

Diego Santos Vieira de Jesus

Resumo

O objetivo do artigo é explicar por que cidades criativas buscam desenvolver a paradiplomacia em seus processos de internacionalização. O argumento central indica que o desenvolvimento da paradiplomacia na internacionalização de cidades criativas está relacionado a quatro fatores principais: (1) a busca de cooperação técnica no exterior para o desenvolvimento de capacidades para negócios criativos e o empreendedorismo cultural; (2) a construção de parcerias em programas de requalificação de espaços urbanos; (3) a divulgação das qualidades locais para a atração de investidores em coproduções e empreendimentos conjuntos e (4) a influência em instituições internacionais para facilitar o acesso ao mercado global de atividades culturais. Foi utilizada como referência a obra de Panayotis Soldatos, adaptada do tratamento original de estados federativos para cidades criativas. Argumenta-se que, quanto mais segmentadas forem as partes da cidade criativa, mais capacitadas forem as burocracias subnacionais para a atividade paradiplomática, mais harmônicas forem as relações entre governos central e municipal, mais autonomia for delegada às prefeituras e mais interdependente for a cidade criativa no nível externo, mais assertiva será a sua atividade paradiplomática para buscar corrigir assimetrias domesticamente e projetar a cidade internacionalmente. Utiliza-se a metodologia de comparação focada e estruturada de estudos de caso, aplicada à investigação de três cidades criativas que realizaram atividades paradiplomáticas em suas iniciativas de internacionalização: Barcelona, Toronto e Rio de Janeiro. Foi possível verificar que, apesar de Barcelona e Toronto terem diferenças quanto aos determinantes de uma paradiplomacia assertiva em relação ao Rio de Janeiro, essas três cidades pareceram ter objetivos comuns no desenvolvimento de suas atividades paradiplomáticas relacionadas à economia criativa. Conclui-se que, para que se promova o encontro do potencial econômico da criatividade, é preciso influenciar acordos internacionais para que possibilitem a apropriação dos benefícios da economia criativa por parte das comunidades que os originaram, promover acesso adequado a financiamento, garantir educação e capacitação a par com novos perfis profissionais e profissões e formar um ambiente que reconheça o valor econômico da criatividade e do intangível cultural, funções para as quais a paradiplomacia tem um papel primordial.

PALAVRAS-CHAVE: economia criativa; internacionalização; paradiplomacia; cidade criativa; indústria criativa.

Recebido em 26 de Outubro de 2015. Aceito em 19 de Janeiro de 2016.

I. Introdução¹

¹ Agradecemos aos comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

Desde a década de 1960, inúmeros centros urbanos industriais declinaram com a internacionalização da produção. Concomitantemente, um número significativo de cidades elevou seu poder econômico em nível mundial num contexto de intercruzamento de dois processos: o aumento da escala e da complexidade das transações e a intensidade crescente dos serviços na organização da economia (Sassen 1998, pp.16-17). Nesse contexto, governos locais e regionais podem ter dificuldade em exercer de maneira absoluta suas competências, prestar serviços públicos ou estimular a capacidade produtiva sem participar de uma dinâmica de relações com atores estrangeiros, que podem trazer aprendizagem e oportunidades e contribuir para fazer do território um espaço mais inclusivo, sustentável e atrativo (Proyecto Allas 2015). Inúmeras cidades vieram demonstrando interesse em processos de internacionalização em face dos benefícios potenciais trazidos pela globalização. Dentre as características que passaram a apresentar, cabe destacar a adaptação e a flexibilização para que as transformações urbanas fossem efetivas e ganhassem visibilidade e

notoriedade para participarem do mercado mundial (Ferreira, Fernandes & Huçulak 2011, pp.18-19).

Nos processos de internacionalização, inúmeras cidades buscaram estratégias de paradiplomacia, que pode ser entendida como o desenvolvimento, por parte de governos subnacionais, de uma agenda externa de atuação além das fronteiras territoriais do Estado, com foco nos interesses locais, e engloba atividades como missões internacionais, participação em feiras e eventos internacionais, esquemas de cooperação técnica, trocas de experiências e acordos entre cidades (Milani & Ribeiro 2011, p.28). Em geral, cidades localizadas em Estados em desenvolvimento buscam ferramentas de governança local a fim de lidar com desafios da urbanização – como mobilidade, segurança e infraestrutura – por meio da intensificação de sua atuação nos níveis políticos e de cooperação com entidades externas. Já aquelas localizadas em Estados desenvolvidos buscam orientar a atuação internacional para o aprofundamento e a manutenção de vantagens econômicas, de forma a divulgar as qualidades locais – como mão de obra capacitada, infraestrutura adequada, segurança e altos níveis de qualidade de vida – com o propósito de atrair investimentos e fortalecer a atividade turística. A atividade externa por parte das cidades tem crescido significativamente, como se vê na criação de secretarias específicas para a internacionalização e nas iniciativas de outras secretarias que também executam funções nesse processo de internacionalização. Se, num primeiro momento, a atuação internacional das cidades gerou a percepção de conflito com as ações do governo central, gradualmente os municípios passaram a atuar de maneira complementar ou em articulação à diplomacia nacional (Onuki & Oliveira 2013, pp.2-9; Vital 2015, p.2, p.16).

Tanto em Estados desenvolvidos como em Estados em desenvolvimento, pode-se dizer que grande parte das cidades que implementaram processos de internacionalização procurou estimular áreas atrativas para empreendimentos criativos. A economia criativa refere-se a bens e serviços baseados em textos, símbolos e imagens e ao conjunto diversificado de atividades pautadas na criatividade, no talento ou na habilidade individual, tendo produtos que incorporam propriedade intelectual e abarcando um vasto conjunto de atividades, como o artesanato, a moda, as indústrias culturais clássicas – do audiovisual, da música e do livro – e as novas indústrias dos *softwares* e dos jogos eletrônicos (Miguez 2007, pp.96-97). O conceito de “indústria criativa” surgiu na Austrália, na primeira metade da década de 1990, inspirado no projeto *Creative Nation*, em que o governo propunha a busca da identidade cultural australiana com a aplicação de verbas, por meio de um fundo de investimento, nas indústrias cinematográfica, teatral e artística. Entretanto, o caso britânico é usado como referência em face de seu pioneirismo e sua associação com uma agenda político-econômica. O Novo Partido Trabalhista defendeu, em seu manifesto pré-eleitoral, a ideia de identificarem as indústrias criativas como setores particulares da economia, reconhecendo-se a necessidade de políticas públicas específicas para o segmento. O primeiro ministro Tony Blair estimulou tais indústrias visando a recuperação da competitividade diante do aumento da concorrência dos Estados asiáticos no nível internacional (Duque 2015, pp.487-488). De acordo com a definição do Reino Unido, a economia criativa abarca publicidade, arquitetura, mercado de artes e antiguidades, artesanato, *design*, *design* de moda, cinema, *software*, *softwares* interativos para lazer, música, artes performáticas, indústria editorial, rádio, TV, museus, galerias e atividades relacionadas às tradições culturais (DCMS 1998; Bendassolli *et al.*, 2009, p.11).

Gradualmente, os governos de outros Estados e as organizações internacionais começaram a dar destaque às indústrias criativas, bem como as universidades e as instituições de ensino ao redor do mundo, que abriram cursos de

graduação em indústrias criativas e realizaram simpósios e discussões sobre o tema a partir da década de 2000. Em 2004, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) realizou no Brasil um *workshop* sobre empreendedorismo cultural em indústrias criativas. O Comitê de Alto Nível sobre as Indústrias Criativas e Desenvolvimento inseriu nesse encontro as indústrias criativas na agenda econômica e de desenvolvimento internacional pela primeira vez em regime de recomendação. O diálogo da UNCTAD com a Organização Mundial do Comércio (OMC) reforça o entendimento das indústrias criativas como ferramentas de mercado (Duque 2015, pp.488-489). Segundo a própria UNCTAD (2010), a economia criativa tem uma produção de US\$ 2 trilhões anuais e gera comércio internacional de bens e serviços de cerca de US\$ 600 bilhões. A taxa de crescimento entre 2003 e 2008 ficou acima de 14% ao ano.

O desenvolvimento de “cidades criativas” viabilizou conexões entre as cidades e o mundo ao colocá-las como polos de atração para talentos criativos. A cultura agrega valor, aumenta a competitividade de setores tradicionais da economia e opera como fonte de inspiração e geração de um ambiente mais inclinado à valorização da criatividade. As indústrias criativas podem aprimorar a qualidade de vida, ajudando a aumentar a atratividade econômica do ambiente. Os agentes propulsores de transformações nas cidades criativas podem ser o governo, empresas privadas e/ou organizações da sociedade civil, mas, para que se mantenham vivas essas mudanças, faz-se necessária a participação de todos os agentes socioeconômicos e culturais (Reis 2011, pp.24-28). Mostrou-se popular, em nível municipal, o apoio a *clusters* criativos – concentrações geográficas de empresas ligadas à economia criativa, como tecnologia, *design*, arquitetura, moda, literatura, gastronomia e artes visuais, entre outras – que reúnem instituições públicas e privadas com o crescimento de empreendimentos e objetivos sociais de regeneração e inclusão (Foord 2008, pp.91-93, p.111).

O objetivo deste artigo é explicar por que cidades criativas buscam desenvolver a paradiplomacia em seus processos de internacionalização. O argumento central indica que o desenvolvimento da paradiplomacia na internacionalização de cidades criativas está relacionado a quatro fatores principais. O primeiro é o interesse na cooperação técnica no exterior para a construção de capacidades para negócios criativos e o empreendedorismo cultural, bem como a formação e a consolidação de ambientes criativos por meio da agregação de valor a setores econômicos tradicionais, da oferta de auxílio e assistência na profissionalização dos agentes ligados às atividades das indústrias criativas e do fortalecimento da convivência de diversidades com o maior intercâmbio de experiências. O segundo é a busca de empréstimos de instituições financeiras internacionais e de parcerias de governanças local e global em programas de mobilidade, segurança e infraestrutura para estimular a requalificação de espaços urbanos com base nas especificidades locais, viabilizar o potencial cultural e criativo dos habitantes, atrair talentos para áreas revitalizadas e gerar emprego e renda utilizando a cultura como recurso. O terceiro é a atração de investidores em esquemas para coproduções e empreendimentos conjuntos por meio da divulgação das qualidades locais, da promoção de *clusters* criativos e do posicionamento dos espaços e das comunidades criativos presentes na cidade no contexto das estruturas socioeconômicas e estilos dominantes de governança no nível internacional. O quarto é a influência em regimes e organizações internacionais, em cuja agenda temas como inovação e economia criativa entram como partes das estratégias de desenvolvimento socioeconômico a partir da facilitação do acesso ao mercado global de atividades culturais e de produtos e serviços criativos, bem como aos eventos comerciais e às novas tecnologias.

