconectividade global e como expressão das relações internacionais de entes subnacionais. Essa expressão é tão mais viva e pujante quanto mais descentralizado for o Estado nacional, daí o tema da paradiplomacia ter se desenvolvido com particular ênfase em países como sistema federal, onde a divisão e o compartilhamento de competências estão definidas na constituição do país (Michelmann 2009).

Tomando como base a categorização elaborada por Michael Keating (2000), dentre os três principais vetores motivacionais de atuação internacional subnacional ou descentralizada – econômico, político e cultural – o cultural parece ser o menos estudado. E, mesmo assim, dentro do que é investigado nesse âmbito, sobressaem as questões linguísticas e étnicas, componentes de uma identidade cultural normalmente vinculada a uma minoria linguística ou étnica dentro de uma região ou país, imbricada a uma motivação política de atuação voltada à obtenção de mais autonomia dentro e fora do país.

No âmbito da dimensão cultural das relações internacionais, o patrimônio cultural é parte da diplomacia cultural e da cultura como “poder brando” dos países nas relações internacionais, a partir da concepção de “*soft power*” elaborada por Joseph Nye (Christofoletti 2017)¹. Entretanto, a dimensão cultural, enquanto vetor de relações internacionais das cidades, é pouco explorada em sua potencialidade e capacidade de promover a inserção internacional local. Embora possa se argumentar em sentido contrário – que o patrimônio cultural constitui elemento crucial para atrair turismo internacional para muitas cidades e, portanto, seja em muitos casos fator de projeção

¹ A cultura, enquanto poder brando, se faz presente na diplomacia cultural, uma das áreas mais importantes das relações internacionais dos Estados nacionais. Por meio dela, as chancelarias tratam de atrair interesse, curiosidade e adesão aos valores do país, podendo resultar em diversas formas de apoio – do comércio ao alinhamento geopolítico.

internacional – enquanto elemento central indenitário de uma cidade, o patrimônio cultural raramente está no centro da projeção internacional da *urbis*, constituindo um elemento a mais a somar-se no conjunto de ações econômicas, sociais e políticas da atuação internacional de cidades.

Em casos de patrimônios culturais nacionalmente conhecidos e reconhecidos, que podem levar a candidaturas a credenciamentos internacionais, ou efetivamente serem inscritos na lista de Patrimônio Mundial da UNESCO, há uma projeção internacional da cidade promovida pelo próprio Estado nacional e por organizações internacionais que avalizam aquele patrimônio como parte de uma rede global de valorização e proteção culturais. No Brasil, até o momento, há 15 sítios do patrimônio cultural mundial reconhecidos pela UNESCO (UNESCO 2020). Eles estão nas seguintes cidades (com respectivos anos de reconhecimento): Ouro Preto, MG (1980), Olinda, PE (1982), São Miguel das Missões, RS (1983), Salvador, BA (1985), Congonhas do Campo, MG (1985), Brasília, DF (1987), São Raimundo Nonato, PI (1991), São Luís, MA (1997), Diamantina, MG (1999), Goiás, GO (2001), São Cristóvão, SE (2010), Rio de Janeiro, RJ (2012), Belo Horizonte, MG (2016), Rio de Janeiro, RJ (2017), Paraty e Ilha Grande, RJ, SP (2019).²

É evidente que a maioria avassaladora dos 5.570 municípios brasileiros está fora desse âmbito privilegiado das relações internacionais culturais num âmbito global promovido pela UNESCO. Com efeito, a grande maioria dos patrimônios culturais nacionais e locais carece desse tipo de projeção internacional. Não obstante, há municípios que logram usar seu patrimônio como fator de atração para o turismo cultural em âmbito internacional, a exemplo de capitais como João Pessoa (PB), Recife (PE), Natal (RN) e Fortaleza (CE), na região Nordeste, e as cidades de Mariana e Tiradentes, em Minas Gerais. Cidades com patrimônios culturais que aspiram reconhecimento internacional, como no caso do Geoparque Aspirante Seridó em relação à Lista de Geoparques da UNESCO, que envolve seis cidades do interior do Rio Grande do Norte, também tratam de fomentar seu turismo internacional pela via do patrimônio cultural.

E há muitos patrimônios que não tem sequer reconhecimento nacional, seja por meio dos órgãos oficiais como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), no caso do Brasil, seja por falta de conhecimento e de políticas de preservação estadual e local desse patrimônio.

