
“Berlim é Pobre, mas é Sexy”: o uso da Paradiplomacia na Projeção Internacional Berlinense

“Berlin is Poor, But Sexy”: Applying Paradiplomacy In The Berliner International Projection

Leonardo Mercher¹ 
Alexsandro Eugenio Pereira² 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n1.63280](https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n1.63280)

Recebido em: 08/06/2022
Aprovado em: 10/03/2023

Resumo: Diante do avanço dos estudos sobre paradiplomacia enquanto política pública, o presente artigo busca investigar o caso de Berlim, na Alemanha, ao adotar uma política de projeção internacional como parte de sua ressignificação local e nacional após a reunificação alemã em 1990. Berlim é escolhida por ilustrar uma paradiplomacia cultural que se mantém com poucas alterações em trinta anos, mesmo tendo alternância partidária. Com o intuito de identificar quais valores e práticas estariam presentes na ação internacional da cidade, utiliza-se o modelo de análise de paradiplomacia que orienta na coleta dos dados em cinco dimensões de variáveis explicativas: a dimensão da política de gestão; a institucional; a de mercado; a internacional; e a epistêmica. Os principais resultados obtidos apontam para: I) um consenso dos gestores em redefinir a imagem projetada berlinense, de uma cidade de conflitos e problemas sociais para uma cidade contemporânea e de oportunidades financeiras; II) criar aparelhos urbanos que sustentem essa nova imagem, como o aeroporto internacional e as reformulações em Potsdamer Platz e Alexanderplatz; III) replicar suas boas práticas em políticas públicas a partir de redes internacionais de cidades e da internacionalização do ensino superior.

Palavras-chave: Paradiplomacia; Cultura; Política Pública; Berlim

Abstract: Given the advance of research on paradiplomacy as public policy, this paper seeks to investigate the model of strategic image projection from Berlin after its reunification, from 1990. Berlin is chosen because the city illustrates a paradiplomacy that remains with few changes in thirty years, even in political party alternation scenario. To identify which values and strategies and which social sectors would be present in the city's internationalization action, the paradiplomacy analysis model (APD) is used, which guides data collection in five dimensions of explanatory variables: the dimension of

management policy; the institutional; the market; the international; and the epistemic. The main results obtained are: I) a consensus of managers to redefine the projected image of Berlin, from a city of conflicts and social problems to a contemporary city of financial opportunities; II) create urban devices that support this new image, such as the international airport and the changes in Potsdamer Platz and Alexanderplatz; III) replicate its good practices from international networks of cities and higher education.

Keywords: Paradiplomacy; Culture; Public Policy; Berlin

1. Introdução

Em 2003, o então prefeito de Berlim, Klaus Wowereit, declarou que ‘Berlim é pobre, mas é sexy’ (The Guardian, 2014). Essa afirmação tratava da alta procura de novos investidores estrangeiros pela cidade, ainda que houvesse uma considerável alta no desemprego. Comparada com outras cidades da União Europeia, como Paris, Milão ou Amsterdã, a Cidade de Berlim precisou lidar com uma imagem histórica em projeção internacional complexa na memória coletiva mais recente. Marcada por grandes conflitos mundiais no século XX, após a reunificação alemã (03 de outubro de 1990), o governo local decidiu investir em uma nova projeção internacional mais neoliberal, que trouxesse uma imagem aberta aos mercados e que subsidiasse o desenvolvimento local.

Essa projeção internacional institucionalizada nos três governos berlinenses (1990-2020) é constituída por políticas públicas específicas, tanto por meio da institucionalização da paradiplomacia, como por outras frentes de ações de visibilidade, vistas em reformas urbanas e discursos dos gestores. Sobre o uso do termo paradiplomacia (diplomacia paralela ao governo nacional) na presente pesquisa, partimos de sua compreensão enquanto política pública e política externa de um governo local/subnacional (Mercher e Pereira, 2018) que é orientada por valores, interesses e ações junto ao cenário internacional. O termo paradiplomacia possui outros sinônimos, como política externa subnacional, mas assim como aponta Cairo Junqueira (2017), manteremos aqui a palavra paradiplomacia por ser uma das mais usuais no meio acadêmico.

E por que analisar o caso de Berlim? Sabemos que Berlim é uma das três Cidades-Estados da Alemanha (Hamburgo e Bremen seriam as outras), ou seja, possui múltiplos níveis de identificação e ação (cidade, Estado e capital nacional). Mesmo que na prática seja um governo local/subnacional sem controle de forças armadas, Berlim possui tanto a polícia armada estadual como um departamento (delegacia) de relações federativas com

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

os demais governos alemães e com a União Europeia. Dessa forma, Berlim se insere em algum ponto entre paradiplomacia de cidades e paradiplomacia de governos estaduais (federados), ou seja, surge como um caso de maior autonomia do que a maioria das cidades em suas ações internacionais. Nesse sentido, compreender como a paradiplomacia se aloca nessa estrutura pode ser positiva para estudos similares.

Segundo por ser uma cidade observável por muitos outros governos locais, como em suas participações nas organizações e redes internacionais de governos locais (Eurocities, UCLG etc.), o que pode promover as boas práticas berlinenses para outros locais do mundo, especialmente para governos subnacionais que passaram ou passam por processos de unificação territorial, identitária e/ou política. Devemos lembrar que ao nível nacional, quando a cidade de Bonn deixa de ser a capital da Alemanha Ocidental (1948-1990), deslocando quase todos os departamentos públicos para Berlim, os berlinenses precisaram ressignificar a identidade e escolheram, dentre outras práticas, a projeção a partir do que chamam de adaptação da cidade ao mercado financeiro internacional/neoliberal (Sánchez, 2001; Sassen e Roost, 2001).

Pesquisas recentes de Berlim enquanto palco de acontecimentos internacionais são fartos, como sobre a queda do Muro de Berlim por Zavaleta Hernández e Sandra Kanety (2020). Contudo, a produção sobre a paradiplomacia de Berlim é predominante sobre análises de práticas pontuais, como irmanamentos (Cidades-irmãs), como na pesquisa de Nurwulan Rizkiya Anjani (2021) entre Java (Indonésia) e Berlim. Os estudos que mais se aproximam da paradiplomacia na região europeia são os desenvolvidos pela Universidade Livre da Antuérpia pelo professor David Criekemans (2006) desde os anos 1990. Nesse sentido, além dos pontos já mencionados, soma-se a dificuldade de encontrar literatura sobre política públicas da internacionalização de Berlim.

Enquanto principal objetivo da presente pesquisa, além de descrever o processo da paradiplomacia, enquanto ferramenta da projeção internacional, busca-se identificar quais dimensões locais teriam maior presença nessas práticas. Para fazer essa análise iremos utilizar o modelo de análise de paradiplomacia ou APD (Mercher e Pereira, 2018) e das observações críticas dos mercados internacionais de cidades de Fernanda Sánchez (2001). Compreendendo a paradiplomacia como política pública, dados de cinco dimensões de análise (gestão política, institucional, mercado, epistêmica e internacional) foram coletados a partir de visitas in loco, entrevistas, análises documentais e levantamento de notícias e literatura especializada. Com isso, o presente texto divide-se

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

em mais duas sessões, contemplando o método de coleta de dados pelo APD e a análise em si do caso de Berlim. Ao final seguem as considerações sobre a análise do caso e os principais resultados obtidos na compreensão da paradiplomacia berlinense como ferramenta de projeção internacional.