Para examinar o papel da paradiplomacia na internacionalização de cidades criativas, será utilizado como referência Soldatos (1990), que será adaptado do tratamento original de estados federativos para cidades criativas. Soldatos (1990) argumenta que as atividades paradiplomáticas – articuladas em níveis transfronteiriço, transregional e global – podem ser desenvolvidas de forma coordenada e em apoio aos governos centrais, ou mesmo de maneira paralela, substituindo esses governos. Quando o acesso de atores subnacionais à condução de assuntos da política externa é rejeitado, ocorre conflito, e as relações podem se desenvolver de forma predatória, levando-se inclusive a movimentos de natureza seccional e conduzindo a atividades externas de governos não-centrais com interesses separatistas no que Ivo D. Duchacek (1986) chama de “protodiplomacia”. A cooperação tende a ocorrer quando o governo central busca o esforço de racionalização do ingresso das unidades subnacionais na condução dos assuntos de política externa. Para analisar essa cooperação, a pesquisa levará em conta determinantes da assertividade da paradiplomacia das cidades apontados por Soldatos (1990) nas dimensões subestatal, estatal e internacional – em nosso caso, adaptados e modificados, levando-se em conta o foco nas cidades criativas. No nível subestatal, consideraremos a segmentação cultural e político-econômica nas cidades criativas e a capacitação das burocracias municipais para lidar com temas internacionais. No nível estatal, levamos em conta a capacidade da burocracia do governo central em lidar com problemas locais e a autonomia conferida às entidades subnacionais para a condução de atividades internacionais em termos de suas competências formais para temas de política externa. No internacional, será apontada a interdependência entre a cidade e atores externos, aqui observada na ligação da cidade em iniciativas bilaterais e multilaterais com outras cidades, incluindo redes de cidades. Detalhando o argumento e assumindo possíveis alterações na concepção e nas conclusões originais de Soldatos em face da adaptação proposta, sustentamos que, quanto mais segmentadas forem as partes da cidade criativa, mais capacitadas forem as burocracias subnacionais para a atividade paradiplomática, mais harmônicas forem as relações entre governos central e municipal, mais autonomia for delegada às prefeituras e mais interdependente for a cidade criativa no nível externo, mais assertiva será a sua atividade paradiplomática para buscar corrigir assimetrias domesticamente e projetar a cidade internacionalmente. Utilizamos a metodologia de comparação focada e estruturada de estudos de caso (George & Bennett 2005, pp.67-72), aplicada à investigação de três cidades criativas que realizaram atividades paradiplomáticas em suas iniciativas de internacionalização: Barcelona, Toronto e Rio de Janeiro. A pergunta será dirigida a cada caso estudado a fim de padronizar a coleta de dados e permitir a comparação sistemática das informações encontradas.

Na próxima seção, apresentaremos os conceitos de “indústrias criativas”, “economia criativa” e “cidades criativas”. A seguir, buscaremos identificar as principais oportunidades e desafios para cidades criativas localizadas em Estados desenvolvidos e em desenvolvimento à luz dos casos considerados neste artigo. Nos dois itens seguintes, examinaremos, respectivamente, os principais elementos que conduzem as cidades a processos de internacionalização e a relevância da paradiplomacia para cidades criativas. Antes de tecer as considerações finais, analisaremos como as atividades paradiplomáticas foram mobilizadas na internacionalização das três cidades criativas consideradas nesta pesquisa.

II. As indústrias criativas, a economia criativa e as cidades criativas

O surgimento de “indústrias criativas” está relacionado tanto a políticas públicas de desenvolvimento como a uma transformação de valores socio-culturais. Tal transformação deu-se com a transição de valores materialistas

para pós-materialistas – marcados pelo atendimento de necessidades de ordem estética e intelectual e de envolvimento em processos de tomada de decisão autônomos – e a emergência da sociedade do conhecimento, vista na mudança de uma economia baseada no uso intensivo de capital e trabalho para uma na qual o capital tem base em recursos intelectuais do indivíduo, na formação de redes sociais e na troca de conhecimentos (Bendassolli *et al.*, 2009, p.11). Ressaltam-se a originalidade e a criatividade, bem como as mudanças, as rupturas e a inovação, de forma que os indivíduos estão se afastando de comportamentos tradicionais, como o consumo de bens padronizados e a submissão à autoridade, e se identificando cada vez mais com o desejo de controle integral sobre a própria vida (Howkins 2001; Florida 2002). A tecnologia aparece como parte fundamental das indústrias criativas não somente ao modificar os processos de gestão e a cultura de mercado por meio da geração de redes e modelos colaborativos. Ela impacta a própria produção, trazendo novos veículos para conteúdos criativos e a possibilidade de novos produtos e serviços com base na mídia digital. Ela afeta também a distribuição – gerando canais alternativos, ampliando o acesso global e minimizando custos de transação – e o consumo, ao permitir que o consumidor oriente sua busca por bens e serviços criativos e até mesmo os acesse diretamente do produtor (Reis 2008, pp.33-34).

Segundo o DCMS (*Department for Culture, Media and Sport*) do Reino Unido, a economia criativa abarca atividades que têm sua origem na criatividade, competências e talento individual, com potencial para a criação de trabalho e riqueza por meio da geração e exploração de propriedade intelectual. Nessa economia, as indústrias criativas estariam baseadas em indivíduos com capacidades criativas e artísticas em aliança com gestores e profissionais da área tecnológica, que fazem produtos e serviços vendáveis e cujo valor econômico reside nas suas propriedades culturais ou intelectuais (DCMS 1998; Miguez 2007, p.102). Hartley (2005, p.5) argumenta que as indústrias criativas apontam para a convergência conceitual e prática das artes resultantes do talento individual com as indústrias culturais, no contexto de desenvolvimento de novas tecnologias midiáticas e uma nova economia do conhecimento. Segundo Cornford e Charles (2001, p.17), as indústrias criativas podem abarcar atividades totalmente dependentes do ato de levar o conteúdo à audiência e em geral subsidiadas – como apresentações ao vivo, exposições e festivais – e práticas informacionais baseadas na reprodução de conteúdo original e sua transmissão a audiências, como músicas gravadas, filmes, *broadcasting* e novas mídias. Alguns órgãos oficiais como o Ministério da Cultura no Brasil optam por substituir o termo “indústria criativa” por “setor criativo” – enfatizando o valor simbólico como consequência do ato criativo – e apontam que a economia criativa inclui dinâmicas sociais, culturais, econômicas e territoriais existentes a partir da criação, produção, distribuição e consumo dos bens e serviços produzidos pelos setores criativos, que englobam (1) patrimônio material e imaterial; (2) expressões culturais; (3) artes de espetáculo; (4) audiovisual e livro; e (5) criações funcionais (Figueiredo 2015, p.30).

No que diz respeito à forma de produção, as indústrias criativas utilizam como recurso-chave a criatividade, entendida como a expressão do potencial humano de realização em atividades geradoras de produtos tangíveis e à capacidade de manipulação de símbolos e significados visando a geração de inovações. Nessas indústrias, as concepções estéticas e artísticas influenciam as escolhas e o direcionamento de recursos. As indústrias criativas alimentam o uso intensivo de novas tecnologias de informação e de comunicação – o que descentraliza as atividades e enfraquece o domínio de organizações de grande porte sobre os meios de produção e de distribuição – e utilizam equipes polivalentes, uma vez que o processo produtivo traz a necessidade de coordenação de competências, especialidades e recursos distintos. Quanto aos produtos

gerados, pode-se dizer que as indústrias criativas são caracterizadas por uma variedade infinita, além da diferenciação vertical desses produtos – tendo em vista que distribuidores e intermediários exercem considerável influência na definição de quem será bem-sucedido – e da perenidade. Com frequência, os benefícios de um produto criativo podem ser usufruídos por períodos longos, o que implica a gestão desses benefícios por regras específicas de direitos autorais (Bendassolli *et al.*, 2009, pp.13-14). Com relação às formas de consumo no âmbito das indústrias criativas, pode-se dizer que a primordial é a cultural, em particular diante da identificação de uma nova classe de serviços que combina os capitais cultural e econômico e da transformação do consumo material em cultural com a estetização da vida cotidiana (Bourdieu 1990). No novo regime político-econômico de construção da subjetividade e da identidade pessoal, o consumidor se torna um agente na geração de valor econômico a partir da construção da identidade individual no lazer, no entretenimento, nos novos regimes de distinção simbólica e na preocupação com a saúde e com a forma física. Em face da instabilidade da demanda, produtores e gestores de produtos culturais têm limitações na previsão de sucesso comercial, e os produtos nem sempre podem se beneficiar de experiências anteriores. Entretanto, a demanda dos consumidores por inovações é ilimitada, o que força as empresas à busca de inovações sem retorno financeiro garantido (Bendassolli *et al.*, 2009, pp.13-14).

A economia criativa apresenta um amplo aspecto setorial ao congregar às novas mídias e tecnologias elementos da economia solidária que têm relação com o artesanato e o conhecimento tradicional, apropriando-se das experiências exitosas (Duque 2015, pp.492-493). Enquanto estratégia de desenvolvimento, a economia criativa reconhece a importância do capital humano para o fomento da integração de objetivos socioculturais e econômicos e, diante da alteração dos elos entre cultura e economia com as mudanças econômicas e tecnológicas, abre um leque de oportunidades baseadas em empreendimentos criativos, permite a formalização de pequenos negócios, promove a geração de renda e emprego e incrementa o bem-estar da população ao estimular a expressão e a participação dos cidadãos na vida política. A intangibilidade da criatividade pode gerar valor adicional ao incorporar características culturais, inimitáveis por excelência, e criar sinergias entre o estilo de vida e o ambiente no qual ele floresce. Além disso, por meio da tecnologia, a economia criativa amplia o acesso ao consumo e pode criar nichos culturais geradores de valor que atravessam setores múltiplos em rede, como artesanato, bares, antiquários e feiras (Reis 2008, pp.27-32).

Gradativamente, a presença de uma grande “classe criativa” nesses locais, bem como comunidades de pesquisa e nômades do conhecimento, serviu para sinalizar a existência de uma “cidade criativa”, na qual se desenvolve uma visão de empoderamento para o estímulo à abertura mental, à imaginação e à participação pública: ao se legitimar o uso da criatividade nas esferas pública e privada da cidade, amplia-se o conjunto de ideias e soluções potenciais para problemas urbanos. A criatividade de uma cidade se aplicava a campos que transcendiam a presença dessa “classe criativa”: a administração pública deveria promover inovações sociais com criatividade em áreas como saúde, serviços sociais e governança. Além disso, ambientes dotados de artes, cafés e parques poderiam permitir o desenvolvimento de criatividade e inovação e atrair uma nova classe de trabalhadores do conhecimento que lideram a geração de riqueza nas cidades (Florida 2002; Landry 2011, pp.10-14). A realização de obras e a construção de equipamentos mostram-se atrelados às especificidades do local a fim de viabilizar o potencial cultural e criativo dos habitantes (Vivant 2012, pp.19-20). A criatividade aparece, assim, como componente fundamental não apenas da competitividade das empresas, mas da diferenciação de lugares que procuram

se destacar na competição global por investimentos. Perante tal quadro, o questionamento das tradicionais políticas de desenvolvimento urbano/regional aponta para o papel do conhecimento e da criatividade como recursos territoriais que potencializam competências pela diferenciação. Tal desenvolvimento veio acompanhado do crescimento das atividades culturais e de entretenimento, com potencial para a geração de emprego e renda (Figueiredo 2015, p.34).

As cidades criativas passaram a referir-se mais comumente a espaços urbanos onde a articulação entre atividades sociais e artísticas, indústrias criativas e governo foi capaz de produzir uma efervescência cultural que atrai talentos, promove diversidade social e aumenta o potencial criativo de empresas e instituições (CCTC 2017). A popularidade do conceito de “cidade criativa” como estratégia de desenvolvimento econômico urbano pode ser explicada por mudanças estruturais em nível econômico – a globalização e a expansão da economia de serviços –, político – a flexibilização das fronteiras nacionais –, tecnológico – desenvolvimentos em ciência e tecnologia e transporte – e sociocultural, em especial as relacionadas ao consumo de valores simbólicos (Trip 2009, p.3). As condições para a emergência de cidades criativas parecem estar na concentração, diversidade e instabilidade. A concentração permite um fluxo rico e uma maior densidade de ideias. A diversidade permite que as ideias sejam fertilizadas pela interação. A instabilidade é uma das principais condições para cidades criativas, uma vez que elas têm de administrar diferentes choques e tensões que surgem no uso de ideias criativas (Cohendet, Grandadam & Simon 2010).