A questão principal, o problema de pesquisa deste artigo é: no caso de patrimônios culturais locais, sejam eles materiais (arqueológicos, arquitetônicos etc.) ou imateriais, que não dispõem de valorização ou proteção nacional, como pode a cidade aproveitá-lo como vetor de sua inserção

² Para saber os detalhes sobre a inscrição das cidades brasileiras na lista do Patrimônio Mundial da UNESCO, ver *As cidades brasileiras e o patrimônio cultural da humanidade* (Silva 2012).

internacional? Outras questões derivadas dessa pergunta de pesquisa mais geral, são: patrimônios culturais que dizem respeito à cidade, à sua história e à sua identidade local, são hábeis a inserir internacionalmente uma cidade? Como transformar esse patrimônio em recurso ativo para uma ação internacional de cidades?

A partir da pergunta geral e das perguntas derivadas expostas acima, o objetivo do artigo é analisar como o patrimônio cultural pode ser transformado em recurso ativo para uma Estratégia Internacional Modelada - EIM, visando alavancar e apoiar a política externa de uma cidade média ou pequena. A hipótese principal a ser explorada é que o patrimônio cultural, embora pouco valorizado no Brasil como recurso ativo de inserção internacional, pode ser um interessante e efetivo vetor para a uma EIM visando contribuir com a política externa de cidades pequenas e médias³.

Ação internacional subnacional

O campo das ações internacionais de entes subnacionais está bem desenvolvido e bem delineado no Brasil, seja na prática de estados e municípios, seja na literatura resultante das pesquisas de diferentes campos de conhecimento como Administração Pública, Ciência Política, Direito, Economia, Relações Internacionais, entre outras (Vigevani *et al* 2004; Rodrigues 2008; CNM 2011; Tavares 2012; Marcovitch e Dallari 2014; Santomauro 2017; Prado 2018).

Na literatura internacional, o fenômeno das ações internacionais subnacionais recebe diversas denominações, sendo as mais comuns paradiplomacia, cooperação internacional descentralizada e relações internacionais de entes constitutivos. No Brasil, outras denominações foram criadas para explicar o caso brasileiro, como diplomacia federativa, política externa federativa, relações internacionais federativas e cooperação internacional federativa (Prado 2018). O termo paradiplomacia tem sido majoritariamente utilizado no mundo, sobretudo na literatura anglo-saxã, embora a expressão cooperação internacional descentralizada seja largamente utilizada pela União Europeia e conte com a preferência de muitos gestores públicos, que não querem se confundir ou se indispor com a diplomacia nacional (o termo paradiplomacia tem, para muitas chancelarias, o significado de competição com a diplomacia nacional, o que não se confirma na maioria dos casos, ao menos no Brasil, do qual dependem para muitas situações envolvendo governança multinível e relações intergovernamentais com a união.

³ O tamanho das cidades é baseado em sua população. Cidades médias são consideradas as que têm entre 100 mil e 500 mil habitantes. As pequenas as que têm menos de 100 mil habitantes.

Em relação às cidades, outros termos vêm sendo adotados e utilizados, como diplomacia de cidades e diplomacia urbana, revelando uma especificidade que tanto as organizações internacionais, com a União Europeia, como as redes nacionais e internacionais de poderes locais, e os próprios gestores municipais, reivindicam como mais apropriada para definir essa esfera das relações internacionais.

No âmbito de seu interesse local, o município tem competência legal para atuar no campo cultural e compartilha com a união, o estado e o distrito federal a responsabilidade de preservar o patrimônio cultural. De acordo com a Constituição Federal, em seu artigo 23, III, os três entes da federação (mais o distrito federal) têm competência comum para “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”. No caso brasileiro, a Constituição Federal define essa responsabilidade compartilhada que, no federalismo, implica ações cooperativas entre os entes federados para efetivar ações e otimizar recursos. Mas, além disso, o município tem competência própria para, nos termos da Constituição Federal em seu artigo 30, IX - “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”. Essa competência se aplica para a atuação doméstica, mas não impede nem exclui a atuação internacional. Trata-se do “princípio da subsidiariedade”, desenvolvido pelo Direito Alemão, e adotado pela União Europeia, que reconhece o papel crucial do poder local na criação e implementação de políticas públicas em nível local. De forma geral, a maioria dos juristas brasileiros considera que as ações internacionais de governos subnacionais operam dentro da legalidade e da segurança jurídica (Sala 2009).

O significado dessa moldura constitucional é permitir que cada ente federado – a união, os estados, o distrito Federal e os municípios possam desenvolver de forma autônoma ações no âmbito de sua competência, seja compartilhada (como no caso da proteção ambiental e cultural) seja exclusiva, no âmbito do interesse local.