2. Paradiplomacia e Metodologia do Modelo APD

Quando estudamos política pública ao nível local nos deparamos com ações que visam melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, bem como manter uma certa saúde financeira das instituições responsáveis. Urbanismo e transportes, segurança social, mercado e finanças, ensino e cultura são alguns dos principais temas da política pública que ganham departamentos próprios vinculados à gestão (secretarias) e produção legislativa (comissões). Nos últimos anos o tema internacional também ganhou departamentos próprios em diversas cidades ao redor do mundo, como é observado pelo fortalecimento de redes internacionais de cidades, como a Rede de Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI, 1990) e Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU, 2021).

Mas por que cidades teriam um departamento de relações internacionais se comumente caberiam aos Estados nacionais terem personalidade jurídica internacional? Em meados do século XX, com o avanço da globalização (Sassen, 1991), cidades enriqueceram e deixaram de ser apenas palcos de decisões políticas internacionais para se tornarem agentes/atores decisores das relações internacionais. A criação ou ressignificação de redes internacionais de cidades deixaram de tratar apenas de questões locais e passaram a pressionar governos nacionais e suas organizações internacionais para que ouvissem o que as cidades tinham a contribuir. A integração regional e o enfrentamento de desafios internacionais que se apresentavam ao nível local, como aquecimento global e pandemias, também demandaram planos de ações das cidades e outros governos subnacionais junto aos cenários doméstico e internacional. Com isso, muitas cidades institucionalizaram suas dinâmicas internacionais em secretarias e planos estratégicos de ação.

A partir do momento em que uma cidade passa a ter um plano estratégico de ação internacional, com corpo técnico e estrutura institucional formalizada é que podemos observar a paradiplomacia – diplomacia paralela ao governo nacional/central. A paradiplomacia, portanto, não é qualquer ação internacional realizada por uma cidade, gestores ou suas instituições, mas precisa de um plano estratégico institucionalizado

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

(Salomón, 2011). Isso significa que nem toda projeção internacional utiliza da paradiplomacia. A presença de secretarias ou coordenadorias de relações internacionais se torna um bom sinal de que a paradiplomacia realmente se faz presente naquela cidade. Entretanto, é preciso investigar para ver se o órgão se limita a meras questões formais e de cerimonial ou se realmente possui objetivos, corpo técnico especializado e diálogo estratégico com os gestores (prefeitos e suas equipes).

E o que seria a paradiplomacia no âmbito da projeção internacional? Essa paradiplomacia enquanto ferramenta da projeção seria a escolha estratégica de uma cidade em ganhar visibilidade internacional a partir de ações artísticas, desportivas, turísticas, urbanísticas, discursos de gestores e outras ações para alcançar objetivos previamente definidos (Mercher, 2020), que geralmente convergem para o desenvolvimento local ou fortalecimento político da cidade em seu contexto local/nacional. Cidades como Barcelona, Coimbra, Milwaukee, Paris, Rio de Janeiro e Salamanca investem estrategicamente em suas visibilidades internacionais (Ibidem) a partir de novos marcos urbanísticos, grandes eventos de experiência cultural ou estrutura de ensino superior.

Como defende Kavaratzis (2004), muitas cidades criam identidades visuais e marcas de reconhecimento popular internacionais para fortalecer segmentos como do turismo. Saskia Sassen ainda trata sobre as cidades que se reinventam para se projetar e atender ao consumo do entretenimento internacional (Sassen e Roost, 2001), bem como os estudos de Fernanda Sánchez (2001) que observam o comportamento de cidades que se rendem aos mercados internacionais em suas estratégias de internacionalização/paradiplomacia, como no turismo ou no mercado imobiliário. Com isso, a paradiplomacia instrumentalizada para a projeção internacional se torna uma subárea de estudos de Política Pública e Relações Internacionais, especialmente presente em cidades que detém algum capital (financeiro, cultural, político etc.) de interesse ao mundo ou que buscam ressignificar sua imagem internacionalmente, como em preocupações de desenvolvimento sustentáveis diante do avanço internacional de agendas ambientais.

Com o intuito de identificar e compreender a estratégia paradiplomática adotada por Berlim, utilizaremos o modelo de análise de paradiplomacia (APD). Presente na literatura de Relações Internacionais aplicado em outros casos, como da Cidade do Rio de Janeiro (Mercher e Pereira, 2018), o uso aqui do APD (Quadro 1) é para investigar a

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

execução da política pública de internacionalização/paradiplomacia berlinense a partir de setores governamentais, sociais e de mercado que possam explicar ou contribuir na descrição do tipo estratégico adotado nos últimos trinta anos. Ao mesmo tempo em que a presente pesquisa investiga o caso de Berlim, também replica e testa a eficiência do APD em identificar eixos determinantes na execução da paradiplomacia em uma outra cidade. Reforçamos que a presente pesquisa foca na etapa da execução, alcançando eventualmente alguns dados da elaboração e de resultados da política pública.

Quadro 01: Modelo simplificado da Análise de Paradiplomacia (APD)

Dimensões:	Gestão Política	Institucional	Mercado	Internacional	Epistêmica
Variáveis explicativas recorrentes:	Perfil dos gestores; Espectro político-partidário	Órgão especializado; Autonomia financeira e de gestão; Perfil dos gestores técnicos	Participação do mercado; Participação nos mercados internacionais de cidades	Atuação de agentes internacionais; Participação em redes e outros agentes internacionais	Participação de think tanks; Posicionamento epistêmico local

Fonte: Autores, baseado em Mercher e Pereira, 2018.

O modelo APD possibilita coletar dados e testar variáveis – antes dispersas pela literatura – que indiquem maior ou menor grau explicativo sobre a natureza estratégica da paradiplomacia e seus principais valores embutidos na execução. Seu uso pode ser tanto quantitativo como qualitativo, empregando diversos métodos para cada tipo de variável, desde prosopografia e estudo de redes para comparar perfil de gestores até entrevistas e análises documentais para identificar presença de grupos epistêmicos e do mercado na paradiplomacia. De forma mais explicativa, resumindo as cinco dimensões do APD temos:

- Na dimensão política de gestão (I) coletamos os dados dos perfis dos prefeitos e das relações partidárias ao longo do período, como rupturas e continuidades ideológicas. Utilizam-se informações em sites pessoais, registros institucionais (prefeituras e outros) e dicionários sociais;
- Na dimensão institucional (II) identificamos se há um órgão específico para cuidar das relações internacionais/paradiplomacia da cidade, sua autonomia financeira (se está vinculada ao gabinete do prefeito ou se goza de recursos próprios), bem como o perfil de seus gestores institucionais e de seu corpo técnico (o quão são especializados no tema/formação/experiência profissional);
- Na dimensão de mercado (III) investigamos se existe a participação formal junto à gestão da paradiplomacia de empresas e representações privadas (como

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

associações comerciais e industriais locais) e se a cidade se insere nos mercados internacionais de cidades, como o imobiliário, turismo, de boas práticas etc.;

- Na dimensão internacional (IV) analisamos a presença, financiamento ou demanda de agentes e organismos internacionais na política local/internacional da cidade, bem como da participação da cidade em organismos internacionais, como em redes de cidades e suas áreas de interesse registrados em atas e outros documentos;
- Por fim, na dimensão epistêmica (V) investigamos se existem relações da prefeitura e suas instituições/gestores com grupos de conhecimento (think tanks), fontes de valores sobre boas práticas da paradiplomacia (quem os gestores seguem/se aconselham) e críticas da sociedade (como de professores e especialistas) ao modelo adotado a partir de publicações e manifestações científicas.

Não existiria uma ordem fixa de análise de cada dimensão, mas usualmente os estudos de paradiplomacia iniciam-se observando gestores e instituições responsáveis. Identificar o perfil dos gestores (prefeitos), suas falas, o espectro político-partidário, por exemplo, possibilita ver em qual grau a dimensão política da gestão explicaria maior ou menor presença do personalismo dos prefeitos ou das ideologias econômicas na estratégia adotada pela cidade. Assim como ao analisar a dimensão epistêmica, podemos identificar se as universidades e grupos de conhecimento (think tanks) atuam direta ou indiretamente nos valores estratégicos presentes na paradiplomacia da cidade, como os casos dos valores neoliberais na consultoria de Jordi Borja em Barcelona e Rio de Janeiro (Vainer, 2001).