Os projetos e as políticas para cidades criativas devem ser construídos organicamente sobre o potencial já existente e específicos para cada município em vez de estritamente baseados na replicação das melhores práticas (Trip & Romein 2010, pp.3-5). Uma cidade criativa deve contar com uma infraestrutura bruta de edifícios, ruas e saneamento básico, mas também com uma infraestrutura branda que abarque uma força de trabalho capacitada e flexível e infraestrutura intelectual formal e informal. Oferecem-se, assim, condições físicas para que as atividades criativas se desenvolvam e se crie um fluxo de ideias e invenções (Chantelot, Pérès & Virol 2011, pp.7-9). Dentre os tipos de intervenção prática que podem ser englobados nas estratégias de uma cidade criativa para promover e apoiar empreendimentos criativos em localidades específicas, cabe citar as estratégias de propriedade; desenvolvimento de negócios; aconselhamento e construção de redes; esquemas de auxílios e empréstimos diretos para empreendedores e negócios criativos; iniciativas fiscais; infraestrutura física e de tecnologia de informação; e infraestrutura branda. Muitas dessas intervenções são típicas de iniciativas genéricas de apoio a negócios ao oferecer local de trabalho e treinamento, assistência, *networking*, empréstimos, práticas de gestão de negócios, acesso a eventos comerciais e novas tecnologias. Algumas são específicas da economia criativa, tais como o levantamento de verbas para o investimento na infraestrutura artística. Muitas das iniciativas para a economia criativa são dirigidas para *startups* e pequenas e médias empresas e, quando as necessidades específicas das indústrias criativas são destacadas, tendem a enfatizar as peculiaridades do processo criativo e o desenvolvimento de habilidades para os negócios entre os praticantes. As intervenções são enquadradas na perspectiva do desenvolvimento dos empreendimentos, mas, em alguns casos, pareceram respostas a falhas crescentes de mercado, em especial em indústrias tradicionais que ficaram para trás na inovação de processos e produtos (Foord 2008, pp.97-98).

Numa cidade criativa, os distritos criativos correspondem ao *underground*, que reúne as pessoas criativas interagindo em ambientes informais geradores de ideias e tendências. As empresas e as instituições criativas do *upperground* mais formal são responsáveis pela introdução de produções criativas no mercado.

Entre essas duas camadas, uma camada intermediária – o *middleground* – garante o trânsito de ideias ao identificar as ideias criativas do *underground* e as trazer para as indústrias criativas para que originem produtos ou serviços viáveis e comercializáveis (Cohendet, Grandadam & Simon 2010). Diante dessa organização da cidade criativa, a promoção de estratégias e a proliferação de intervenções coincidiram com a ascensão de estratégias de *clusters* de negócios ligados às agendas locais de crescimento (Foord 2008, pp.99-101). Observa-se uma tendência a aglomerações de indústrias criativas e de mão de obra qualificada em áreas onde se tem maior facilidade de deslocamento e maior articulação de fatores de produção culturais e cognitivos em rede (Figueiredo 2015, pp.39-41). Como aponta Scott (2000), com a aglomeração das atividades criativas, as empresas economizam nas ligações espaciais, atingem vantagens do mercado de trabalho concentrado e se inserem em fluxos de informação e inovação na congregação de diferentes produtores complementares.

III. As cidades criativas em estados desenvolvidos e em desenvolvimento

As questões relativas à economia e às indústrias criativas são marginalizadas em inúmeros Estados em desenvolvimento por conta do desconhecimento do potencial das atividades criativas, da falta de instituições e políticas públicas dedicadas à economia criativa e da concentração do mercado global de produção e distribuição dos bens e serviços criativos nos Estados desenvolvidos. Entretanto, uma maior preocupação com o tema já pode ser observada em Estados africanos – em especial a África do Sul –, asiáticos – particularmente a Índia, Cingapura e a China, que tem investido na institucionalização de políticas para a economia criativa –, e sul-americanos, como Brasil, Colômbia, Argentina e Chile. O setor cultural em blocos de integração regional como o Mercosul também se tem ocupado amplamente do debate em torno da economia criativa. Em particular desde o início da década de 2000, multiplicaram-se os contatos internacionais em inúmeras cidades criativas, eventos de grande porte foram realizados, e estudos sobre economia criativa têm sido realizados (Míguez 2007, pp.107-109). Entretanto, em vários Estados em desenvolvimento, ainda se observa baixo nível de engajamento entre os setores público e privado e de envolvimento da sociedade civil, além do precário alinhamento das políticas públicas setoriais em uma trajetória comum e das dificuldades de identificação das necessidades e potencialidades de cada agente privado e do terceiro setor. A institucionalização de órgãos públicos voltados especificamente para a economia criativa é tardia, como se observa no caso brasileiro: ainda que o tema aparecesse em propostas do Ministério da Cultura desde o início da década de 2000, somente no começo da década de 2010 criou-se no Estado uma Secretaria de Economia Criativa, que lançou o plano “Brasil Criativo” para políticas voltadas para o desenvolvimento e a institucionalização de territórios criativos e o apoio direto ao empreendedor (Reis 2008, pp.35-36; Duque 2015, pp.495-497; Santos 2015, pp.1447-1448).

Em uma cidade criativa, busca-se o combate às desigualdades e à violência, bem como a atração de talentos e investimentos para revitalizar áreas degradadas, a promoção de *clusters* criativos, a transformação em polo criativo mundial de forma articulada com a política do turismo e a reestruturação do tecido socioeconômico urbano, com base nas especificidades locais. Porém, quando há falhas nessa busca, pode-se levar a um processo de gentrificação, esfacelamento das relações locais e exclusão de pequenos empreendimentos criativos e da diversidade (Reis 2008, p.26). À luz de tais considerações, cabe examinar os três casos considerados na pesquisa, observar como Barcelona, Toronto e Rio de Janeiro se desenvolveram e verificar se reúnem os determinantes de uma atividade paradiplomática mais assertiva, de acordo com Soldatos (1990). A

Tabela 1 traz os dados referentes ao Produto Interno Bruto (PIB), à população e ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dessas cidades.

Durante a transição política espanhola para a democracia e a crise do petróleo na década de 1970, Barcelona apresentava dificuldades motivadas pela transferência da indústria para fora da cidade e pela diminuição da atividade política. O déficit histórico de investimentos e dotações orçamentárias do governo espanhol em matéria de cultura juntava-se às dificuldades decorrentes do enfrentamento institucional entre o governo municipal e o Governo Autônomo da Catalunha antes da realização dos Jogos Olímpicos. A partir de 1986, quando Barcelona foi nomeada sede dos Jogos Olímpicos de 1992, iniciou-se um processo de organização dos instrumentos de governança, coordenação interinstitucional, financiamento e gestão do projeto olímpico, concebido como um instrumento poderoso para dotar a cidade de infraestruturas até então inexistentes ou deficientes, melhorar a qualidade do espaço público e finalizar equipamentos, serviços e elementos essenciais a uma capital cultural. A flexibilidade regulatória nas constantes parcerias público-privadas acompanhava a realização de intervenções urbanas em locais com alto potencial de valorização e projetos de revitalização de áreas centrais e portuárias. O pacto entre o governo central e o local apontava para a busca pelo desenvolvimento econômico e a internacionalização do Estado, da região da Catalunha e da cidade. A organização dos Jogos Olímpicos sustentou-se pelo acordo entre Barcelona, o governo da Espanha, o governo autônomo da Catalunha, o Comitê Olímpico Espanhol e o Comitê Olímpico Internacional, além de uma *joint venture* com administração compartilhada do setor público e iniciativa privada nacional e internacional e da criação de grupos especiais de administração, com divisão de funções organizacionais e de investimento (Pardo 2010, pp.49-64, pp.69-78; Reis 2010, pp.23-41; Carvalho 2014, pp.12-19).

O planejamento urbano – feito com base em indicadores e estudos, cruciais para o diagnóstico, o monitoramento e a análise do efeito das ações – aproveitou o desenho das atividades de Barcelona para os Jogos Olímpicos de 1992 para situá-las em uma perspectiva muito mais ampla: a visão da Barcelona do século XXI, que ressaltava a personalidade cultural urbana, o caráter cosmopolita e mediterrâneo de cidade portuária, o caráter empreendedor da população conectado à sua tradição comercial e manufatureira e o modelo de consenso e colaboração público-privada para o financiamento conjunto que, por sua vez, baseou-se em critérios claros e incorporou a geração de benefícios públicos e medidas de incremento da competitividade empresarial. Criou-se um sistema de gestão mista para projetos culturais. Os efeitos mais importantes decorrentes do sucesso dos Jogos Olímpicos foram o incremento da competitividade de Barcelona como cidade para negócios e investimentos; o aumento da atratividade da cidade, relacionada à sua qualidade de vida e de seus serviços e equipamentos; o desenvolvimento das condições ligadas ao estímulo à inovação e à economia criativa; e o estímulo ao turismo internacional de caráter urbano. O reconhecimento da cultura como plataforma de desenvolvimento da cidade abarcou do

Tabela 1 - PIB, População e IDH – Barcelona, Toronto e Rio de Janeiro

	PIB (em US\$ bilhões)	População (milhões hab.)	IDH
Barcelona	171	1,605	0,895
Toronto	276,3	2,615	0,913
Rio de Janeiro	176,6	6,320	0,799

Fontes: Statistics Canada (2011); Herrero, Soler e Villar (2013); PNUD (2013); Berube *et al.* (2014).

fortalecimento da identidade regional à expansão da infraestrutura de equipamentos, das Olimpíadas Culturais estendidas por quatro anos aos novos modelos de governança. A mobilização dos moradores se baseou na criação e nas atividades envolvendo espaço público, entendido como bem comum e elemento de criação de um ambiente atraente. A incorporação das indústrias criativas e da economia criativa no atual Plano Estratégico Metropolitano, voltado a 2020, assenta-se no projeto olímpico de 1992 (Pardo 2010, pp.49-64, pp.69-78; Reis 2010, pp.23-41).

O plano cultural de Barcelona promove a cidade como um projeto cultural, que agrega empreendimentos criativos e iniciativas territoriais. Essa é uma estratégia orientada para fora, que liga Barcelona a redes de cidades europeias e globais. A economia do conhecimento – definida pela cidade como serviços culturais, de comunicação e *design* – foi identificada como o motor de crescimento considerável do nível de emprego desde 2003. Distritos específicos têm suas próprias especializações criativas. Esses são *clusters* criativos aspirantes, com baixos níveis de atividade empreendedora, mas fortes ligações com culturas específicas da vizinhança. Entretanto, a economia de Barcelona é pouco diversificada e muito concentrada em arquitetura, arte e *design*, além de apresentar fraquezas como a perda de moradias e criminalidade urbana endêmica. O crescimento econômico ocorre na região metropolitana, deixando novas áreas de migrantes potencialmente isoladas e as transformando em guetos (Foord 2008, pp.102-103). Entretanto, é possível observar que, no nível subestatal, apesar de haver clara desigualdade político-econômica no território de Barcelona, as burocracias municipais se fortaleceram para tratar de temas internacionais. No estatal, a capacidade da burocracia do governo central em lidar com problemas locais e a autonomia conferida às entidades subnacionais para a condução de atividades internacionais em termos de suas competências formais para temas de política externa foram ampliadas após a nomeação da cidade como sede dos Jogos Olímpicos, bem como a interdependência entre a cidade e atores externos em iniciativas bilaterais e multilaterais no nível internacional. Barcelona reunia, assim, determinantes sinalizados por Soldatos (1990) para uma atividade paradiplomática mais assertiva, em particular nos temas voltados para a economia criativa, como se comprovará nas próximas seções.