Há diversas ações internacionais subnacionais que contam com a iniciativa e o apoio da esfera federal. O Ministério das Relações Exteriores tem na sua estrutura uma agência especializada em cooperação internacional, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), cuja agenda tem sido permeada de diversas ações e relações direcionadas à cooperação internacional subnacional. Há, nesse aspecto, uma complexa teia de relações intergovernamentais envolvendo a temática internacional e políticas públicas que se desenvolvem no âmbito da governança multinível, incluindo desde agências internacionais do sistema ONU até os poderes locais e organizações da sociedade civil.

Inserção internacional subnacional e política externa de cidades

A inserção internacional de um ator no âmbito global ou regional é tema prioritariamente estudado pelo campo das Relações Internacionais, com ênfase majoritária no Estado nacional, a partir de sua centralidade histórica - ao menos desde a Paz de Vestfália (1648), fixada como o marco das relações internacionais estatais contemporâneas. O estudo da política externa, enquanto política do Estado nacional para planejar e definir o quando e o como das relações bilaterais e multilaterais do país, tem sido objeto de interesse tanto de diplomatas e do ministério das relações exteriores, quanto da academia; esta, a partir de metodologias que vão da análise de discursos de presidentes e ministros, votos do país nos órgãos das organizações internacionais (como Assembleia Geral da ONU) e pesquisa em fontes primárias e documentos históricos, como telegramas entre as representações diplomáticas e o ministério, onde são encontradas as razões e os interesses dos agentes públicos para se adotar uma ou outra política em relação a temas bilaterais ou multilaterais⁴.

A política externa, enquanto política do Estado nacional, sempre foi percebida como monopólio do governo central ou do governo federal em federações. A Constituição Federal do Brasil reserva à união a competência de manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (art. 21, I) e declarar guerra e paz (art. 21, II). Ao Presidente da República compete privativamente manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos (art. 84, VII) e celebrar tratados, convenções e atos internacionais (art. 84, VIII); declarar guerra (art. 84, IX) e celebrar a paz (art.84, XX). Há, sem dúvida, grande concentração de competências e poderes no chefe do executivo e da união no tema das competências externas (Dallari 2001). Além disso, no Brasil o Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, é um corpo estável e profissional de assessoramento ao Presidente nas relações externas, reforçando a centralidade da política externa enquanto política pública do estado nacional. Entretanto, essa concentração de competências no executivo federal e o silêncio da constituição sobre a possibilidade de ações internacionais dos demais entes subnacionais não impede nem desautoriza a legitimidade e a legalidade das ações subnacionais internacionais.

Mesmo assim, há internacionalistas no Brasil, acadêmicos e diplomatas que, ainda hoje, não admitem possa haver uma política externa subnacional, ou que não possa ser qualificada dessa maneira, quando se trata de relações internacionais subnacionais. Embora possa soar como preciosismo terminológico, qualificar como política externa um conjunto de ações formuladas e

⁴ Letícia Pinheiro define política externa como: “(...) o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação aos outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais –, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica/e ou internacional” (Pinheiro 2004, 7).

voltadas a uma inserção internacional de um governo subnacional tem lógica e faz sentido, uma vez que se assume que estados federados e municípios são atores internacionais aptos a produzir ações internacionais, convergentes ou não com a política externa nacional. Por isso, a possibilidade de formulação de uma política externa de cidades é algo factível, legítimo e legal, considerando tratar-se de uma manifestação da política pública local (nesse caso, como atividade-meio), baseada e vinculada ao interesse local do município (Rodrigues 2004).

Um estudo da Confederação Nacional de Municípios (CNM 2011) analisou os principais motivadores para a criação da área internacional de municípios que sabidamente estabeleceram estruturas para atuar internacionalmente. Dentre os motivadores principais são: captação de recursos; cooperação técnica; projeção internacional (que a CNM denomina marketing internacional); promoção econômica; e turismo internacional.

A temática cultural, incluindo o patrimônio cultural, se insere em mais de uma dessas motivações apontadas, o que torna esse tema um nicho de atuação complexo e ao mesmo tempo flexível para sua inclusão na agenda internacional da cidade. A cooperação técnica é importante para o patrimônio cultural, uma vez que tanto as organizações internacionais de caráter técnico, como a UNESCO, quanto as agências de desenvolvimento, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e os bancos internacionais de fomento ao desenvolvimento, como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) apoiam projetos visando a preservação e o incremento do patrimônio cultural local⁵. A projeção internacional, a partir do patrimônio cultural, é outra possibilidade e se conecta com o turismo internacional, que pode estar amparado nas variadas formas de patrimônio cultural.