Para a presente pesquisa levantamos os seguintes dados: perfil biográfico e espectral partidário dos prefeitos de Berlim; as principais ações dos prefeitos junto à internacionalização da cidade; identificação estrutural e do corpo técnico das instituições governamentais envolvidas com a execução da paradiplomacia; a presença de acordos e vínculos dessas instituições especializadas com agentes privados e de comunidades epistêmicas (universidades e think tanks); tipo de valores e interesses entre o local e o internacional; participação da Cidade em agendas internacionais; e respostas do local frente ao internacional, como apoios e oposições públicas da sociedade civil e outros órgãos envolvidos. Análises documentais dos órgãos oficiais, visita in loco, bem como entrevistas com acadêmicos residentes em Berlim complementam as bases de informação

da presente pesquisa. Apresentado o APD e nossa proposta de aplicação, seguimos à análise do caso da cidade de Berlim.

3. Aplicação do APD em Berlim (1990-2020)

Institucionalmente Berlim divide suas relações exteriores em duas áreas de atuação (Chancelaria de Berlim, 2021): a da integração regional europeia e continente; e as dinâmicas e interações não-europeias. Em sua paradiplomacia, Berlim precisa lidar com o desenvolvimento local (mantendo sua autonomia) por ganhos externos, também lida com a imagem nacional (enquanto capital), com os processos de integração regional (participando da EU), com os processos externos à Europa de seu interesse e com os fluxos e dinâmicas internacionais desafiadores que perpassam seu território (migrações, gentrificação, terrorismo etc.). Tudo isso em meio a própria busca por ressignificar sua imagem após a reunificação em 1990. Nesse contexto a paradiplomacia acaba assumindo agendas multiníveis de responsabilidades e ações.

Ainda que haja essa complexidade de níveis de ações e interesses, a paradiplomacia geral de Berlim se manteve constante nos últimos trinta anos, com poucas alterações – tendo ressalva apenas para mudanças de preferência em relações bilaterais (anos 1990) para multilaterais (anos 2000). A título de simplificar a leitura, em relação aos principais acontecimentos que identificamos ao longo da presente coleta de dados, como nas entrevistas e visitas in loco, construímos uma breve linha cronológica para facilitar ao leitor a compreensão do caso berlinense (KINZER, 1991; DW, 2008; *Introducing Berlin*, 2020; Reuters, 2019).

- 1989, ocorre o início da queda do muro de Berlim, se estendendo para o ano seguinte e reconectando os lados ocidental e oriental até sua reunificação (1990);
- 1991, ocorre a decisão sobre uma maior transferência da administração pública nacional, antes presente na cidade de Bonn;
- 1993, é criada e sediada a Transparência Internacional em Berlim para combater a corrupção e crimes políticos mundiais, no mesmo ano inicia a recuperação patrimonial da cidade, com a Catedral de Berlim, culminando, em 1999, com a reestruturação da Potsdamer Platz (região central) e a nova imagem de Berlim contemporânea;
- 1999, em meio a construções de novas embaixadas, a embaixada de Israel é atacada e os EUA pressionam por maior segurança para construir a sua embaixada na Cidade, exigindo políticas públicas de atenção ao terrorismo internacional;

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

- 2000, o sistema financeiro internacional começa a marcar presença na Cidade com a inauguração de novos edifícios espelhados, como o Bahntower, e iniciando os processos de gentrificação pela alta dos aluguéis e consumo básico;
- 2001, desde a reunificação, o partido União Democrática Cristã deixa o poder e assume o Social-Democrata, se mantendo até hoje na gestão da cidade;
- 2006, ocorre a final da Copa do Mundo Fifa (futebol), exemplo do uso de grandes eventos enquanto parte da estratégia de visibilidade internacional;
- 2011, em 15 de outubro ocorre a então manifestação popular contra a desregulamentação do mercado financeiro e outras injustiças sociais, em sintonia com outras manifestações no mundo (Nova York, Frankfurt etc.);
- 2014, a Cidade adere ao movimento contra a pena de morte (Cities for Life) e promove intercâmbios e eventos diversos para fortalecer relações com China, Los Angeles e América Latina;
- 2016, seguem protestos contra a gentrificação;
- 2019, protestos contra a especulação financeira, monopólio financeiro imobiliário e paralisação geral contra injustiças aos profissionais do transporte público e privado levam ao debate legislativo de medidas de mediação entre o local e o internacional;
- 2020, Berlim aprova teto para valores de aluguéis e de combate ao monopólio imobiliário por agências financeiras. Inaugurado o aeroporto internacional Berlim-Brandemburgo, peça-fundamental na estratégia de internacionalização da cidade projetado ainda nos anos 1990.

Nesse breve histórico é possível identificar que, desde a reunificação, ocorrem sobreposições de identidades (local, nacional e de bloco UE), interesses de mercados locais e internacionais e contraposto entre a internacionalização de uma Berlim como um dos principais centros políticos da União Europeia, ao mesmo tempo em que a “população resiste à gentrificação” (Reuters, 2019) vinculada aos “mercados internacionais de cidades” (Sánchez 2001). Sobre gentrificação, termo corrente no caso de Berlim, podemos resumir as definições de Eugênia Dória Viana Cerqueira no caso de Paris (2014, p. 433-434) como mutações sociais e urbanas em curto período que resultam em tensões urbanas, políticas e sociais, como no caso da gentrificação comercial, quando empresas e o mercado encarecem e alteram hábitos e acessos da população local aos bens, memória e identidades do local afetado. Em outras palavras: quando o interesse do mercado por

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

uma determinada região encarece a vida e expulsa as pessoas originais de seus bairros e cotidiano.

Podemos adiantar que a gentrificação em Berlim se dá pela abertura rápida que ocorre após a unificação alemã e absorção do modelo de gestão neoliberais pela Cidade. O consenso dos gestores em manter uma redefinição de imagem projetada enquanto uma cidade contemporânea e de oportunidades financeiras também foi observado. Além disso, a criação de aparelhos urbanos, como o Aeroporto Internacional Berlim-Brandemburgo e as reformulações da Potsdamer Platz e de Alexanderplatz com participação dos governantes locais materializam a estratégia dessa nova visibilidade internacional. Dito isso, vamos aos dados coletados em uso do APD na Cidade de Berlim, de 1990 a 2020.

Começemos com **a dimensão da política de gestão**. Tomemos a reunificação como marco da nova Berlim, e desde 1991, teremos apenas três prefeitos em seu comando: Eberhard Diepgen (1991-2001, União Democrática Cristã); Klaus Wowereit (2001-2014, Partido Social-Democrata); e Michael Müller (2014-, Partido Social-Democrata). Dentro do espectro ideológico político alemão, a União Democrática Cristã (UDC), mesmo partido da então Chanceler Angela Merkel (2005-2021), é considerado de centro-direita (Hornsteiner, 2014; Detterbeck, 2014), enquanto o Partido Social-Democrata (SPD) é considerado de centro-esquerda (Idem) e filiado à Internacional Socialista, sendo ambos os dois maiores partidos no cenário nacional alemão.