Com uma das melhores qualidades de vida no mundo, Toronto apresenta uma grande concentração de bancos de investimento e representa o centro financeiro do Canadá (Vital 2015, p.12). Desde o início da década de 2000, a cidade investiu na produção de documentos de trabalho para posicionar-se como cidade criativa, como o documento *The Creative City: A Workprint* (Toronto Culture 2001). Na segunda metade da década de 2000, uma *joint venture* com Londres conduziu a um programa de pesquisa extensivo visando a usar a pesquisa e o diálogo entre as duas cidades e o exame das melhores práticas internacionais para fortalecer o crescimento das artes e das indústrias criativas, como cinema e TV, livros e revistas, mídia digital interativa, *design* e arquitetura. Pouco depois, o *Creative City Planning Framework* (Authenticity 2008) foi elaborado como um documento de apoio à estratégia de desenvolvimento econômico da prefeitura, a “Agenda para a Prosperidade”, que reconhecia os recursos criativos e culturais como fundações do sucesso de Toronto como uma cidade mundial e uma economia regional. Esse documento afirma que Toronto pode ganhar uma vantagem competitiva ao manter indústrias criativas robustas, que ajudam a aumentar a produtividade e o crescimento econômico por meio de pesquisa, desenvolvimento e comercialização de ideias. O planejamento aponta a relevância de estratégias de investimento verticalmente integradas pelas três ordens de governo e horizontalmente integradas por parcerias público-privadas e parcerias com o terceiro setor para estratégias e mecanismos de construção urbana. A criatividade contribuía para os temas estratégicos da agenda. Quanto à

internacionalização, os objetivos eram captar benefícios econômicos adicionais das conexões e da diversidade global da cidade e ampliar o investimento, o comércio e o turismo ao promover Toronto em mercados internacionais estratégicos. Nesse contexto, inseriam-se o apoio a uma política de realização de grandes eventos e uma estratégia de atração de eventos; o investimento em infraestrutura cultural visando a um forte posicionamento de Toronto como uma capital global com suas atrações culturais e criatividade; a realização de *showcasing* da diversidade e da história cultural de Toronto; e o apoio a organizações artísticas como embaixadores culturais em locais relevantes. Em termos da produtividade e do crescimento, o planejamento apontava, por exemplo, para políticas e procedimentos urbanos para atrair e facilitar o investimento e a geração de empregos, a expansão e o estabelecimento de centros de excelência pela cidade, o apoio à construção de centros de convergência criativa e o desenvolvimento de estratégias para fortalecer as indústrias criativas. No que diz respeito a oportunidades econômicas e inclusão, pretendia-se maximizar o potencial da força de trabalho e ampliar a aprendizagem pela juventude, bem como promover o engajamento cultural por meio do desenvolvimento de eixos culturais comunitários e da facilitação de acesso a eventos culturais (Authenticity 2008, pp.3-17).

Em termos do apoio às indústrias criativas, o Plano Cultural para a Cidade Criativa de 2003 estabelecia orientações para o desenvolvimento cultural, ligadas às agendas socioeconômica e ambiental urbanas, e enfatizava o uso da arte e da cultura para posicionar a cidade como uma capital cultural global. Entretanto, na segunda metade da década de 2000, o progresso na implementação do plano foi paralisado por conta da situação financeira (Authenticity 2008, pp.12-13). Somaram-se às dificuldades financeiras problemas relacionados ao modelo de crescimento ultrapassado e ao sistema de governança. A cidade teve um grande crescimento populacional, mas não poderia estar baseado em automóveis. Para implementar melhorias, fazem-se necessários não só investimentos pesados no trânsito, mas regimes de zoneamento mais flexíveis que promovessem maior densidade tanto no centro da cidade como nas regiões suburbanas. Além disso, o problema fundamental da desigualdade geográfica crescente é produto das mesmas forças que trouxeram a prosperidade sem precedentes: conforme empresas, trabalhos e pessoas se aglomeram em áreas da cidade, os contrastes entre essas áreas e as menos favorecidas crescem. Áreas mais ricas próximas ao centro de Toronto têm melhores escolas e mais instalações culturais, o que produz mais crescimento econômico, enquanto as mais pobres têm desemprego endêmico e níveis menores de educação (Florida 2013). O problema da desigualdade geográfica se observa em Toronto. A cidade canadense reúne todos os demais determinantes de uma ação paradiplomática mais assertiva, como o fortalecimento de burocracias municipais no tratamento de temas internacionais, a gestão de problemas locais pela burocracia do governo central, a autonomia subnacional para a condução de atividades internacionais e a interdependência entre a cidade e atores externos em iniciativas bilaterais e multilaterais, como colocado por Soldatos (1990). Observa-se que, como em Barcelona, as atividades relacionadas à economia criativa assumem papel fundamental na estratégia de desenvolvimento econômico e de internacionalização da cidade, situando-a como uma cidade criativa.

Em cidades localizadas em Estados em desenvolvimento, o processo de expansão urbana levou a uma grande polarização socioespacial, o que exigiu políticas para responder às necessidades por moradias, mobilidade, empregos, proteção ao meio ambiente, acesso a novas tecnologias e redução da pobreza (Vital 2015, p.6). O Rio de Janeiro se situa nesse contexto. Para ampliar o poder de atração de investimentos, a cidade busca desenvolver uma correlação mais forte entre inovação e qualidade de vida, além de promover sua imagem

internacionalmente por eventos socioculturais de médio e grande porte que sedia e seus bairros e atrações turísticas, desde suas praias e áreas verdes até as favelas, que hoje despontam como locais de exploração pelo turismo. A cidade recebeu boas classificações de risco de crédito por agências internacionais, tendo entrado em transações diretas com o Banco Mundial para promover o desenvolvimento socioeconômico. Em parceria com os governos federal e estadual, a Prefeitura veio se empenhando para garantir que grandes eventos que tenham impacto sobre a economia criativa fossem realizados na cidade, como os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 (Aprigio 2015, pp.49-50). A implementação do projeto Porto Maravilha para a revitalização da zona portuária visa ao desenvolvimento econômico sustentável da região e à atração de investimentos, em especial de empresas da economia criativa. Além disso, iniciativas arquitetônicas feitas para abrigar espaços culturais – como a Cidade das Artes na zona oeste e o novo Museu da Imagem e do Som na praia de Copacabana – inserem-se no contexto de revitalização cultural da cidade. Tal revitalização resulta das mudanças da estrutura de gestão pública, do maior engajamento da cidade com as dinâmicas internacionais e da maior preocupação com sua identidade internacional e a captação de capital estrangeiro necessário ao desenvolvimento (Mêcher 2013, p.105).

A cultura é vista como uma forma importante de aliviar tensões sociais, sendo promovida pela Prefeitura do Rio de Janeiro. Ela busca posicionar a cidade como capital cultural do Brasil e utilizar a cultura como uma ferramenta de transformação urbana, desenvolvimento econômico e inclusão social. Por meio de programas que focam o apoio e a implementação de projetos criativos locais, as autoridades municipais procuram ampliar a produção cultural, democratizar o acesso à cultura, expandir a rede de espaços culturais públicos e promover a cultura local nacional e internacionalmente. O programa de apoio à economia criativa investe em produção, comercialização, infraestrutura e treinamento nas atividades criativas, com ênfase no cinema e na TV. Além disso, o setor privado também se envolve no patrocínio da cultura na cidade, particularmente com festivais de grande porte e projetos de infraestrutura cultural. Em termos do desenvolvimento das indústrias criativas, o Rio de Janeiro possui valor agregado elevado nas suas exportações de moda por conta do conteúdo simbólico e intangível mais alto presente em seus produtos, atraindo consumidores dispostos a pagar mais caro. Os mercados teatral e editorial de livros tiveram crescimento considerável desde o início da década de 1990, e o Rio de Janeiro é o maior centro industrial audiovisual no Brasil. Com a missão de promover a indústria audiovisual na cidade, a Empresa Distribuidora de Filmes S.A. (Riofilme) investiu em cerca de 300 filmes de longa-metragem e 130 filmes de curta-metragem desde 1992. Em 2012, o Carnaval do Rio de Janeiro movimentou mais de R\$ 1 bilhão e favoreceu a rede hoteleira da cidade, que atingiu taxa de ocupação acima de 95%. A cidade do Rio de Janeiro concentra grande parte da renda e também do emprego da economia criativa do estado – cerca de 80% (Figueiredo 2015, pp.33-41; World Cities Culture Forum 2015).

Entretanto, além dos evidentes contrastes socioeconômicos entre regiões da cidade, o Rio de Janeiro apresenta outros problemas típicos de cidades criativas em Estados em desenvolvimento, como dificuldades de financiamento, tendo em vista que a intangibilidade dos bens e serviços criativos representa um ativo de difícil valoração por parte dos investidores. Isso faz com que os empreendimentos criativos sejam frequentemente associados a alto risco, gerando-se taxas de juros escorchantes. Ademais, os produtos culturais e criativos de massa inundam os mercados locais num contexto de assimetria econômica e circulação de valores simbólicos diversos. O marco regulatório é inadequado para lidar com o conflito entre os direitos individuais de remuneração financeira do criador e os direitos de acesso público ao conhecimento gerado. Encontram-se

também dificuldades de apropriação das tecnologias por questões de custo e regulamentação, bem como um abismo de conhecimento e habilidades para permitir o entendimento e uso da informação disponível nas redes. Nas discussões sobre o sistema educacional, parecem ter prioridade questões de ordem técnica, mas o fomento da capacidade de raciocínio e da expansão do talento dos estudantes é deixado em segundo plano (Reis 2008, pp.35-46).

Em comparação com Barcelona e Toronto, o Rio de Janeiro apresenta mais desafios para o desenvolvimento de uma paradiplomacia assertiva levando-se em conta os determinantes enumerados por Soldatos (1990), uma vez que as burocracias municipais ainda estão em processo de fortalecimento para tratar de temas internacionais, e a autonomia conferida à cidade para a condução de atividades internacionais foi ampliada apenas muito recentemente no contexto de sua nomeação para a realização de eventos esportivos, bem como a interdependência entre a cidade e atores externos em iniciativas bilaterais e multilaterais no nível internacional. Dadas essas condições, ficará claro nas próximas seções que a paradiplomacia voltada para atividades da economia criativa ainda se mostra incipiente no Rio de Janeiro, mas segue crescendo no contexto do próprio desenvolvimento de sua internacionalização. A comparação entre os determinantes de uma paradiplomacia assertiva das três cidades fica mais clara na Tabela 2.

Na próxima seção, veremos mais a fundo as estratégias de internacionalização de cidades e, logo após, a importância da paradiplomacia nesse processo, em especial em cidades criativas.

IV. A internacionalização de cidades

A globalização veio gradativamente estimulando inúmeras cidades a investir na fixação de uma imagem competitiva no nível internacional, visando captar investimentos produtivos, imobiliários ou turísticos e atrair recursos humanos estrangeiros (Bessa *et al.*, 2007). Como parte de uma estratégia de internacionalização, as cidades precisam desenvolver uma plataforma logística competente para a atividade comercial – sem a qual os fluxos de pessoas, investimentos e ideias são limitados – e a conectividade entre aeroportos, portos e sistemas de estradas e rodovias. A internacionalização requer a melhoria de infraestrutura, como acomodações para receber trabalhadores estrangeiros e reter talentos domésticos que possam ter ambições internacionais, transporte público para garantir a mobilidade urbana de trabalhadores estrangeiros e profissionais domésticos empregados em empresas globais e a criação de *clusters* orientados para setores internacionais, incluindo a criação de escolas internacionais, universidades e centros empresariais para facilitar as operações de negócios. Melhorias de infraestrutura ajudam a reduzir os custos de produção, o que pode encorajar o investimento internacional. Instalações culturais adequadas servem aos residentes nacionais e internacionais, ajudam a atrair turistas e fortalecem a

Tabela 2 - Determinantes da assertividade da paradiplomacia – Barcelona, Toronto e Rio de Janeiro

	Barcelona	Toronto	Rio de Janeiro
Segmentação / Desigualdade urbana	Alta	Média	Alta
Capacitação das burocracias municipais	Alta	Alta	Média
Harmonia entre governos central e municipal	Média / Alta	Alta	Média / Alta
Autonomia delegada às prefeituras	Alta	Alta	Média / Alta
Interdependência	Alta	Alta	Média

Fonte: O autor.

imagem da cidade em termos de qualidade de vida perante empresas que desejam investir (Clark & Moonen 2009, pp.9-10).