Estratégia Internacional Modelada (EIM) para cidades

Partindo do argumento já desenvolvido de que cidades não só podem realizar ações internacionais, mas que tais ações podem derivar para uma política externa da cidade – o que se traduz em um conjunto de ações planejadas e voltadas para as relações externas de um poder local, visando sua inserção e projeção internacional, em termos bilaterais e multilaterais – cabe analisar qual o lugar e o papel que o patrimônio cultural pode ter nessa política externa.

Em cidades globais (Sassen 1991), com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro, e em praticamente todas as capitais dos estados e cidades grandes em regiões metropolitanas, no caso

⁵ A esse grupo de agências de fomento cabe incluir o Novo Banco de Desenvolvimento (*New Development Bank-NDB*), criado pelos BRICS, em 2014.

do Brasil, há uma internacionalização local “natural”, ainda que não planejada ou organizada, pela própria dimensão populacional, econômica, política e cultural localizada no território urbano. Esse caráter internacional das cidades pode ser identificado por meio de indicadores, por exemplo, a partir das 13 características apontadas por Panayotis Soldatos (apud Yhan Filho 2019) que definem uma “cidade internacional”.⁶ Em geral – mas não sempre – cidades de grande porte incorporam as relações internacionais em sua agenda e dispõem de estruturas de assessoramento encarregadas do fazer internacional da cidade. Entretanto, o mesmo não pode ser dito sobre cidades médias e muito menos de cidades pequenas.

A Estratégia Internacional Modelada (EIM) é um meio de elaborar a estratégia de inserção internacional local, no âmbito da política externa da cidade, amparado nos recursos materiais e humanos de que a cidade dispõe (Rodrigues 2019). Porém, para que ela possa ser iniciada e efetivada, no âmbito do poder executivo municipal, como política pública local, algumas condições mínimas são necessárias.

A primeira condição é que a prefeitura tenha no mínimo um(a) funcionário(a) que atue como ponto focal da área internacional. Tendo em vista as diversas experiências acumuladas e relatadas de ações internacionais de cidades (Rodrigues, Romão e Xavier 2009; Marcovitch e Dallari 2014) sabe-se que para levar a cabo a inserção internacional de uma cidade é preciso compor uma estrutura que pode incluir desde uma assessoria direta ao prefeito ou prefeita a uma coordenadoria e até uma secretaria municipal para cuidar dessa área, com recursos, pessoal e orçamento próprios para o tema. Todavia, em se tratando de uma cidade pequena ou média, nem sempre é possível criar ou manter uma estrutura para elaborar e implementar a política externa local. Nesse primeiro quesito cabe agregar que o funcionário que atue como ponto focal deveria ser alguém que tivesse formação na área e/ou experiência internacional e que se comunicasse em inglês, e que não se

⁶ De acordo com Soldatos (apud Yhan Filho 2019), as 13 características que conformam uma cidade internacional moderna são: 1. Tem posição geográfica de abertura para o mundo; 2. Recebe fatores de produção estrangeiros (investimento, mão-de-obra, etc.) e fluxo de comércio (mercadorias e serviços); 3. Abriga instituições estrangeiras e internacionais (empresas, bancos e diversas outras instituições socioeconômicas, culturais e científicas; organizações internacionais; etc.); 4. Exporta fatores de produção e suas instituições econômicas, sociais, culturais e científicas têm presença no exterior; 5. Tem multiplicidade de comunicações sociais com o exterior; 6. É diretamente interligada com o exterior por meios de transportes e de comunicações; 7. Possui um setor de serviços voltado para o exterior e oferecendo um sistema de suporte aos atores estrangeiros ou internacionais (hotéis, escolas internacionais, centros de convenções, etc.); 8. Tem uma mídia de repercussão e difusão internacionais; 9. Acolhe, regularmente, encontros e outros tipos de atividades internacionais (congressos, exposições, festivais, jogos esportivos, etc.); 10. Abriga instituições nacionais, regionais e locais de reputação internacional ou ativas no âmbito das relações internacionais; 11. Exerce uma paradiplomacia urbana (pública ou privada), apoiada em serviços especializados de relações internacionais e em estratégias de internacionalização; 12. Mantém entendimentos (acordos, protocolos, etc.) com atores estrangeiros ou internacionais e participa das redes internacionais de cidades ou de instituições de cidades; 13. Tem uma população com composição étnica diversificada.

confundisse com chefe ou assessor(a) de cerimonial – uma área importante porém diferente da assessoria internacional.