Referente à orientação política na cidade de Berlim, Diepgen (UDC) foi o responsável por reestruturar a nova imagem da cidade reunificada, retirando símbolos tidos como do antigo regime socialista ou da divisão da cidade (Muro de Berlim, estátuas de Lenin etc.) e fomentar a criação de novos símbolos da unificação pela cidade, como a recuperação dos Portões de Brandemburgo, o planejamento do novo aeroporto internacional de Berlim (demandado em 1991, com obras iniciadas em 2006 e inaugurado em 2020) e a Potsdamer Platz que marca a nova imagem berlinense com seus prédios comerciais arrojados. Contudo, ainda que tenha assumido planejamentos estratégicos neoliberais para a cidade, mesmo no governo UDC, podemos entendê-los como moderados diante de outras grandes experiências, como Barcelona e Rio de Janeiro (Sánchez, 2001; Vainer, 2001; Mercher e Pereira, 2018).

É preciso entender que durante a Guerra Fria pouca coisa mudou na arquitetura da cidade, visto que boa parte dos investimentos da Alemanha Ocidental iam para Bonn e da URSS para manter a ocupação. Berlim também sai da Guerra Fria perdendo o posto de

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

capital financeira da Alemanha para Frankfurt, mas suas ações para recuperar a importância econômica vieram em uma agenda neoliberal que trazia consigo estratégias de internacionalização junto ao mercado financeiro global. Contudo, essa abertura ao capital financeiro internacional que possibilitaria as transformações urbanas na Cidade já mencionadas, desgastaram a população berlinense que passou a eleger em maioria o SPD desde 2001, com alguns dos antigos políticos e moradores do lado socialista ganhando maior destaque.

Wowereit e Müller não romperam totalmente com os planos estratégicos neoliberais de internacionalização de seu antecessor. Se ainda buscavam uma cidade moderna e reforçá-la enquanto importante palco das políticas alemãs e europeias, os dois últimos prefeitos passaram a administrar demandas sociais cada vez mais crescentes, resistentes às consequências da internacionalização. Reforçamos aqui que as resistências não se mostraram diretas à paradiplomacia da Cidade, mas as consequências que a população associa à falta de regulação por parte do legislativo e do executivo de Berlim. Greves, protestos contra a financeirização de serviços, principalmente moradia e transportes, vem sendo uma constante na capital alemã desde os anos 2010 e os dois prefeitos tendem a separar as frentes de diálogos: aos agentes estrangeiros permanece a estratégia paradiplomática de sempre; e à demanda da sociedade local cabe ao legislativo criar regulamentações e mediar o processo de crescimento e gentrificação.

Em relação à análise do perfil dos três prefeitos, em busca de identificar envolvimento pessoal com temas internacionais que expliquem suas estratégias, levantamos os dados a seguir a partir das páginas dos prefeitos na chancelaria berlinense (Berlin.de):

- Eberhard Diepgen nasceu em Berlim (13/11/1941), estudou Direito na Universidade Livre de Berlim, foi prefeito de Berlim Ocidental (1984-89), e enquanto prefeito da atual Berlim se colocava em oposição à mudança de instituições administrativas de Bonn para Berlim (Kinzer, 1991) e lidou com a desconfiança e as exigências de segurança dos EUA em construir sua embaixada na cidade (Cohen, 1999). Também foi em seu governo, em 1991, que Berlim aderiu a Rede Metropolis, então a maior rede internacional de cidades e hoje vinculada a Cidades e Governos Locais Unidos - CGLU. Mas vale destacar que a maioria dos tratados de cidades parceiras com Berlim ocorreu em seu governo, enquanto a participação em redes aumentou após o término de seu mandato, a

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

partir dos anos 2000. Após a prefeitura, assumiu cargo de advocacia na firma Thümmel, Schütze & Partner e membro da Fundação Konrad Adenauer (Berlin.de, 2023a);

- Klaus Wowereit nasceu em Berlim Ocidental (01/10/1953), também estudou Direito na Universidade Livre de Berlim, antes de assumir a prefeitura foi membro civil do gabinete de interior do Senado e conselheiro municipal (vereador). Enquanto prefeito (2001-14) atuou no equilíbrio da projeção internacional de Berlim como cidade global, ao mesmo tempo que lidava com o avanço dos mercados internacionais para a cidade, declarando, em 2003, que ‘Berlim é pobre, mas sexy’ (The Guardian, 2014), dada a alta procura de investidores e moradores mesmo com alta do desemprego. Também recebeu a alcunha de ‘símbolo de liberdade’ pelo The New York Time (Lander, 2006) por ser abertamente homoafetivo e defender pautas de integração social (imigração islâmica) e desenvolvimento consciente e sustentável. Após a prefeitura dedica-se em consultorias e ao ativismo de gênero e não discriminação na política (Berlin.de, 2023b);
- Michael Müller nasceu em Berlim Ocidental (09/12/1964), estudou Administração e Negócios abrindo seu próprio negócio. Iniciou sua carreira política como membro do PDS em 1981, sendo eleito vereador de Berlim em 1996. É o atual prefeito de Berlim (2014-), assumindo compromisso com a melhoria da qualidade de vida na capital, especialmente na ampliação da oferta imobiliária, na ampliação de direitos das classes trabalhadoras e resistência à expansão desregulada dos mercados internacionais de cidades. Seu governo é marcado por pressões populares contra o aumento do custo de vida na cidade e outros desafios de sua internacionalização (Berlin.de, 2023c).

A análise do perfil dos três prefeitos não demonstra relação pessoal relevante com agendas internacionais, apenas sendo vistas nas agendas formais de estratégias internacionais das chancelarias (departamentos de RI de Berlim). Os dados dessa dimensão nos mostram que a atual estratégia começou com Diepgen e os demais prefeitos mantiveram a paradiplomacia sem grandes interferências. Isso nos leva a buscar em outras dimensões as explicações desse tipo de paradiplomacia adotada por Berlim nos últimos trinta anos.

Na **dimensão institucional** é possível ver a materialização do funcionamento da paradiplomacia da cidade e suas principais preocupações/frentes de trabalho. Para leituras institucionalistas essa dimensão já seria suficiente para descrever a paradiplomacia da cidade. Contudo, o intuito aqui é identificar a consolidação institucional, a autonomia e a capacidade técnica de gerir a paradiplomacia. É possível ver que relações internacionais é um tema relevante para a gestão de Berlim, ocupando espaço próprio na estrutura institucional da prefeitura (Figura 1) em espaços segmentados por teor técnico. A Cidade conta com a Chancelaria de Relações Internacionais de Berlim (Chancelaria, 2021) que apresenta suas cinco diretrizes oficiais: i) representação política e atividades diplomáticas nacionais; ii) cooperação e participação em redes internacionais de cidades; iii) apoio ao turismo e negócios, especialmente ao turismo industrial; iv) atividades de agendas culturais; e v) proteção climática e de desenvolvimento tecnológico sustentável.

Figura 1: Organograma institucional da gestão internacional de Berlim



Fonte de dados: Autores, baseado no organograma da Chancelaria de Berlim, 2021.

Estruturalmente chamamos aqui de Chancelaria de Relações Internacionais de Berlim a soma das instâncias de gestão de relações internacionais da Cidade, tendo sua base no Departamento IV B, por ser o órgão mais especializado para relações fora da Alemanha e da União Europeia. Vale ressaltar que Berlim utiliza termos como Senado, Estado e outros que podem confundir o leitor que não conhece a estrutura política, mas, de forma resumida, todas as instituições da Chancelaria aqui apresentadas estão subordinadas ao Prefeito de Berlim. Em relação à atuação temática da Chancelaria temos uma forte atuação em questões de integração regional da União Europeia (UE), comerciais/industriais para exportação, ambientais e científica/ensino superior.