Dentre as políticas, práticas e atividades urbanas possíveis para centros urbanos que visem à internacionalização, pode-se citar o *marketing* urbano, que consiste no emprego de ações, estratégias de análise, planejamento, execução e controle de processos a fim de atender às necessidades e às expectativas de moradores e empresas e de estimular a competitividade da cidade no ambiente concorrencial (Bessa *et al.*, 2007). O *marketing* urbano desenvolveu-se como uma filosofia de gestão que busca criar um conjunto de mensagens que reajustam a imagem da cidade perante grupos internacionais para que ela corresponda à realidade emergente no local. Muitas cidades ainda priorizam investidores e turistas como alvos de suas iniciativas de *marketing*, mas outras já se voltam para públicos mais especializados, como talentos profissionais estrangeiros, estudantes ou empresas de setores específicos (Clark & Moonen 2009, pp.9-10). O *marketing* urbano não se refere, assim, às tentativas de camuflagem dos problemas da cidade nem à concentração em soluções mercadológicas ou efêmeras. Ele busca interferir sobre decisões locacionais das empresas, de consumidores ou de turistas e não está voltado apenas para trazer investimentos ligados à esfera de produção, mas atrair consumidores externos e ampliar os níveis de consumo interno (Moura 2007, pp.348-349). Cidades buscando vantagens competitivas também favoreceram o crescimento da migração, mas tenderam a se concentrar na melhoria do acesso a trabalhadores da economia do conhecimento. A *expertise* trazida pelos migrantes pode elevar os padrões das organizações que operam nos diversos setores econômicos na área urbana, permitindo o surgimento de *clusters* de atividade de alto conhecimento (Clark & Moonen 2009, p.11).

A realização de grandes eventos internacionais – como competições esportivas ou eventos culturais de grande porte – pode ser utilizada para justificar o desenvolvimento de projetos de transformação urbana, inclusive no que diz respeito ao remodelamento dos desenhos das cidades. Essas cidades também investem em ícones arquitetônicos não apenas pela sua monumentalidade e escala: edificações são utilizadas para alavancar desenvolvimentos locais ou revitalizar áreas, funcionando como catalizadores no processo de recuperação. Áreas históricas renovadas, obras e produções urbanísticas peculiares, parques, praças, circuitos paisagísticos, centros de cultura, museus, salas de espetáculos, feiras e mercados são apresentados como atributos das cidades, bem como a diversificação da oferta de bens e serviços. Simultaneamente, a evocação de estilos de vida e de formas de ser e viver na cidade demarcam a ideia de que a vida naquele lugar pode ser melhor do que em outros locais (Moura 2007, p.349).

Os marcos regulatórios assumem um papel importante para centros urbanos que visam à internacionalização, pois constituem conjuntos de legislações, normas e procedimentos instituídos pelos governos que interferem na concepção, no planejamento, na implementação ou no controle dos espaços públicos, contribuindo para manter ou alterar a paisagem de uma cidade. Cabe citar, por exemplo, os planos diretores e as leis de uso e ocupação do solo. Além deles, destacam-se também as legislações ambientais com impacto sobre a ocupação territorial, as fiscais – que podem isentar de impostos indústrias, empresas e serviços que exerçam impacto direto sobre o desenho urbano – e as de controle social na área de segurança e migração, que podem ampliar ou reduzir o fluxo de população local e turistas (Bessa *et al.*, 2007). É fundamental ressaltar que, em inúmeros Estados, o marco jurídico e institucional em vigor não reflete de maneira adequada a realidade da ação externa dos governos locais, o que aponta para a necessidade de revisão desse marco. A melhoria das disposições legais é necessária à oferta de maior segurança jurídica e sustentabilidade em face de

mudanças nas administrações local e nacional. Marcos regulatórios adequados podem tornar mais fácil o desenvolvimento de convênios e acordos com atores externos e gerar coordenação e coerência para a colaboração das autoridades locais com outras ordens de governo, o poder legislativo e as organizações internacionais, numa articulação que viabilize a inserção de temas urbanos e territoriais nas agendas globais. O diálogo do governo com diferentes atores que operem no território – sociedade civil, formadores de opinião, academia e setor privado – sobre temas internacionais pode conferir permanência, legitimidade e sustentabilidade ao processo de internacionalização, o qual requer mecanismos de participação cidadã e instrumentos adequados de articulação, transparência e prestação de contas. A internacionalização exige recursos para se desenvolver de maneira profissional e eficiente, como escritórios e pessoal capacitado, recursos técnicos, financiamento, mecanismos de avaliação de resultados, comunicação interna e coordenação para evitar dispersões e sobreposições (Proyecto Allas 2015).

Quanto às políticas urbanas, o planejamento estratégico é orientado para a gestão empresarial das cidades, que se torna viável pela ação de um conjunto de agentes político-econômicos voltados para a execução de projetos de renovação urbana, inseridos em circuitos de valorização capitalista (Moura 2007, p.348). Cumpre destacar o papel de parcerias estratégicas para projetos de intervenção urbana que envolvam entidades públicas, empresas e organizações não-governamentais, em face da redução do papel do Estado como investidor, desde a década de 1980. Deve-se lembrar que estão inseridas no desenvolvimento dessas parcerias as articulações de grandes grupos econômicos, as quais podem levar a problemas no exercício da democracia local ao fazerem com que as cidades funcionem como agentes econômicos orientados por regras ditadas por mercados (Bessa *et al.*, 2007).

V. A relevância da paradiplomacia para as cidades criativas

A existência de cooperação descentralizada entre governos locais e as ações colocadas no âmbito da paradiplomacia das cidades abarcam iniciativas a favor da paz, políticas locais sobre migrações, promoção econômica, respostas a problemas naturais e catástrofes e atratividade territorial em matéria de turismo, esportes e investimento. A troca de experiências e boas práticas e a formação de alianças para o desenvolvimento das políticas públicas locais podem ser profícuas em termos de aprendizagem mútua (Proyecto Allas 2015). Segundo Aldecoa e Keating (1999), uma nova forma de regionalismo definida pelo contexto global e mercadológico dá-se com a ascensão de cidades como atores no nível internacional. Coalizões para o desenvolvimento surgiram nesses espaços com os objetivos de gerir a sua inserção no mercado global e controlar os efeitos socialmente desintegradores do mercado. Diante de tal fenômeno, a literatura acadêmica sobre a paradiplomacia – particularmente a desenvolvida por cidades – cresceu exponencialmente ao redor do mundo e também no Brasil, onde as relações de instituições subnacionais com suas congêneres ao redor do planeta contribuem para a inserção do Estado no cenário internacional sem entrar em choque com a autoridade do governo central sobre tais iniciativas de atuação externa (Marcovitch & Dallari 2014, p.5).

O conceito de paradiplomacia é baseado em um arcabouço complexo de relações internacionais conduzidas por governos subnacionais, regionais, locais ou não centrais visando à consecução de seus próprios objetivos (Lessa 2007). Com a paradiplomacia, as cidades reproduzem a lógica de funcionamento político estratégico dos Estados ao criarem instituições internacionais – como as redes de cidades Eurocity e Mercocidades – ou firmarem acordos bilaterais e minilaterais com outros municípios. Os governos subnacionais – nesse caso, as

prefeituras das cidades – não são governos soberanos capazes de buscar o interesse nacional de forma unificada e coesa. Por isso, a paradiplomacia ocorre de forma paralela à diplomacia do Estado e é implementada por diferentes atores subnacionais, podendo atuar como propulsora de desenvolvimento regional e trazer inovações às políticas públicas de governos locais. A paradiplomacia pode ser justificada na medida em que governos locais estão interessados em cooperação técnica no exterior, empréstimos de instituições financeiras internacionais e influência nos regimes internacionais e nas políticas das organizações internacionais que afetam as cidades. Essa forma de cooperação focaliza problemas locais e territoriais e oferece competência e *know-how* sem recorrer a consultorias ou especialistas externos. Por meio da paradiplomacia, pode-se estabelecer cooperação em médio e longo prazos com a utilização de recursos próprios, de forma que os atores envolvidos estabelecem as modalidades de cooperação e abrem caminhos para a inclusão de agentes sociais locais e uma relação mais direta e participativa dos cidadãos. Com a condução de atividades paradiplomáticas, podem-se ter como objetivos o fortalecimento da dimensão local nas agendas nacionais ou regionais, a pressão para uma maior descentralização das competências e dos recursos dos Estados e a participação nas agendas de integração regional. Para ampliar sua influência no mundo globalizado, os governos locais podem participar de feiras internacionais, atuar no processo de geminação de cidades, fazer parte de redes internacionais que estimulem a aproximação de entidades subnacionais e adquiram um caráter temático-setorial ou geográfico ou desenvolver uma cooperação multinível, que conte com a participação de instâncias nacionais, regionais ou internacionais em dimensões técnicas ou mesmo político-estratégicas (Fernandes & Ribeiro 2015, pp.309-315). A paradiplomacia pode acompanhar uma “gestão internacional local”, que implica o desenvolvimento de novas estratégias organizacionais municipais e parcerias entre as governanças local e global, particularmente em termos de programas de infraestrutura, assistência técnica e cooperação para o desenvolvimento. A construção de capacidades e instituições em nível local assume papel importante nessa estratégia (Milani & Ribeiro 2011, p.34).

É possível verificar a relevância das estratégias paradiplomáticas das cidades pela própria institucionalização das secretarias e órgãos responsáveis pelas ações internacionais e pelos enfoques dados aos projetos paradiplomáticos nos programas urbanos. A paradiplomacia pode articular-se nas dimensões política, econômica e de cooperação (Lecours 2008), mas a dimensão econômica assume destaque para inúmeras cidades, uma vez que os focos de suas estratégias paradiplomáticas têm sido a projeção de vantagens comparativas do local com relação ao seu potencial econômico – como mão de obra qualificada e estímulo à inovação –, a divulgação das potencialidades turísticas e o impulso para a competição por investimentos estrangeiros por meio da atração de novos negócios ou da busca por investimentos de instituições internacionais. Em áreas com altos níveis de desenvolvimento, as cidades buscam predominantemente focar as estratégias paradiplomáticas na dimensão econômica para manter ou aprofundar esses níveis. Em regiões em desenvolvimento, houve ênfase maior na dimensão política e de cooperação pelas cidades, com os objetivos de aprofundamento dos mecanismos de construção de agendas em comum e aprimoramento dos mecanismos da governança local em vista dos desafios trazidos pela urbanização. Ao se acentuar a polarização socioespacial com a expansão dos centros urbanos, gera-se uma demanda maior pela oferta de moradias acessíveis, transporte público, empregos e infraestrutura básica. As crises econômicas mundiais trazem preocupações adicionais para as cidades, já que se observam uma retração de recursos disponíveis para investimentos em infraestrutura e uma cautela maior na expansão de negócios (Vital 2015, p.2, pp.4-7).