A segunda condição é que haja um arquivo individualizado, físico e virtual, e organizado dos documentos, incluindo mensagens com autoridades e comunidade estrangeira, atas de reunião, relatos de viagem e processos vinculados à área. Esse arquivo paradiplomático é de fundamental importância para possibilitar a continuidade de contatos e negociações internacionais que ultrapassam muitas vezes o período de mandato de um(a) prefeito(a), evitando-se perdas e descontinuidades quando há troca do mandatário e de seu partido no poder. O acervo é igualmente importante para atender a lei de transparência pública e o acesso público a documentos. A iniciativa pioneira de criar um arquivo paradiplomático no Brasil foi do Estado de São Paulo (Tavares 2012).

A terceira condição é que haja uma comissão ou conselho, formado por integrantes da prefeitura e representantes da sociedade civil, setor privado, instituições científicas, de ensino, pesquisa e culturais, coordenado ou secretariado pela pessoa que atue como ponto focal da política externa local. Essa comissão ou conselho municipal pode ter caráter de órgão consultivo e também deliberativo, e exerce papel importante para conferir legitimidade, em chave de federalismo participativo, por meio do debate sobre as necessidades e interesses locais para a política externa local e para a constituição e implementação da EIM voltada para a inserção e projeção internacional, podendo assim ter o patrimônio cultural e outros temas como objeto.

A quarta condição é que haja diálogo com os vereadores na câmara municipal sobre a política externa e sobre a EIM, visando criar consciência da transcendência do tema e do distinto *timing* que a política externa exige, dentro do âmbito das relações internacionais, em que resultados e ganhos não são obtidos rapidamente, dependendo de negociações internacionais que podem inclusive ultrapassar o espaço de tempo de um mandato.

A quinta e última condição é que o prefeito ou prefeita concorde em participar das reuniões bilaterais e dos encontros multilaterais nas quais a política externa da cidade apostou como vetor de sua inserção internacional. Essa presença do(a) chefe do Executivo é de fundamental importância nas relações internacionais, onde se estabelecem relações de confiança e de prioridade no apoio às cidades que se fazem representar por seus/suas altos(as) mandatários(as).

Com essas cinco condições, a EIM pode ser elaborada e aplicada em uma cidade, visando criar e impulsionar uma plataforma com objeto e foco definidos, a partir das necessidades e interesses locais que irão informar a política externa da cidade.

No período da pandemia de covid-19, desencadeada no início de 2020, em que o mundo se vê impactado pelas restrições de mobilidade interna e internacional impostas pela emergência

sanitária declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), a elaboração de uma EIM para o poder local se faz mais relevante, a fim de encontrar e abrir novos caminhos para a inserção internacional de cidades, afetadas pelos impactos da pandemia e com horizonte de uma crise econômica sem precedentes na história recente (FAL 2020).

História da cidade, patrimônio cultural e a EIM

As cidades são as unidades de poder e de governo mais antigas da História humana. São aos atores políticos germinais da humanidade e sua existência antecede em milênios o Estado nacional, como bem mostra Lewis Mumford, em seu clássico *A Cidade na História* (Mumford 2008). Todas as cidades importantes ao longo da história, em todos os continentes, deixaram um legado de patrimônio histórico que as definem e inspiram em sua identidade no tempo presente (Norwich 2009).

Uma tendência recente de valorização da identidade local, inclusive no âmbito educacional, tem levado algumas cidades no Brasil a investir em sua história, por meio da compilação, organização e publicação das narrativas de sua fundação e de sua trajetória enquanto ator único no universo territorial e cultural do estado e do país⁷. Essa narrativa “fundacional” remete ao debate realizado por Joseph Rykwet (2006) sobre a ideia de cidade, em que o autor destaca a importância dos elementos simbólicos na fundação das cidades, mais além de razões geográficas e econômicas. A par desse elemento fundante, simbólico, da cidade, outros elementos da história urbana, incluindo patrimônios culturais que se agregam no trajeto histórico da cidade, podem se converter em importantes referências culturais da *urbis*. A partir da narrativa da história local, o patrimônio cultural ganha seu espaço no imaginário local e passa a integrar a identidade mais ampla da cidade.