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

As relações internacionais de Berlim são tratadas de forma especializada pelos terceiro, quarto e quinto escalões da administração pública local. Nesses trinta anos vimos um bom grau de formação e atuação profissional vinculada às relações internacionais e ao desenvolvimento econômico-social dos gestores e profissionais da Chancelaria. Como exemplo, nos últimos anos Barbara Berninger (Departamento IV B) foi a responsável pela paradiplomacia da Cidade desde 2007 até o fim da pesquisa. Barbara Berninger também é a Secretária Regional para a Europa na organização Metrópolis (organização mundial de cidades subordinada à Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU), reforçando estratégias de transferência de políticas públicas e de desenvolvimento sustentável na participação internacional da Cidade em redes internacionais (Andrews, 2015). Sua percepção é de que cidades inteligentes são, primeiramente, cidades unidas internacionalmente, ao mesmo tempo em que tornam seus cidadãos mais incluídos e conscientes sobre a própria cidade (IPR Praha, 2015).

A investigação dos gestores anteriores mantém sempre algum grau de envolvimento profissional ou de formação prévios em relações internacionais, mantendo o caráter especializado do corpo técnico à frente da paradiplomacia institucional da Cidade. Além de Berninger, temos Regine Kayser (Departamento IV A, Cerimonial e Protocolo), ambas subordinadas a Andreas Zimmer (Chefe da Diretoria IV), por sua vez, subordinado a Sawsan Chebli e Marc Quedenbaum (Relações Federativas, Cívicas e RI) que respondem diretamente a Christian Gaebler (Chancelaria do Senado/Secretaria Permanente de Mídia) e ao Prefeito (atualmente Michael Müller). Ao todo, 15 profissionais estão subordinados a Sawsan Chebli para cuidar das Relações Interacionais da Cidade (Chancelaria, 2021). Diferentemente de outras cidades no mundo, como as brasileiras, a mudança de prefeitos pouco interfere nos cargos de alguns desses profissionais, permanecendo longos períodos na gestão da Chancelaria, como a própria Berninger.

Das atividades internacionais a Chancelaria destaca as redes internacionais como estratégia fundamental de internacionalização. Como já mencionado, os principais temas de interesse da cidade são negócios internacionais, transferência de políticas públicas, urbanismo, desenvolvimento sustentável e fortalecimento da democracia. Sua participação em 14 redes reflete esses interesses: Baltic Metropolises (BaltMet, que fortalece a capacidade competitiva econômica da região dos Balcãs); C40 (rede mundial que lida com mudanças climáticas); Climate Alliance (proteção climática mundial);

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

ECCAR (rede europeia contra o racismo); Eurocities (manejo de desafios e oportunidades urbanos europeus); Fast-Track Cities (combate à AIDS); Global Compact (desenvolvimento sustentável); ICORN (tratamento aos refugiados); Mayors for Peace (diminuição de armas nucleares); Metrópolis/CGLU (maior rede de cidades do mundo); OWHC (preservação patrimonial); Rainbow Cities Network (luta contra discriminação de gênero); Solidarity Cities (tratamento de refugiados); UCUE (rede das capitais europeias).

Já as parcerias diretas com cidades criam uma situação mais complexa pois, enquanto uma Cidade-Estado, Berlim possui tanto parcerias com cidades, como os seus bairros/distritos também possuem autonomia para desenvolver parcerias com outras cidades. Formalmente Berlim possui vínculo com 17 cidades. Seguindo a ordem cronológica, os tratados firmados se iniciam em 1967, com Los Angeles, e continuam nos anos 1980 com Paris, Madrid, Istambul, nos anos 1990 com Varsóvia, Moscou, Budapeste, Bruxelas, Jacarta, Tasquente, México, Pequim, Tóquio, Buenos Aires, Praga e anos 2000 com Vindique e Londres. A própria Chancelaria reconhece que o grande número de cidades parceiras impede que em todas sejam dadas as mesmas intensidades de ações, reforçando que, desde os anos 2000, a Cidade dá preferência pelas ações e trocas de experiências (transferência de políticas) por meios institucionais das redes internacionais. Essa informação é importante por mostrar uma alteração na estratégia internacional da cidade: de maior peso bilateral nos anos 1990, para multilateral nos anos 2000.

Para finalizar os dados institucionais vale a pena informar as parcerias com outras instituições locais que são apresentadas pela Chancelaria de Berlim no âmbito estratégico internacional: departamentos do Senado de Berlim; o Berlin Partner, espécie de programa para internacionalização empresarial e de negócios na cidade; Escritórios de Relações Exteriores da Alemanha e, conseqüentemente, demais consulados e embaixadas; Instituto Goethe, com a diplomacia cultural; e o DAAD que lida com o intercâmbio educacional e científico na internacionalização das universidades e institutos alemães de ensino e pesquisa. Além disso, a Chancelaria possui uma página virtual de notícias que possam interessar sobre acontecimentos mundiais e de relação com a Cidade. Mercado e Ensino se destacam nessas parcerias e refletem a visão estratégica do desenvolvimento local na paradiplomacia: desenvolver a indústria local e ganhar relevância científica e cultural internacional por meio do ensino superior.

Indo então para a **dimensão de mercado** iniciamos com dados mais gerais, onde aproximadamente três milhões e meio de pessoas residem na Cidade, ficando atrás de áreas como Paris, Madrid, Barcelona e Milão dentro da União Europeia (Eurocities, 2021). Sua economia possui uma grande base de serviços de aproximadamente 86%, seguida em menor proporção pela indústria e outras atividades (Berlin.de, 2021). Esse cenário ocorre pela crescente presença de representações, filiais administrativas e sedes de empresas alemãs e estrangeiras na cidade, além do turismo, educação superior e serviços públicos nacionais e locais. O crescimento econômico, segundo a página oficial da Cidade (Berlin.de, 2021), gira em torno de 2% a 3% ao ano, assim como a diminuição do desemprego nos últimos anos. Vale lembrar que as altas taxas de desemprego, em comparação com as demais cidades alemãs, sempre foi um dos maiores desafios da Cidade após a unificação, como mencionado pelo Prefeito Wowereit, em 2003.

Quando analisamos a dimensão de mercado buscamos observar, ao menos, dois segmentos de acordo com o APD: participação do mercado na gestão estratégica da internacionalização da cidade; e a relação com os mercados internacionais de cidades (Sánchez, 2001). O primeiro é possível observar no Berlin Partner, programa de internacionalização de negócios que tem apoio da Chancelaria de Relações Internacionais da Cidade. Já o segundo é preciso identificar quais dos mercados de cidades estão presentes e como esses interferem na paradiplomacia e internacionalização da cidade.

Dentro do setor de serviços as grandes empresas de ação internacional sediadas em Berlim que podemos destacar como relevantes para a paradiplomacia são: Bombardier Transportation, Deutsch Bahn e a Berliner Verkehrsbetriebe (tráfego e logística), Charité, Pfizer e Vivantes (saúde), Siemens e Deutsch Telekom (tecnologia e comunicação) e a Coca-Cola (alimentação). Muitas outras empresas estão presentes, como redes de franquias de alimentação e de serviços financeiros, além de redes de hotéis e serviços por aplicativos, como Uber e Booking.com. Entretanto, apenas as primeiras citadas foram identificadas (Berlin Partner, 2021) em ações conjuntas com a Chancelaria ou o governo de Berlim.

Faz-se a ressalva que referente a serviços por aplicativos virtuais, como Airbnb, geraram diversos movimentos sociais contrários ou em busca de regulamentação por demanda da população junto ao legislativo. Como já mencionado, um dos pontos mais sensíveis da internacionalização da Cidade é o aumento do custo de vida, especialmente da moradia. Berlim demonstra consciência sobre as consequências da

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

internacionalização, presentes em textos e falas de gestores públicos e de movimentos sociais.