A economia criativa pode ser concebida como recurso capaz de estimular o desenvolvimento de políticas voltadas para a inclusão social, a requalificação de centros urbanos e a geração de emprego e renda. Por conta disso, sua presença foi garantida na agenda de instituições governamentais, agências multilaterais, bancos de desenvolvimento e organizações não-governamentais. Nesse contexto, as cidades se configuram como espaços que permitem a maior participação dos cidadãos e que viabilizam a aplicação da criatividade para a solução de problemas ou a antecipação de oportunidades na forma de inovações. O conteúdo criativo – na forma de produtos, serviços, patrimônio material e imaterial e manifestações de caráter único – pode agregar valor a setores econômicos tradicionais dessas cidades e formar um ambiente criativo pela convivência de diversidades e manifestações. Reconhecendo-se a importância do conteúdo criativo, a paradiplomacia das cidades pode exercer um papel fundamental na formação e na consolidação de ambientes criativos ao buscar financiamento em programas de cooperação internacional centrados no fortalecimento das capacidades dos governos locais, na promoção da democracia e no apoio à descentralização. A articulação de parcerias e de projetos coletivos permite viabilizar a integração fronteiriça, a maior circulação de pessoas, o intercâmbio de experiências, a cidadania regional e a inclusão social. Nas discussões sobre políticas públicas e projetos regionais dentro das redes de cidades, temas como inovação e economia criativa entram na agenda política como partes das estratégias de desenvolvimento socioeconômico. Busca-se contribuir para a profissionalização dos agentes ligados às atividades das indústrias criativas e chamar a atenção de gestores públicos e da sociedade sobre a importância da economia criativa como estratégia de desenvolvimento. As trocas de experiências baseadas em estratégias políticas para o estímulo à economia criativa podem também apontar para a construção de um diálogo mais robusto entre os setores público e privado (Fernandes & Ribeiro 2015, pp.309-317), o que se mostra fundamental especialmente para Estados em desenvolvimento.

O engajamento com organismos internacionais por meio da paradiplomacia torna-se fundamental para cidades criativas, tendo em vista a importância dada por aquelas instituições ao papel da economia criativa como propulsora de desenvolvimento econômico. Isso fica evidente no Relatório de Economia Criativa 2010, confeccionado pela UNCTAD. Nele, resgatam-se os objetivos de desenvolvimento da Declaração do Milênio, como a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade. As indústrias criativas podem gerar receita e trazer oportunidades de emprego conciliáveis com obrigações comunitárias. Ainda que se saiba que relações de trabalho precárias se sustentam também na economia criativa, ela pode gradualmente contribuir para a igualdade de gênero ao oferecer oportunidades para que as mulheres se engajem na atividade criativa, tendo como fim recompensas econômicas e culturais, e estimular projetos de aprimoramento das capacidades que favoreçam pessoas carentes, especialmente no artesanato e na moda. As atividades criativas podem ser também um meio eficiente de gerar renda e envolver em trabalho produtivo jovens que, de outra forma, poderiam estar desempregados ou envolvidos em atividades ilícitas. Além desses possíveis benefícios, as parcerias globais construídas em organismos internacionais podem melhorar a produção cultural e os ganhos comerciais dos Estados em desenvolvimento. Essa possibilidade se coloca uma vez que tais parcerias facilitem o acesso ao mercado global de atividades culturais e de produtos e serviços criativos, bem como ampliem a mobilidade de artistas e profissionais culturais do mundo em desenvolvimento aos principais mercados e criem programas de construção de capacidades para a melhoria das habilidades para negócios, do empreendedorismo cultural e da compreensão dos direitos de propriedade intelectual. Essas parcerias também facilitam a transferência de tecnologias de informação e comunicação e outras

ferramentas para a criação e a distribuição de conteúdo criativo digitalizado, o acesso a financiamentos e a atração de investidores em esquemas para coproduções e empreendimentos conjuntos (Duque 2015, pp.494-495; UNCTAD 2010).

VI. A paradiplomacia e a internacionalização das cidades criativas

A partir da identificação dos determinantes das atividades paradiplomáticas nos estudos de caso desta pesquisa e da discussão da relevância da paradiplomacia para a internacionalização das cidades criativas, cumpre examinar a paradiplomacia desenvolvida por cada uma das cidades criativas consideradas neste estudo. A paradiplomacia de Barcelona deu particular relevância à cooperação técnica internacional no contexto da revitalização da cidade, reunindo capitais internacionais diante da realização de um megaevento esportivo como os Jogos Olímpicos. Atores domésticos e externos intensificaram a cooperação internacional ao venderem a atratividade da cidade aos investidores internacionais por meio da coesão social em torno dos objetivos de crescimento e da existência de metas comuns entre os setores sociais, o que liderou a participação de instituições financeiras, megaconstrutoras e incorporadoras, além de profissionais como arquitetos e *designers*, ligados ao desenvolvimento da economia criativa. Acentuava-se a percepção de que as questões locais estavam interligadas ao cenário internacional, o que impactou a população e permitiu o apoio sociopolítico às ações governamentais (Carvalho 2014, p.p.15-20). O reconhecimento de Barcelona como um participante ativo no cenário internacional está baseado na sua transformação de uma economia industrial para uma economia criativa. Nesse contexto, o conselho da cidade, de forma semelhante a muitas outras autoridades de cidades operando em metrópoles mundiais desde a década de 1980, iniciaram as atividades paradiplomáticas como uma estratégia para a atração de capital e a promoção do desenvolvimento local num novo sistema de governança multinível. Diante da globalização econômica, a emergência da paradiplomacia – em especial na dimensão cultural – mostrou-se fortemente relacionada à reestruturação do Estado e à intensificação do uso das marcas culturais de Barcelona como ferramentas para concorrência global (Zamorano & Morató 2015). Em tal estratégia paradiplomática, tiveram especial relevância a atração do investimento estrangeiro direto – que tinha como condicionantes sistemas de transporte e telecomunicações, em torno dos quais as disputas entre governos locais e centrais foi atenuada em face da magnitude do evento esportivo – e a dimensão de “cidade global”, que gerou chances únicas de exportação dos produtos e serviços criativos da cidade por meio da promoção comercial e missões empresariais que destacaram a mão de obra qualificada, os avanços tecnológicos e as facilidades ao empreendedorismo. A abordagem cultural de cidade, empregada pelos grupos de arquitetos e *designers*, resultou de um “triângulo virtuoso”: um acontecimento gerou desenvolvimento urbano, que, por sua vez, impulsionou o crescimento econômico, o que induziu à organização de novos acontecimentos. Os vértices, reforçados pela cooperação internacional, foram a cidade, o comércio e a cultura, numa fórmula exportada para outras cidades ao redor do mundo baseada em um grande evento-âncora para investidores e na criação de consenso local em torno de transformações por vezes muito radicais (Carvalho 2014, pp.29-30, pp.37-38).

O “Modelo Barcelona” pode ser dividido em três fases: a euforia pelo *marketing* urbano, a liderança política na criação de redes e organismos e a prioridade pelo aspecto institucional. Em todas elas, é possível perceber que a paradiplomacia foi usada para estimular o desenvolvimento da economia criativa na cidade. Na primeira fase, o *marketing* urbano a partir dos Jogos Olímpicos de 1992 permitiu potencializar ao máximo os benefícios do evento ao longo do tempo, pois Barcelona almejava continuar a promoção a fim de atrair turistas e

mostrar seus projetos inovadores de gestão. O plano estratégico da cidade foi exportado para outras cidades do mundo inteiro, em especial da América Latina, ao mesmo tempo em que o *marketing* da cidade se consolidou com a criação de outros eventos e *slogans*, como “Barcelona: ciudad de negocios”, e o destaque aos diferenciais de Barcelona, como a existência de gestores com iniciativa, a abertura ao estrangeiro e a força da sociedade civil catalã. A paradiplomacia buscou atrair investidores das indústrias criativas e eventos internacionais de caráter cultural, artístico e esportivo e posicionar Barcelona como referência de arquitetura e desenho urbanístico para o mundo. A área de relações internacionais recebeu diversas delegações estrangeiras, que foram à cidade conhecer a administração e suas empresas de economia criativa. Na segunda fase, logo após a euforia com o êxito de grandes eventos, a administração municipal teve legitimidade para liderar processos alternativos de criação de redes e organizações que priorizassem as temáticas urbanas no contexto internacional, dentre elas as atividades relacionadas à economia criativa. Buscava-se influenciar e sensibilizar autoridades externas – como a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu – acerca da importância das temáticas urbanas e da necessidade de políticas de apoio ao desenvolvimento urbano, como mobilidade, emprego e segurança. Na terceira fase, Barcelona priorizou, em sua aposta internacional, a presença internacional das cidades por meio de uma instituição que pudesse oferecer uma voz única às cidades frente às organizações internacionais como a ONU. Com a capacidade de buscar aliados de diversas posições políticas, deixar de fora aspectos ideológicos e partidários na construção de alianças e representar as cidades do mundo em organizações internacionais, Barcelona conseguiu criar projetos internacionais e ocupar a secretaria geral de muitos deles, sendo peça fundamental no movimento municipalista mundial e sediando a instituição Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), que representa e defende os interesses dos governos locais na conjuntura mundial (Marx 2006, pp.52-58). Mais recentemente, a paradiplomacia de Barcelona identificou-se ainda mais com iniciativas voltadas para o desenvolvimento da economia criativa, como a assinatura de um acordo com São Francisco em 2013 para fomentar novos conceitos de moda. A cidade também pretende abrir escritórios de representação na China, no Leste Europeu, no Marrocos e na América Latina (Saavedra 2015).

Com uma estrutura institucional complexa para a atividade paradiplomática, Toronto tem como focos principais de suas estratégias os programas voltados à manutenção dos altos índices de desenvolvimento econômico e atração de investimentos e capital, nos quais a economia criativa assume papel primordial. Em 2001, houve um movimento rumo à maior institucionalização das ações paradiplomáticas, que estão distribuídas entre vários departamentos. O Departamento de Política Estratégica e Corporativa coordena as relações intergovernamentais da cidade com associações municipais internacionais, e o Departamento de Desenvolvimento Econômico e Cultura busca a promoção de oportunidades de investimentos e criação de empregos, o fomento do caráter cultural da cidade interna e externamente, o desenvolvimento de parcerias para o planejamento dos recursos econômicos e culturais da cidade, o auxílio a empresas para o aumento das exportações, a atração de mão de obra qualificada e a promoção da imagem de Toronto a partir dos altos níveis de qualidade de vida e da sua capacidade como cidade criativa. Cabem a esse departamento a promoção dos atributos da cidade para atrair turistas e organizadores de feiras, convenções e eventos, a criação de conexões com instituições culturais internacionais e as parcerias com cidades-irmãs. O Departamento de Ambiente e Energia desenvolve ações e estratégias voltadas à preservação do meio ambiente, realizando intercâmbios com outras municipalidades do Canadá e do exterior, bem como com organizações internacionais ambientais. A agência Invest Toronto busca promover e captar investimentos em áreas estratégicas para a

economia da cidade, organizar missões e visitas de negócios nacionais e internacionais, coordenar estratégias de negócios com outros níveis de governo e promover a agência Build Toronto Inc., que procura promover o uso dos espaços disponíveis para construções de indústrias e novos negócios, estimular a criação de empregos e regenerar áreas urbanas. Os programas municipais voltados para a ação paradiplomática buscaram explorar a proximidade entre Canadá e Estados Unidos e defender os interesses municipais frente ao *Comprehensive Economic and Trade Agreement* entre o Canadá e a União Europeia. O enfoque econômico da paradiplomacia de Toronto fica visível no interesse em atrair talentos e novos negócios ambientalmente responsáveis pela promoção de inovação, tecnologia e pesquisa, além de construir um polo cultural internacional e promover eventos culturais e esportivos, como os Jogos Pan-Americanos de 2015 (Vital 2015, pp.12-16).