Partindo, pois, dessa história local o patrimônio cultural pode ser melhor apropriado por atores públicos e privados envolvidos em ações internacionais. Na formulação de uma EIM com base no patrimônio cultural é essencial haver uma conexão entre este e o âmbito mais amplo da identidade cultural local. A elaboração da política externa local, como política pública local para o exterior, se assemelha, assim, à política externa nacional, em que deve haver uma tradução da realidade interna para a externa. A marcante diferença entre uma e outra é que a política externa local terá um escopo menos diverso e mais homogêneo – quanto menor for a cidade.

Exemplos de patrimônios culturais materiais são o patrimônio arquitetônico, incluídos edifícios históricos e obras arquitetônicas da cidade, que marcam aspectos fundacionais da cidade

⁷ Nesse sentido, a título de exemplo: (Trindade 2010; Puntchart 2012).

ou de sua trajetória política, econômica e cultural. Especificamente, podem-se citar residências de personalidades da história local, ou de personagens nacionais ou internacionais, oriundos da cidade, cuja memória dos anos de infância e juventude foram preservados, e em muitos casos foram transformados em museus. Esses são alguns exemplos de patrimônios culturais materiais com potência para uma EIM a impulsionar a política externa cultural local. Da mesma forma, patrimônios culturais imateriais tem potência para serem trabalhados por uma EIM e alimentar a política externa da cidade, nesse caso auxiliando cidades que ainda não contam com um patrimônio material “em pé” para serem usados como potência, por exemplo através da valorização das festividades locais em cidades pequenas do Nordeste (Froio e Medeiros 2020); e no caso de cidades de vida mais recente, que não contam com um patrimônio material “dito importante”.

O multilateralismo subnacional como espaço de inserção internacional cultural

Uma das características já apontadas das relações internacionais de cidades é a possibilidade de atuação em redes internacionais de governos locais sejam globais ou regionais, gerais ou específicas. Para as cidades sul-americanas, a principal referência é a Rede Mercocidades, lançada em 1995, logo após a criação do Mercosul como bloco institucional entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (Corradi e Gomes 2015). A Rede Mercocidades tornou-se a mais importante rede de intercâmbio e de cooperação técnica horizontal para as cidades sul-americanas, incluindo um conjunto de cidades brasileiras que ao longo de 25 anos vem atuando como filiadas e dirigentes da rede e de suas unidades temáticas.

A Mercocidades adotou o sistema de Unidades Temáticas, para constituir grupos de cidades com interesses focados em determinados temas (Mattioli e Rodrigues 2017). Existe uma Unidade Temática de Cultura, que abarca a temática do patrimônio cultural. Em seu Plano de Trabalho 2019-2021, a Unidade Temática de Cultura, coordenada pela cidade de Lambaré, Paraguai, tendo como vice-coordenadoras as cidades de Santo André, Brasil, e Villa Maria, Argentina, lançou o projeto “Rede cultural turística sustentável, para salvaguarda do patrimônio cultural das cidades da região” (Mercocidades 2019).

Cabe recordar que o próprio Mercosul criou o Mercosul Cultural, em 2012, um foro que reúne ministros de cultura do bloco, e mantém a Comissão de Patrimônio Cultural (CPC), que já reconheceu como Patrimônio Cultural do Mercosul bens culturais localizados em cidades fronteiriças entre os países mercosulinos (IPHAN 2020).

Outra vertente importante de atuação multilateral subnacional se dá por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), via Agenda 2030, em que os poderes locais exercem reconhecida centralidade na implementação dessa que é a política pública global mais abrangente e ambiciosa da atualidade (ONU 2020). Organizações internacionais de cidades, como a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), com sede em Barcelona, conferem grande importância à Agenda 2030 e vem atuando na ONU e prestando cooperação técnica a governos locais em todo o mundo, visando a implementação progressiva dos ODS (CGLU 2020).

Por meio de uma EIM, a política externa de uma cidade pode realizar sua inserção internacional por via de uma rede internacional de cidades e desta forma transformar seu patrimônio cultural em um ativo de política externa local, divulgando sua identidade local perante cidades homólogas de outros países, em redes regionais na América do Sul, como em redes globais, e praticando a cooperação internacional horizontal entre cidades.