Dos mercados internacionais de cidades, apontados por Fernand Sánchez (2001) – mercado para empresas com interesses locais; mercado imobiliário; mercado de consumo; mercado do turismo; mercado das boas práticas de políticas públicas; e o mercado de consultoria – observamos crescimento da especulação imobiliária, financeira e impactos do crescimento do turismo e entretenimento, o que gera as resistências e protestos já mencionados em Berlim pela sociedade civil organizada. Bairros como o Mitte (centro) e Prenzlauer Berg aumentam sua gentrificação por presença de grandes empresas e seus funcionários bem pagos ou pela demanda do turismo e do mercado imobiliário internacionais.

Manchetes de jornais sobre essa crise da habitação e custo de vida ganham força a partir de meados dos anos 2000, em afirmações como “Berlim continua conquistando mais investimentos e sua reputação internacional atrai cada vez mais pessoas ricas para novos apartamentos luxuosos, mais baratos do que em Nova York, Londres ou Paris” (DW, 2008). Quanto ao mercado de boas práticas em políticas públicas, Berlim faria parte das cidades que buscam exportar modelos e nem tanto os receber. A própria Chancelaria e Barbara Berninger defendem o uso de banco de dados de transferência de políticas berlinenses multilateralmente, ao mesmo tempo que busca incentivar inovações, startups e outras experiências locais da Cidade para o futuro compartilhamento em redes de cidades.

Dessa forma, na dimensão de mercado, identificamos a presença conjunta entre empresas e mercados e a Chancelaria de RI de Berlim, como pelo programa Berlin Partner. Desde os anos 1990 as empresas e os investimentos estrangeiros aqueceram os mercados internacionais de cidades apontados por Sánchez (2001) que resultaram materialmente nos protestos na década de 2010. A reformulação de áreas urbanas para atender às necessidades desses investidores, como por prédios administrativos no centro e um novo aeroporto maior e mais moderno, marcam políticas públicas locais de adaptação à demanda internacional dos mercados que, por sua vez, se torna resultado da política de projeção intencional do governo local de uma imagem a ser consumida internacionalmente. Pode-se dizer que a estratégia deu certo em seus objetivos primários, mas que agora precisa lidar com os impactos sociais.

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

Diante desse cenário político, institucional e de mercado levantamos entrevistas, em maio de 2019, com acadêmicos em Berlim sobre a internacionalização da imagem da cidade e suas percepções sobre a paradiplomacia cultural. Seguimos premissas compartilhadas por pesquisadores, como Fraser e Gondim (2004), em que, por meio de entrevistas qualitativas, buscamos registrar as vivências individuais enquanto dados de análise válidos para compor a peça maior de análise. Na dimensão epistêmica, saber como a comunidade epistêmica enxerga a internacionalização e se participa dos planejamentos da cidade são importantes. De modo geral as universidades possuem participação ativa com os canais institucionais da Chancelaria e possuem núcleos de pesquisa sobre temas transversais. Mas, de modo geral, a percepção acadêmica é crítica às consequências da internacionalização e apontam para processos de regulação dos mercados e diminuição da gentrificação. Ao mesmo tempo em que ganham com a internacionalização de seu corpo discente e docente nessa projeção de imagem com apoio governamental ao setor científico.

Quadro 02: Entrevistas presenciais dos autores realizadas em Berlim

Entrevistados	Sergio Costa	Renata Morales Díaz	Monique Momberg	Barbara Berninger
Instituição	Professor da Universidade Livre de Berlim – Departamento para América Latina	Pesquisadora da Universidade Livre de Berlim – Departamento de Estudos Linguísticos e Culturais	Pesquisadora da Universidade Humboldt – Departamento de Sociologia e Urbanismo	Secretária-Chefe do Departamento IV B (Relações internacionais de Berlim) e da Rede Metropolis
Relevância	Estudos sociais e políticos europeus	Estudos culturais europeus	Estudos urbanos e de mercado em Berlim	Responsável pela paradiplomacia de Berlim
Visão	Indicação de novos entrevistados e núcleo de pesquisas sobre Berlim	Favorável à abertura / internacionalização da cidade e crítica à xenofobia e práticas de mercado aos estrangeiros	Crítica à gentrificação e inflação em Berlim dada abertura comercial desregulada	Favorável à abertura / internacionalização da cidade e reprodução do discurso oficial
Data	Abril, 2019	Abril, 2019	Maio, 2019	Maio, 2019

Fonte: Autores, 2022.

As entrevistas (Quadro 2) foram realizadas presencialmente em Berlim no ano de 2019, sendo o áudio gravado pelo celular. As entrevistas se iniciaram com Sérgio Costa, professor do Departamento de Estudo Latino-Americano e Europeus da Universidade Livre de Berlim. A partir dessa primeira entrevista, indicações e os contatos de grupo de pesquisa das universidades locais foram obtidos. Fomos até esses grupos. Na Universidade Livre de Berlim foi indicada a pesquisadora Renata Morales Díaz, tanto por

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

seus estudos culturais regionais na universidade, como por ser estrangeira residente, trazendo olhar do externo em imersão. Na Universidade de Humboldt, a mais antiga de Berlim, foi indicado o grupo de pesquisa sobre urbanismo, sociedade e mercado da Geografia e Sociologia, onde entrevistamos Monique Momberg e suas pesquisas sobre como as empresas estrangeiras atuam em Berlim e interferem nas dinâmicas sociais da cidade. Por fim, entrevistamos a representante da paradiplomacia de Berlim, Barbara Beringer, com o intuito de cruzarmos as avaliações acadêmicas com a institucional. Todas as entrevistas foram livres, mas sempre inserindo três temas nas perguntas: I) a percepção política e social sobre Berlim nos últimos anos; II) se percebe dinâmicas internacionais na cidade; e III) avaliação sobre os pontos levantados pelo entrevistado durante a entrevista.

Em entrevistas com Monique Momberg, pesquisadora de cidades, tecnologias e mercado na Universidade de Humboldt, nos informa que “o mercado internacional pressiona a população local, especialmente a mais vulnerável no aumento do custo de vida e da gentrificação”. Para a pesquisadora, “bancos e agências financeiras compram apartamentos e alugam a preços elevados, fazendo com que estudantes e moradores locais fiquem em situações difíceis”. Já na Universidade Livre de Berlim, a pesquisadora Renata Morales Díaz informa que “a cidade e abrir é importante, mas boa parte dos cidadãos berlinenses não gostaram do avanço do turismo sem planejamento, especialmente do turismo jovem e descompromissado que Berlim vem atraindo nos últimos anos”. Essa percepção crítica ao turismo ganhou apoio legislativo nos últimos anos. Apesar do crescimento relatado, aplicativos de hospedagem, como Airbnb, que barateiam e facilitam o turismo jovem sofreu restrições fiscais nos últimos anos por parte da Cidade. Diversos aplicativos de serviços passaram a ser regulamentados para diminuir a oferta de hospedagem muito barata, levando esses aplicativos a se limitarem, quase sempre, a hotéis formais já existentes como o SMARTments, que busca ocupar o espaço de aluguéis de quartos proibidos em prédios residenciais a partir da disponibilidade de quartos de hotéis tradicionais com preços mais acessíveis.

Morales também aponta para as obras do aeroporto internacional (Berlim Brandemburgo) projetado ainda nos anos 1990 na primeira fase de internacionalização da imagem da cidade, mas que “por muito tempo ficaram paradas e investigadas por mau uso do dinheiro público”, sendo inaugurado apenas em 2020. Muitos professores e estudantes participa dos manifestos contra a gentrificação e problemas sociais advindos

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

do crescimento do mercado e da financeirização dos serviços na cidade. Além disso, a inflação de demanda que existe na Cidade em crescimento deteriora as relações de trabalho, levando greves e protestos para diversos outros setores nos últimos anos.