A Constituição brasileira de 1988 reconhece a existência de formas descentralizadas de exercício de poder e espaços políticos múltiplos de formulação de decisão, mas não institucionalizou a paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro. Ainda que a celebração de tratados seja atribuição exclusiva da União, não existem impedimentos expressivos à atuação internacional dos governos subnacionais, respeitados os limites de suas competências constitucionais. Dentre as atividades primordiais desses governos, cabe destacar a busca de atração de investimentos estrangeiros diretos e a captação de recursos oriundos de instituições internacionais. Coloca-se em curso no Brasil um processo de conjugação do interesse pelas relações externas dos governos estaduais e municipais com os do Estado brasileiro, procurando-se minimizar os conflitos e maximizar a complementaridade de interesses (Vigevani 2006, p.133). A fim de estruturar sua atuação e interlocução internacionais, o Rio de Janeiro empenhou-se em desenvolver uma estrutura formal destinada às atividades paradiplomáticas, primordialmente conduzidas pela Coordenadoria de Relações Internacionais, vinculada ao Gabinete do prefeito com a tarefa de assessorá-lo na elaboração e execução de políticas públicas municipais relativas à cooperação internacional. Tal Coordenadoria busca não apenas facilitar projetos de cunho internacional entre a Prefeitura e órgãos estaduais e federais, mas identificar oportunidades e acompanhar projetos internacionais de cooperação em áreas como conhecimento e inovação, fundamentais ao funcionamento de uma economia criativa. Ela atua como interlocutora da Prefeitura com repartições consulares, missões diplomáticas e entidades internacionais de cunho regional e multilateral e administra acordos de cooperação com outras cidades, além de formular e acompanhar a agenda política do Rio de Janeiro nas redes de articulação de governos locais, nas quais temas relativos a indústrias criativas são constantemente debatidos. Cabe também à Coordenadoria a prospecção de projetos e ações de governos locais em outros Estados, que possam ser de interesse da Prefeitura por gerar benefícios efetivos para a população carioca, bem como a organização e o apoio a eventos de cunho internacional. Ela capta recursos internacionais para a execução de projetos de secretarias e outros órgãos da cidade e elabora a candidatura de projetos da Prefeitura do Rio de Janeiro a prêmios internacionais (Aprigio 2015, pp.32-46, pp.50-60).

Outros atores também auxiliam a atividade paradiplomática do Rio de Janeiro, mas cumpre lembrar que, ainda que a Prefeitura não tenha tido responsabilidade exclusiva sobre a organização e a implementação de inúmeras atividades relacionadas ao desenvolvimento da economia criativa na cidade, ela assumiu papel de protagonista na articulação institucionalizada de esferas governamentais e de agentes externos na realização de eventos como os Jogos Mundiais Militares e o Fórum Econômico Mundial em 2011, a Jornada Mundial da Juventude e a Copa das Confederações da FIFA em 2013, a Copa do Mundo da FIFA em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. Esses últimos

foram concebidos como uma forma de promoção global do Rio de Janeiro, reforçando seu status de economia em pleno crescimento e destino turístico. Na realização de eventos culturais que contribuem para a economia criativa como os desfiles das escolas de samba durante o carnaval e festivais musicais como o Rock in Rio, a Prefeitura não se limita a tarefas ligadas à organização, mas promove internacionalmente a cidade pelos canais paradiplomáticos (Aprigio 2015, p.60).

O Rio de Janeiro desenvolve uma paradiplomacia cultural intensa, investindo em eventos de cunho internacional e recepcionando circuitos internacionais de artes e exposições, para os quais a manutenção e a criação de espaços culturais se tornam fundamentais, valorizando-se símbolos artísticos e facilitando o reconhecimento da cidade. Viabilizando a concretização de planos culturais mais complexos e custosos, as parcerias público-privadas permitiram que a Prefeitura não dependesse apenas dos recursos federais e ganhasse mais autonomia na definição de suas agendas culturais, particularmente quanto à construção da identidade cultural por meio da redefinição da própria estética urbana, que exalta a contemporização cultural da cidade ao cenário internacional e seus circuitos de artes e ciência. A cooperação entre os capitais público e o privado possibilitaram a criação do Museu do Amanhã e do Museu de Arte do Rio, cujos espaços, formas e conteúdos voltam-se às responsabilidades assumidas pela cidade com as agendas culturais internacionais, trazendo-se, portanto, mais uma possibilidade de inserção internacional. Tais aparelhos culturais atendem aos interesses locais de revitalização da região da Praça Mauá e respondem às demandas internacionais assumidas pelo Rio de Janeiro em sua paradiplomacia cultural com organizações internacionais como a Unesco com relação à promoção da cultura. O esforço de utilizar arquitetos renomados internacionalmente valoriza a forma e a oferta de espaços eficientes ao circuito internacional das artes. Tal esforço visa à manutenção da identidade internacional contemporânea em face das novas dinâmicas artísticas e demais manifestações populares (Mèrcher 2013, pp.102-110), o que traz um potencial de atrair exposições, festivais e talentos criativos para cidade. A paradiplomacia contribui para tal dinâmica ao enfatizar as modificações implementadas no espaço urbano que viabilizam o desenvolvimento da economia criativa.

Encontros de negócios como as *Rio Conferences* – que contou com a presença de ministros de Estado e presidentes de empresas nacionais e internacionais – servem como eventos de atração de investimentos para a economia criativa, tendo muitos desses encontros acontecido durante eventos esportivos. A Rio Negócios – Agência de Promoção de Investimentos do Rio de Janeiro – assume papel fundamental para a economia criativa ao ser responsável pela atração e facilitação de novos investimentos na cidade, bem como pelo suporte em áreas como promoção comercial e inteligência de negócios. Já a Rio Eventos Especiais, ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito, tem a função de organizar os grandes eventos com sede na cidade que não fazem parte do calendário cotidiano, promovendo a articulação com todas as esferas de governo e com demais órgãos nacionais e internacionais envolvidos. A RioTur – Empresa de Turismo do Município do Rio de Janeiro S.A. – busca atrair o êxodo turístico nacional e internacional trabalhando em conjunto com a iniciativa privada e o *trade* turístico para alcançar esse objetivo. A *Rio Film Commission* busca apoiar a produção de conteúdo audiovisual, atraindo produções nacionais e internacionais e renovando acordos para produção cinematográfica (Aprigio 2015, pp.80-83).

A partir da comparação focada e estruturada dos três estudos de caso considerados na pesquisa, é possível verificar que, apesar de Barcelona e Toronto terem diferenças quanto aos determinantes de uma paradiplomacia assertiva em relação ao Rio de Janeiro, essas três cidades pareceram ter objetivos

comuns no desenvolvimento de suas atividades paradiplomáticas relacionadas à economia criativa: a busca de cooperação técnica no exterior para o desenvolvimento de capacidades para negócios criativos e o empreendedorismo cultural, a construção de parcerias em programas de requalificação de espaços urbanos, a divulgação das qualidades locais para a atração de investidores em coproduções e empreendimentos conjuntos e a influência em instituições internacionais para facilitar o acesso ao mercado global de atividades culturais. Dentre essas atividades, Toronto pareceu dar mais ênfase à divulgação das qualidades locais – como mão de obra capacitada, infraestrutura adequada, segurança e altos níveis de qualidade de vida – com o propósito de atrair investimentos para as indústrias criativas e fortalecer a atividade turística. Já Barcelona em um primeiro momento, e Rio de Janeiro mais recentemente, buscaram intensamente, além da divulgação de suas qualidades locais, o desenvolvimento de capacidades para negócios criativos e a construção de parcerias para a requalificação urbana em face de suas necessidades de lidar com desafios da urbanização, como mobilidade e infraestrutura. Atualmente, tendo atingido resultados claros com as ações anteriores, Barcelona não só as intensificou como passou a priorizar a participação em instituições internacionais para tratar de temáticas urbanas como a economia criativa e oferecer uma voz única às cidades frente a tais instituições.

VII. Conclusões

Com a execução da pesquisa empírica e a confrontação dos dados empíricos com o referencial teórico, foi possível concluir que, nos casos examinados, sustentou-se o argumento de que o desenvolvimento da paradiplomacia na internacionalização de cidades criativas tinha relação com a busca de cooperação técnica externa para a construção e a consolidação de capacidades para negócios criativos e o empreendedorismo cultural, a realização de parcerias em programas de requalificação de espaços urbanos, a divulgação das características urbanas para a atração de investidores em coproduções e empreendimentos conjuntos e a participação em instituições internacionais com o objetivo de facilitar o acesso ao mercado de atividades culturais ao redor do planeta. Observou-se também que as atividades paradiplomáticas foram mais assertivas quando se deram as seguintes condições: as partes da cidade criativa foram mais segmentadas, as burocracias subnacionais se mostraram mais capacitadas para a atividade paradiplomática, as relações entre governos central e municipal foram mais harmônicas, as prefeituras foram mais autônomas, e as cidades criativas foram mais interdependentes na dimensão internacional.

É provável que as futuras estratégias requeiram uma consideração mais sofisticada e realista do papel das indústrias criativas dentro da economia do conhecimento, incluindo um entendimento mais profundo das ligações entre inovação e produção nessas indústrias e outros setores da economia. Tais estratégias também se beneficiariam de uma consideração maior de diferentes resultados que possam ser antecipados a partir de empreendimentos criativos e programas de desenvolvimento cultural. Se o objetivo é facilitar o desenvolvimento de locais criativos, uma atenção maior precisa ser oferecida às particularidades do local, uma vez que nem todas as localidades podem se tornar locais criativos com vantagens competitivas (Foord 2008, p.111). Além do estímulo ao desenvolvimento e manutenção de centros culturais, museus e galerias que permitam a vida como a “arte do encontro” entre artistas e grupos de interesse para a produção de ideias originais para cidades, é relevante o engajamento de secretarias de desenvolvimento locais e nacionais e ONGs na criação e na colaboração em projetos de pequena ou grande escala que contemplem diversos setores da sociedade e promovam desenvolvimento de lideranças e gestão de mudança (CCTC 2017).

Um dos principais desafios para cidades criativas é a acentuação de polarizações, de forma que é preciso desenvolver participação, acesso à infraestrutura, habitação, desenvolvimento de competências, saúde e assistência social para mitigar tal problema. A implementação dessas medidas exige o envolvimento das comunidades no processo político em termos racionais e emocionais, em especial na concretização de redes de colaboração e inclusão e na disseminação de projetos e espaços por toda a cidade (Reis 2011, pp.28-29). A paradiplomacia pode estimular a blindagem em relação às polarizações ao reforçar as possibilidades de inclusão socioeconômica por meio do posicionamento dos espaços e das comunidades criativas presentes por diferentes áreas da cidade no contexto das estruturas sociais e econômicas, narrativas urbanas e estruturas e estilos dominantes de governança no nível internacional. As iniciativas paradiplomáticas podem permitir o investimento em forças promissoras a fim de explorar as vantagens comparativas da cidade, mobilizar recursos para proteger as áreas ameaçadas e controlar o prejuízo das áreas mais fracas ao se buscarem alternativas para o seu desenvolvimento (Trip & Romein 2010, pp.6-8). Para que se promova a “arte do encontro” de todo o potencial econômico da criatividade, é preciso, por exemplo, influenciar acordos internacionais para que possibilitem a apropriação dos benefícios da economia criativa por parte das comunidades que os originaram, promover acesso adequado a financiamento, garantir educação e capacitação a par com novos perfis profissionais e profissões e formar um ambiente que reconheça o valor econômico da criatividade e do intangível cultural (Reis 2008, p.47-48), funções para as quais a paradiplomacia tem um papel primordial.