Política externa de cidades e patrimônio cultural em ambiente nacional adverso à cultura

Para finalizar o argumento deste artigo, cabe fazer uma consideração de natureza mais conjuntural em relação ao ambiente adverso, ou extremamente adverso, em que a cultura brasileira e as políticas públicas culturais ingressaram a partir da posse do presidente Jair Bolsonaro, em janeiro de 2019. O Ministério da Cultura foi extinto, tornando-se uma secretaria “desidratada” e com pouca ascendência no governo. Notoriamente a área cultural foi desprestigiada e marginalizada na esfera federal, perdendo quaisquer espaços nas prioridades do governo.

Nesse contexto explicitamente adverso para as políticas de preservação e promoção cultural, a política externa de cidades com ênfase na cultura e no patrimônio cultural ganha um *plus* de importância, e uma dimensão inusitada, qual seja, a de resistência cultural contra o desmonte da cultura. Em um cenário em que o Estado nacional se recusa a apoiar a cultura, e a nega em vários sentidos, cumpre aos entes subnacionais assumirem um papel – muitas vezes heroico pela falta de recursos materiais e humanos, porém fundamental pelo exercício do princípio federativo - de garantir a preservação do mínimo cultural.

Nesse cenário que beira o absurdo nas relações internacionais do país, onde o ministro das relações exteriores Ernesto Araújo qualifica como “marxismo cultural” e “comunismo” políticas de ação afirmativa de gênero e de raça, as ações internacionais subnacionais passam a ter um caráter de diplomacia alternativa, diante de um Ministério das Relações Exteriores que vem atuando fora

do esquadro diplomático e da racionalidade, comprometendo a credibilidade de décadas de reputação diplomática brasileira.

Considerações finais

À maneira de conclusão, cabe refletir sobre o papel que o patrimônio cultural local pode desempenhar em uma ação internacional planejada e concertada, a partir de uma cidade média ou pequena. Colocado como centro, foco ou prioridade para lograr a inserção internacional da cidade na dimensão cultural das relações internacionais, o patrimônio cultural local pode obter reconhecimento e proteção, atrair cooperação técnica e financiamento internacional, atrair turismo internacional, ao mesmo tempo em que possibilita a inserção e a projeção internacional do poder local em âmbito global ou regional.

Longe de ser uma ação aleatória ou dependente apenas da *fortuna*, tal movimento pode ser elaborado por meio da *virtú*, mediante uma política externa local, adotando-se uma Estratégia Internacional Modelada (EIM), em que a prefeitura, ainda que com modestos recursos, mas firme na sua disposição de manter equipe mínima e planejamento sustentável visando transformar o patrimônio local em vetor de internacionalização da cidade, pode lograr um duplo ganho: dotar o seu patrimônio cultural de proteção permanente e transformá-lo em poderoso elemento de inserção e projeção internacional impactando positivamente seu desenvolvimento sustentável local por via de uma política externa municipal. Nesse sentido, quanto mais completo e detalhado for o inventário do patrimônio cultural da cidade (daí a importância dos órgãos de cultura e preservação histórica em funcionamento no município, e do apoio do estado e da união para essa tarefa do poder local), maiores as chances de que a EIM possa encontrar suas fontes de realização.

Em uma conjuntura adversa para a cultura e para as políticas de preservação e promoção culturais, como a que se instalou no Brasil a partir do governo Bolsonaro, desde janeiro de 2019, com a extinção do ministério da cultura, as ações internacionais subnacionais ganham nova importância para o desenvolvimento de uma diplomacia subnacional alternativa em prol da proteção do patrimônio cultural local.

Referências bibliográficas

- Castells, Manuel, e Jordi Borja. “As cidades como atores políticos”. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45 (1996): 152-166.
- CGLU. 2020. “Agenda 2030”. <https://www.cglu.org/es/search/node/agenda%202030>.