Mas esses desafios da Cidade são debatidos nesses grupos de pesquisas das duas universidades. Além de pesquisas, os grupos incentivam a participação de seus membros em ativismos, como contra a alta de aluguéis e gentrificação, por meio de divulgação em e-mails desses eventos. Pode-se dizer que a dimensão epistêmica dessas duas universidades também integra a dimensão social em ação sobre as agendas de políticas de internacionalização e suas consequências.

E sobre as ações conjuntas da Chancelaria com as comunidades epistêmicas? Segundo Beringer: “A ciência e o ensino são vistos como ferramentas de internacionalização da Cidade e é por isso que sempre estiveram presentes em incentivos e parcerias”. Podemos ver que a Chancelaria atua em parceria com as universidades e centros de pesquisa locais, os mesmos grupos que visitamos. Especialmente nos últimos anos essa presença ocorreu para incentivar startups e gestão de inovação para alimentar bancos de transferências de redes internacionais como a Metropolis. O conceito de cidade inteligente é buscado atualmente por Berlim que incentiva projetos de boas práticas. Exemplos mencionados por Beringer na entrevista foram Real Map e o Startup Map Berlin. O projeto Mapa Real (Real Map), um tipo de mapa interativo sobre acessibilidade que é alimentado pelos usuários, como a Wikipedia, criado por jovens técnicos e divulgado pela Chancelaria em eventos internacionais (IPR Praha, 2015) e de baixo custo. Outra iniciativa é o Startup Map Berlin, mapa que contém startups e núcleos de inovação na cidade. O projeto foi iniciativa do governo de Berlim em conjunto com outras instituições e programas, como de 73 universidades, escolas e institutos de ensino e do Berlin Partner, aproximando iniciativas público-privadas para a internacionalização (Start Up.Berlin, 2021).

Dessa forma, na dimensão epistêmica observa-se o interesse mútuo em internacionalizar as pesquisas de universidades na categoria de boas práticas, ao mesmo tempo em que existe uma posição crítica por acadêmicos sobre os resultados da internacionalização atendendo ao mercado internacional. Não é visto tanto contribuições epistêmicas de “como executar a paradiplomacia”, mas de lidar com suas oportunidades de inovação e as consequências sociais.

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

Por fim, na dimensão internacional, reflete-se as redes internacionais de cidades e a dimensão da União Europeia como já mencionado. As redes se tornam objetivo de internacionalização e se subordinam à dimensão institucional que gere as práticas da Cidade. Não identificamos empréstimos e nem ajudas de organizações internacionais fora da União Europeia em volumes que pudessem diminuir a autonomia de gestão política e institucional da Cidade sobre sua internacionalização e gestão local. De forma resumida, observamos que a presença de Berlim nas redes gira em torno de agendas ambientais, como mudanças climáticas e novas tecnologias urbanas para o desenvolvimento sustentável, e de transferência de tecnologia e modelos de gestão, como já mencionados aqui sobre as startups tecnológicas.

Já mudanças sistêmicas internacionais, como o fim da bipolaridade da Guerra Fria e a ascensão do neoliberalismo tiveram consequências na cidade, desde sua reunificação, passando pela abertura econômica e absorção problemática dos moradores do lado socialista. A percepção de que Berlim segue economicamente dividida ainda persiste, com desemprego maior do lado oriental (Gramlich, 2019). Outro desafio internacional, ou até mesmo transnacional, são os refugiados e imigrantes que chegam à cidade e promovem mudanças na gestão internacional, como na participação de redes antirracismo e de apoio a refugiados mencionadas anteriormente na dimensão institucional.

A dimensão internacional, portanto, explicaria mais o contexto da estratégia de sua paradiplomacia cultural do que propriamente traria agentes internacionais impositores de um modelo. Diferentemente de cidades em desenvolvimento que absorvem empréstimos do Banco Mundial, Berlim é uma cidade que oferta boas práticas a serem adotadas pelo mundo, levando consigo exportação de tecnologias, profissionais e conhecimento (know-how). O próprio incentivo à internacionalização das universidades por parte do governo alemão e de Berlim podem explicar também a disseminação de valores para outros locais. Se por um lado a imagem projetada e consumida consegue mais respostas diante da dimensão de mercado que reflete as escolhas dos gestores políticos e da Chancelaria nos últimos anos, por outro, a irradiação e difusão de boas práticas vai se consolidando junto à estratégia de paradiplomacia da Cidade a partir dos anos 2000, com a mudança das relações bilaterais para as multilaterais em redes.

4. Considerações finais

O APD possibilitou ver que a estratégia de gestão pública internacional de Berlim é projetar um tipo específico de visibilidade internacional em que a paradiplomacia se torna um suporte institucional para os discursos dos gestores ao mercado. Valores que se perpetuam nessa projeção são: cidade moderna e em transformação urbana; aporte de investimentos; e, mesmo com desafios sociais, possibilidade de crescimento aos seus parceiros de mercado. Foi possível identificar um consenso dos gestores (prefeitos e secretários) em redefinir e manter essa imagem projetada berlinense nos últimos trinta anos, criando aparelhos urbanos que sustentassem essa nova imagem, como o aeroporto internacional e as reformulações em Potsdamer Platz e Alexanderplatz. Além disso, a partir dos anos 2000, Berlim deixa de buscar parcerias bilaterais e investe em ações multilaterais irradiando suas boas práticas na gestão pública e na inovação científica em redes internacionais de cidades, ampliando frentes de projeção internaional.

Mas essa projeção de uma Berlim moderna e de oportunidade financeira não trouxe apenas benefícios. A gentrificação em bairros como o Mitte e Prenzlauer Berg, bem como a inflação por demanda e a financeirização e virtualização de serviços levou diversos manifestantes, como acadêmicos, para as ruas da Cidade nos últimos anos. Enquanto o Executivo (Prefeitos e Chancelaria) lidam com a projeção de crescimento e obras públicas para readequar a cidade à imagem projetada, cabe ao Legislativo (Senado de Berlim) mediar as pressões desses conflitos de interesses sociais e internacionais. Os mercados internacionais imobiliário e de turismo são hoje os que mais sofrem debates e novas regulamentações. Já o mercado de boas práticas segue seu caminho nas redes de cidades. Seria possível considerar a hipótese de que: quanto mais a imagem projetada de Berlim se associa à imagem de cidade inteligente, moderna e sustentável, maiores seriam as chances de ser consumida por outras cidades em bancos de boas práticas.

O modelo APD possibilitou ainda identificar que a dimensão do mercado foi o motor para a estratégia adotada no governo de Diepgen, nos anos 1990, e que permaneceu ao longo dos governos de Wowereit e Müller. Os interesses das dimensões de gestão política e institucional em atender à dimensão do mercado explica não só a reformulação dos espaços públicos, mas também a origem dos atuais desafios sociais. Programas como o Berlin Partner e o valor na Chancelaria de apoiar o desenvolvimento industrial da Cidade em negócios internacionais, são alguns dos canais de aproximação com os agentes do mercado nos últimos trinta anos. Com isso, o modelo APD não só nos possibilitou

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

fazer uma análise descritiva da paradiplomacia berlinense, como também identificar quais dimensões mais explicaram sua natureza em uma estratégia de projeção internacional.

Por fim, sobre o modelo APD é possível notar uma capacidade de observar o todo, mas necessidade de refinar processos mais específicos. Isso significa que o APD funciona para fazer a análise de conjuntura, ver o todo, mas conforme vamos nos aprofundando em cada dimensão, é preciso dominar técnicas variadas. Essas técnicas, como entrevistas, prosopografias e estudos de redes são indicadas no APD, mas variam estrategicamente a partir de cada caso analisado. Cabe ao pesquisador avaliar a natureza e acessibilidade dos dados de cada dimensão e como esses serão coletados cientificamente para que a replicabilidade possa ser efetuada em pesquisa futura. O APD consegue explicar os meios pelos quais a Cidade de Berlim se internacionalizou e abre caminho para análises mais profundas em cada uma das dimensões, como a de mercado, em pesquisas futuras.