Diego Santos Vieira de Jesus (dvieira@espm.br) é Doutor em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e Professor do Programa de Mestrado Profissional em Gestão da Economia Criativa da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-Rio). Vínculo Institucional: Escola Superior de Propaganda e Marketing, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Referências

- Aldecoa, F. & Keating, M., 1999. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. New York: Routledge.
- Aprigio, A.E.R.S., 2015. *A paradiplomacia e a atuação internacional de governos subnacionais*. Dissertação em Relações Internacionais. Universidade do Minho.
- Bendassolli, P.F.; Wood Jr., T.; Kirschbaum, C. & Cunha, M.P., 2009. Indústrias criativas: definição, limites e possibilidades. *RAE*, 49(1), pp.10-18. DOI: 10.1590/s0034-75902009000100003
- Berube, A.; Trujillo, J.L.; Parilla, J. & Ran T., 2014. *Global Metro Monitor 2014*. Disponível em: <http://www.brookings.edu/research/reports2/2015/01/22-global-metro-monitor>. Acesso em: 15 fev. 2017.
- Bessa, A.S.M.; Alvares, L.C.; Teixeira, L.A.A.T. & Souza, L.N., 2007. Planejamento e Gestão para a Internacionalização de Cidades: um modelo de análise aplicado ao caso de Belo Horizonte (MG). In *XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Belém.
- Bourdieu, P., 1984. *Distinction*. London: Routledge.
- Carvalho, J.M., 2014. *Os Jogos Olímpicos, a cooperação descentralizada e a aplicação de políticas públicas: o modelo de Barcelona 92 para o Rio de Janeiro 2016*. Dissertação – Mestrado em Relações Internacionais. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo.
- Chantelot, S.; Pérès, S. & Virol, S., 2011. From Talent to Creative Cities: Toward a Conceptual Framework. In *51st European Congress of the Regional Science Association International*. Barcelona.
- Clark, G. & Moonen, T., 2009. Internationalisation. *OPENCities Thematic Paper 2*. URBACT.
- Cohendet, P.; Grandadam, D. & Simon, L., 2010. The Anatomy of the Creative City. *Industry and Innovation*, 17(1), pp.91-111. DOI: 10.1080/13662710903573869
- Cornford, J. & Charles, D., 2001. Culture Cluster Mapping and Analysis: A Draft Report for ONE North East. *Working Paper*. Centre for Urban and Regional Development Studies, University of Newcastle upon Tyne.
- Duchacek, I.D., 1986. *The Territorial Dimension of Politics within, among, and across Nations*. Boulder: Westview Press.
- Duque, F.S., 2015. Economia criativa: empreendimentos culturais. In *Seminário Internacional de Políticas Culturais*. Rio de Janeiro.

- Fernandes, C.C.C. & Ribeiro, M.F.B., 2015. Políticas culturais para cidades mais criativas no Mercosul: uma análise da paradiplomacia e cooperação descentralizada na rede Mercocidades. In *VI Seminário Internacional de Políticas Culturais*. Rio de Janeiro.
- Ferreira, A.G.; Fernandes, F. & Huçulak, J., 2011. A internacionalização de Curitiba: uma análise a partir de equipamentos urbanos de consumo e lazer. *Revista GEOMAE*, 2(1), pp.17-35.
- Figueiredo, J.L., 2015. Economia criativa, cidade criativa e desenvolvimento. In: Teixeira, E.A.S. & Corrêa, S.B., eds. *Economia criativa*. Col. "Contextos e Pesquisas". Rio de Janeiro: E-papers.
- Florida, R., 2002. *The Rise of the Creative Class – and How It Is Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Foord, J., 2008. Strategies for Creative Industries: An International Review. *Creative Industries Journal*, 1(2), pp.91-113. DOI: 10.1386/cij.1.2.91_1
- George, A.L. & Bennett, A., 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hartley, J., 2005. *Creative Industries*. London: Blackwell.
- Herrero, C.; Soler, A. & Villar, A., 2013. *Desarrollo humano en España: 1980-2011*. Valencia: Ivie.
- Howkins, J., 2001. *The Creative Economy: How People Make Money from Ideas*. London: Allen Lane.
- Landry, C., 2011. Prefácio. In A.C.F. Reis & P. Kageyama, eds. *Cidades criativas: perspectivas*. São Paulo: Garimpo de Soluções.
- Lecours, A., 2008. Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World. *Discussion Papers in Diplomacy*. Netherlands Institute of International Relations.
- Lessa, J.V.S., 2007. *Paradiplomacia no Brasil e no Mundo*. Viçosa: Editora UFV.
- Marcovitch, J. & Dallari, P.B.A., 2014. Entes subnacionais e os desafios da globalização. In _____, eds. *Relações Internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil*. São Paulo: Edusp.
- Marx, V., 2006. La acción internacional de las ciudades: el caso de Barcelona y Porto Alegre. *Cadernos CEDEC*, 80, pp.49-68.
- Mèrcher, L., 2013. Museu de Arte do Rio e Museu do Amanhã: duas Ferramentas à paradiplomacia cultural do Rio de Janeiro. In *VI Seminário Nacional de Pesquisa em Arte e Cultura Visual*. Goiânia.
- Míguez, P., 2007. Economia criativa: uma discussão preliminar. In G.M. Nussbaumer, ed. *Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares*. Salvador: Editora da UFBA.
- Milani, C.R.S. & Ribeiro, M.C.M., 2011. International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management. *BAR*, 8(1), pp.21-36. DOI: 10.1590/s1807-76922011000100003
- Moura, R., 2007. O turismo no projeto de internacionalização da imagem de Curitiba. *Turismo*, 9(3), pp.341-357.
- Onuki, J. & Oliveira, A.J., 2013. *Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência da cidade de São Paulo*. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais.
- Pardo, J., 2010. Os Jogos Olímpicos de Barcelona, 1992: marcas, memória e aprendizados para reinventar a cidade. In: A.C.F. Reis, ed. *Cidades criativas: soluções inventivas – o papel da Copa, das Olimpíadas e dos museus internacionais*. São Paulo/ Recife: Garimpo de Soluções/Fundarpe.
- Reis, A.C.F., 2008. Introdução. In _____, ed. *Economia criativa como estratégia de desenvolvimento: uma visão dos países em desenvolvimento*. São Paulo: Itaú Cultural.
- _____, 2010. Introdução. In _____, ed. *Cidades criativas: soluções inventivas – O papel da Copa, das Olimpíadas e dos museus internacionais*. São Paulo/ Recife: Garimpo de Soluções/ Fundarpe.
- _____, 2011. Introdução. In A.C.F. Reis & P. Kageyama, ed. *Cidades criativas: perspectivas*. São Paulo: Garimpo de Soluções.
- Reis, A.C.F. & A. Urani, 2011. Cidades criativas – perspectivas brasileiras. In: A.C.F. Reis & P. Kageyama, eds. *Cidades criativas: perspectivas*. São Paulo: Garimpo de Soluções.
- Santos, V.B., 2015. A relação entre cultura e desenvolvimento e a estratégia de fomento de arranjos criativos na Amazônia. In *VI Seminário Internacional de Políticas Culturais*. Rio de Janeiro.
- Sassen, S., 1998. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel.
- Scott, A.J., 2000. *The Cultural Economy of Cities*. London: Sage Publications.
- Soldatos, P., 1990. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors. In P. Soldatos & H.J. Michelmann, H.J., eds. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Nova York: Oxford University Press.
- Trip, J.J., 2009. Creative City Development in the Lisbon Strategy: Evidence from Dutch ERDF Allocation. In *City Futures '09: An International Conference Globalism and Urban Change*. Madrid.
- Trip, J.J. & Romein, A., 2010. Creative City Policy: Bridging the Gap with Theory. In *8th European Urban and Regional Studies*. Vienna.
- Vigevani, T., 2006. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(62), pp.127-139. DOI: 10.1590/s0102-69092006000300010
- Vital, G.C., 2015. A paradiplomacia nas cidades de São Paulo e Toronto – uma análise em três níveis. In *5^o Encontro Internacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*. Belo Horizonte.
- Vivant, E., 2012. *O que é uma cidade criativa?* São Paulo: Senac.
- Zamorano, M.M. & Morató, A.R., 2015. The Cultural Paradiplomacy of Barcelona since the 1980s: Understanding Transformations in Local Cultural Paradiplomacy. *International Journal of Cultural Policy*, 21(5), pp.554-576. DOI: 10.1080/10286632.2014.943752

Artigos de jornais

Florida, R., 2013. Toronto's Problem Has Grown beyond Its Mayor. *The Globe and Mail*, 8 nov. Disponível em: <http://www.theglobeandmail.com/globe-debate/torontos-problem-has-grown-past-its-mayor/article15313661/>. Acesso em: 16 fev. 2017.

Saavedra, M., 2015. La nueva 'paradiplomacia' de las ciudades. *ESGLOBAL*, 25 maio. Disponível em: <http://www.esglobal.org/la-nueva-paradiplomacia-de-las-ciudades/>. Acesso em: 15 fev. 2017.

Outras fontes

Authenticity, 2008. *Creative City Planning Framework: A Supporting Document to the Agenda for Prosperity. Prospectus for a Great City*. Toronto: Authenticity.

CCTC, 2017. *Cidade criativa*. Disponível em: <http://cidadecriativa.org/pt/cidade-criativa>. Acesso em: 15 fev. 2017.

DCMS, 1998. *Creative Industries Mapping Document*. Disponível em: http://www.culture.gov.uk/global/publications/archive_1998/Creative_Industries_Mapping_Document_1998.htm. Acesso em: 3 out. 2015.

PNUD, 2013. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Rio de Janeiro*. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/rio-de-janeiro_rj#renda. Acesso em: 15 fev. 2017.

Proyecto Allas, 2015. A irreversível internacionalização dos governos locais. Cidade do México.

Statistics Canada, 2011. *Population and Dwelling Counts, for Canada, Census Metropolitan Areas, Census Agglomerations and Census Subdivisions (Municipalities), 2011 and 2006 Censuses*. Disponível em: <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/dp-pd/hlt-fst/pd-pl/Table-Tableau.cfm?LANG=Eng&T=303&CMA=535&S=51&O=A&RPP=25>. Acesso em: 15 fev. 2017.

Toronto Culture, 2001. *The Creative City: A Workprint*. Toronto: Toronto Culture.

UNCTAD, 2010. *Relatório de Economia Criativa 2010*. São Paulo: UNDP-UNCTAD.

World Cities Culture Forum, 2015. *Rio de Janeiro*. Disponível em: <http://www.worldcitiescultureforum.com/cities/rio-de-janeiro>. Acesso em: 15 fev. 2017.

The Art of Encounter: Paradiplomacy and Internationalization of Creative Cities

Abstract

The objective of this article is to explain why creative cities seek to develop paradiplomacy in their internationalization processes. The central argument indicates that the development of paradiplomacy in the internationalization of creative cities is related to four main factors: the search for technical cooperation abroad for capacity building for creative business and cultural entrepreneurship, the building of partnerships in programs of rehabilitation of urban spaces, the promotion of local qualities to attract investors in co-productions and joint ventures and the influence in international institutions to facilitate access to the global market of cultural activities. The work of Panayotis Soldatos was used as a reference, adapted from the original treatment of federal states for creative cities. It is argued that the more divided the parts of the creative city are, the more capable to paradiplomatic activity subnational units are, the more harmonic the relations between central and local governments are, the more autonomy is delegated to municipalities and the more interdependent a creative city is on the external level, its paradiplomatic activity will be more assertive to seek to correct imbalances domestically and promote the city internationally. The methodology of focused and structured comparison of case studies is applied to the research of three creative cities that performed paradiplomatic activities in their internationalization initiatives: Barcelona, Toronto and Rio de Janeiro. Although Barcelona and Toronto have different determinants of an assertive paradiplomacy in relation to Rio de Janeiro, these three cities seem to have common objectives in the development of their paradiplomatic activities related to creative economy. In order to promote the economic potential of creativity, it is necessary to influence international agreements that make possible the appropriation of the benefits of the creative economy by communities that originated them, promote adequate access to financing, ensure education and training along with new job profiles and professions and form an environment that recognizes the economic value of creativity and the cultural intangible, functions for which paradiplomacy has a key role.

KEYWORDS: creative economy; internationalization; paradiplomacy; creative city; creative industry.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.