- Christofoletti, Rodrigo, org. *Bens Culturais e Relações Internacionais: O Patrimônio como Espelho do Soft Power*. Santos: Editora Universitária Leopoldinaum, 2017.
- CNM. 2011. *As Áreas Internacionais dos Municípios Brasileiros*. Brasília: CNM.
<https://paradiplomacia.org/libro/5062020183129>.
- Cornago, Noe. Paradiplomacy and Protodiplomacy. *The Encyclopedia of Diplomacy*. May, 2018.
<https://doi.org/10.1002/9781118885154.dipl0211>.
- Corradi, Rodrigo, e Joseli Gomes, org. *Paradiplomacia em movimento: perspectivas em homenagem aos 20 anos de atuação da Rede Mercocidades*. Porto Alegre: UniRitter, 2015.
- Dallari, Pedro B. *Constituição e Relações Exteriores*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- FAL. “El impacto mundial del covid-19”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 20, n. 30 (2020).
- Froio, Liliana R.; Priscilla E. A. Medeiros. “Internacionalização de cidades pequenas. O caso dos municípios paraibanos”, *Revista Relações Exteriores*, 14 de agosto de 2020. Disponível em:
<https://relacoesexteriores.com.br/internacionalizacao-de-cidades-pequenas/>
- IPHAN. 2020. “Patrimônio Cultural do Mercosul”.
<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/411>.
- Keating, Michael, e Francisco Aldecoa, orgs. *Las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons, 2000.
- Marcovitch, Jacques, e Pedro Dallari, org. 2014. *Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de Estados e Municípios no Brasil*. São Paulo: IRI/USP.
<http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/download/266/239/1062-1?inline=1>
- Mattioli, Thiago, e Gilberto M. A. Rodrigues. “Paradiplomacy, security policies and city networks: the case of the Mercocities Citizen Security Thematic Unit”. *Contexto Internacional*, Vol. 39, n. 3 (2017): 569-587. <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2017390300006>
- Mercociudades. 2019. “Unidad Temática de Cultura”. <https://mercociudades.org/descarga/plan-de-trabajo-de-la-unidad-tematica-de-cultura-4/>.
- Michelmann, Hans, ed. *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal: Mac Gill Queen’s University Press, 2009.
- Mumford, Lewis. *A Cidade na História*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- Norwich, John J. *The Great Cities in History*. London: Thames & Hudson, 2009.
- ONU. 2020. “Agenda 2030”. <https://nacoesunidas.org/tema/agenda2030/>.
- Pinheiro, Leticia. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.
- Prado, Debora F. M. “A atuação internacional dos governos subnacionais: Construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro”. *Carta Internacional*, V. 13, n. 3 (2018).
<https://doi.org/10.21530/ci.v13n3.2018.846>.
- Puntaschart, William. *Mauá. Entendo o passado, trabalhando o presente e construindo o futuro*. São Paulo: Noovah America, 2012.
- Rodrigues, Gilberto M. A. *A implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em cidades médias por meio de Estratégias Internacionais Modeladas (EIM)*. Projeto de Desenvolvimento Tecnológico e Extensão Inovadora (DT), UFABC/CNPq (2019-2022), 2019. Disponível em:
<https://sig.ufabc.edu.br/sigaa/public/programa/pesquisa.jsf>
-

Rodrigues, Gilberto M. A., Wagner Romão e Marcos Xavier, org. *Cidades em Relações Internacionais*. São Paulo: Desatino, 2009.

Rodrigues, Gilberto M. A. “Política Externa de Cidades”. *Margem*, n. 20 (2004): 19-30.

Rodrigues, Gilberto M. A. “Relações internacionais federativas no Brasil”. *Dados*, Vol. 51, n. 4 (2008): 1015-1034. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582008000400007>.

Rolnik, Raquel. *Guerra dos Lugares*. A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças. São Paulo: Boitempo, 2016.

Rykwert, Joseph. *A ideia de cidade: A antropologia da forma urbana em Roma, Itália e no mundo antigo*. São Paulo: Perspectiva, 2006.

Sala, Jose Blanes, org. *O município e as relações internacionais: aspectos jurídicos*. São Paulo: Educ, 2009.

Santomauro, Fernando. “Os governos locais e um novo mundo possível”. Em *Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro (2007-2017)*. 36-51. Niterói: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

Sassen, Saskia. *The Global City: New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press, 1991.

Silva, Fernando Fernandes da. *As cidades brasileiras e o patrimônio cultural da humanidade*. 2ª. ed. revista e ampliada. São Paulo: Edusp/Peirópolis, 2012.

Tavares, Rodrigo. *Paradiplomacy*. Oxford University Press, 2012.

Trindade, Raquel. *Embu. De aldeia de m'boy a terra das artes*. 2ª. ed., São Paulo: Noovah America, 2010.

UNESCO. 2020. “Patrimônio Mundial no Brasil”.

<https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasil/expertise/world-heritage-brazil>.

Vigevani, Tullo, Luiz E. Wanderley, L. E., et al., org. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004.

Yhan Filho, Armando Gallo. “A inserção internacional da cidade de Uberlândia-MG: um processo em evolução”. *Brazilian Journal of International Relations*, Vol. 8, n. 1(2019): 70-96. <https://doi.org/10.36311/2237-7743.2019.v8n1.05.p69>.

Recebido: 13 de junho de 2020

Aprovado: 12 de agosto de 2020