Referências

Andrews, J. (2015, Novembro 6). Interview: Barbara Berninger, Regional Secretary Europe for METROPOLIS. Cities Today. Recuperado de <https://cities-today.com/interview-barbara-berninger-regional-secretary-europe-metropolis/>

Anjani, N. R. (2022, Novembro 26.). The form of Jakarta-Berlin paradiplomacy in sister city cooperation in the field of culture under international relations. Department of IR, Class of K, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/357131334_The_Form_of_Jakarta-Berlin_Paradiplomacy_in_Sister_City_Cooperation_in_the_Field_of_Culture_under_International_Relations_Bentuk_Paradiplomasi_Jakarta-Berlin_dalam_Kerjasama_Sister_City_di_bidang_Kebu

Berlin.de. (2021). Economic development. Recuperado de <https://www.berlin.de/en/business-and-economy/economic-center/5611367-4011028-economic-development.en.html>

Berlin.de. (2023a). The Governing Mayor: Eberhard Diepgen. Recuperado de <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierende-buergermeisterin/buergermeister-von-berlin/buergermeistergalerie/artikel.4635.php>

Berlin.de. (2023b). The Governing Mayor: Klaus Wowereit. Recuperado de <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierende-buergermeisterin/buergermeister-von-berlin/buergermeistergalerie/artikel.4700.php>

Berlin.de. (2023c). The Governing Mayor: Michael Müller. Recuperado de <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierende-buergermeisterin/buergermeister-von-berlin/buergermeistergalerie/artikel.1159546.php>

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

Berlin Partner. (2021). Berlin Partner for Business and Technology. Recuperado de <https://www.berlin-partner.de/en/>

Cerqueira, E. D. V. (2014). A evolução das formas de gentrificação: estratégias comerciais locais e o contexto parisiense. *Caderno Metropolitano*, 16(32), 417-436. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3206>

Chancelaria de Relações Internacionais de Berlim. (2021). Recuperado de <https://www.berlin.de/rbmskzl/en/international-relations/>

Cohen, R. (1999, Outubro 28). Germans are balking at U.S.. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/1999/10/28/world/berlin-journal-germans-are-balking-at-us-embassy-blueprint.html>

Criekemans, D. (2006). How subnational entities try to develop their own ‘paradiplomacy’: the case of Flanders (1993-2005). Presented at the International Conference of Challenges for Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimising Value, Geneva. Recuperado de <https://www.jura.fu-berlin.de/fachbereich/einrichtungen/oeffentliches-recht/lehrende/bolewski>

Detterbeck, K. (2014). *Multi-Level Party Politics in Western Europe*. Palgrave Macmillan.

Deutsche Welle. (2008, Julho 20). Berlin Residents Unsettled by Wave of Gentrification. DW. Recuperado de <https://www.dw.com/en/berlin-residents-unsettled-by-wave-of-gentrification/a-3427742>

Eurocities. (n.d.). Cities Database. Recuperado de <https://eurocities.eu/cities/>

Fraser, M. T. D., & Gondim, S. M. G. (2004). Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. *PAdéia*, 14(28), 139-152. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/paideia/a/MmkPXF5fCnqVP9MX75q6Rrd/?format=pdf&lang=pt>

Gramlich, J. (2019, Novembro 6). East Germany has narrowed economic gap with West Germany since fall of communism, but still lags. Pew Research Center. Recuperado de <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/11/06/east-germany-has-narrowed-economic-gap-with-west-germany-since-fall-of-communism-but-still-lags/>

Hernández, Z., & Kanety, S. (2020). De lo viejo que no acaba de morir y lo nuevo que no acaba de nacer. Reflexiones sobre el ordenamiento mundial a 30 años de la caída del Muro de Berlín. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 65(238), 221-230. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcps/article/view/71980>

Hornsteiner, M., & Saalfeld, T. (2014). Parties and the Party System. In *Developments in German Politics 4*. Palgrave Macmillan.

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

IPR Praha. (2015, Outubro 26). Rozhovor s Barbarou Berninger Interview [Video]. YouTube. Retrieved from https://www.youtube.com/watch?v=V-_nPE_emc4

Junqueira, C. (2017). Paradiplomacia: a transformação do conceito nas Relações Internacionais e no Brasil. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, 83(1), 43-68. Recuperado de https://www.academia.edu/35901241/Paradiplomacia_a_transforma%C3%A7%C3%A3o_do_conceito_nas_rela%C3%A7%C3%B5es_internacionais_e_no_Brasil

Kavaratzis, M. (2004). From city marketing to city branding: towards a theoretical framework for developing city brands. *Place Branding*, 1(1), 58-73. Recuperado de https://www.academia.edu/24049074/From_city_marketing_to_city_branding_Towards_a_theoretical_framework_for_developing_city_brands

Kinzer, S. (1991, July 6). Some legislators to remain in Bonn. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/1991/07/06/world/some-legislators-to-remain-in-bonn.html>.

Landler, M. (2006, Setembro 23). Berlin Mayor, Symbol of Openness, Has National Appeal. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2006/09/23/world/europe/23wowereit.html>

Mercher, L. (2020). Museus e visibilidade internacional das cidades: por uma ampliação do conceito de paradiplomacia identitária. In A. Pereira, R. Blanco, & D. Pereira (Eds.), *Relações Internacionais Contemporâneas: novos temas e novas abordagens* (pp. 118-138). NEPRI/UFPR. Recuperado de https://www.academia.edu/44756853/Rela%C3%A7%C3%B5es_Internacionais_contempor%C3%A2neas_novos_temas_e_novas_abordagens

Mercher, L., & Pereira, A. E. (2018). Paradiplomacia como Política Externa e Política Pública: modelo de análise aplicado ao caso da cidade do Rio de Janeiro. *Carta Internacional*, 13(2), 195-222. Recuperado de <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/790>

Reuters. (2019). Berlin police scuffle with activists at gentrification protest. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/us-may-day-germany-berlin-idUSKCN1S74O6>

Salomón, M. (2011, Setembro 8-9). Seminário Internacional Agendas e Atores: perspectivas do Norte e do Sul. Mesa 2: América Latina. Instituto de Relações Internacionais, PUC-Rio. Video title: Mesa América Latina – Monica Hirst (parte ½). Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=hlMZjYOIx8I>

Sánchez, F. (2001). A reinvenção das cidades na virada de século. *Revista Sociologia & Política*, 16, 31-49. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/63CscvjKSmfXqPbKttkDfn/?lang=pt&format=pdf>

Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.

Mercher & Pereira. “Berlim é pobre, mas é sexy”: o uso da paradiplomacia na projeção internacional berlinense.

Sassen, S., & Roost, F. (2001). A cidade: local estratégico para a indústria global do entretenimento. *Espaços & Debates: aliança e competição entre cidades*. *Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, 18(41), 66-74.

Startup.Berlin. (2021). Berlin Partner. Retrieved from <https://www.berlin-partner.de/en/the-berlin-location/the-place-to-be-for-startups>

Neate, R. (2014, Janeiro 3). Berlin's 'poor but sexy' appeal turning city into European Silicon Valley. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/business/2014/jan/03/berlin-poor-sexy-silicon-valley-microsoft-google>

Vainer, C. (2001). Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In O. Arantes, C. B. Vainer, & E. Maricato (Eds.), *A cidade do pensamento único; desmanchando consensos* (pp. 105-120). Vozes. (Coleção Zero à Esquerda).