



Paradiplomacia da Cidade de Dourados - MS: Um Estudo sobre os Desafios da Internacionalização dos Municípios de Médio Porte na Faixa de Fronteira¹

1. Esse texto é fruto das ações da Cátedra Jean Monnet da UFGD, projeto financiado pela Comissão Europeia. Outrossim, este trabalho está inserido nas atividades do projeto Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: Estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada (Edital PROCAD-Defesa 2019) com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Ministério da Defesa.

2. Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Integração Internacional, Conflito, Guerra e Paz, atuando principalmente nos seguintes temas: política externa brasileira, relações bilaterais entre o Brasil e o Paraguai. Desde 2014, é membro da REPRI- Rede de Pesquisa em Regionalismo e Política Externa (REPRI) que congrega pesquisadores de várias universidades brasileiras e instituições de pesquisa. E-mail: tomazeneto@gmail.com.

3. Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD). Especialista em Magistério do Ensino Superior pela Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). Possui graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e Engenharia Civil, habilitação: Produção Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atuação Profissional: Docente do curso de graduação em Engenharia Civil no Centro Universitário da Grande Dourados - UNIGRAN, gestora de obras e projetos da Prefeitura Municipal de Dourados. Tem experiência na área de Engenharia Civil, com ênfase em Orçamentos e Fiscalização de Obras, atuando principalmente nos seguintes temas: estrutura de concreto armado, inovação, software, projeto legal, construção, habitabilidade e gerenciamento de obras, canteiros, planejamento. E-mail: a.beirute@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3714-0643>.

Paradiplomacy in the City of Dourados - MS (Brazil): A Study on the Challenges of Internationalization of Medium-Sized Municipalities in the Border Band

Tomaz Espósito Neto²
Aida Mohamed Ghadie³

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10.n2.p78

Recebido em: 05 de junho de 2020
Aprovado em: 10 de janeiro de 2022

RESUMO

O objetivo do presente artigo é descrever a atuação paradiplomática do município de Dourados-MS, buscando identificar variáveis que influenciaram o processo de inserção internacional, bem como as (des)continuidades nesse processo, desde seu início em 2001 até seu abandono, em 2016. O estudo de caso foi conduzido conforme a proposta de Robert Yin (2015), por meio da descrição das ações internacionais e de uma análise qualitativa de uma bibliografia selecionada, documentos oficiais e entrevistas semiestruturadas, e fundamentado teoricamente pelo modelo de Soldatos (1990) e Salomón (2012). No caso de Dourados, o processo de internacionalização malogrou em função das seguintes variáveis: alteração da filiação política partidária dos mandatários municipais, agravada pela crise político-econômica após a deflagração da operação Urágano pela Polícia Federal; ausência de uma estrutura específica e quadros permanentes; e o afastamento paulatino da sociedade em relação à política municipal.

Palavras-chave: paradiplomacia; Dourados; cooperação descentralizada; fronteira.

ABSTRACT

The purpose of this article is to describe the paradiplomatic performance of the municipality of Dourados - MS (Brazil), seeking to identify the variables that influenced the process of international insertion, as well as the (dis)continuities in this process, from its beginning in 2001 until its abandonment in 2016. The case study was conducted according to the proposal of Robert Yin (2015), by means of the description of international actions and a qualitative analysis of a selected bibliography, official documents and semi-structured interviews, and was theoretically based on Soldatos (1990) and Salomón (2012) model. In this case, the internationalization process failed due to the following variables: change in political affiliation of municipal representatives, aggravated by the political and economic crisis after the outbreak of the Urágano operation by Federal Police; absence of a specific structure and permanent staff; and the gradual estrangement of society from municipal politics.

Keywords: paradiplomacy; Dourados; decentralized cooperation; border.

Introdução

Na segunda metade do século XX, a emergência do regionalismo (como a União Europeia); a expansão dos fluxos globais de pessoas, informações e comércio (bens e serviços) conhecida como globalização; a ascensão de novos atores (empresas e organizações não governamentais e transnacionais) e temas (como meio ambiente e direitos humanos); e a insuficiência de capacidade dos Estados centrais em lidar com os problemas globais tiveram um profundo impacto local (CASTELLS, 1999; SASSEN, 2002; KEOHANE; NYE, 2001). Diante desse cenário, observou-se uma paulatina descentralização política do poder em favor de entidades subnacionais, como províncias e municípios (BORJA; CASTELLS, 1996), sendo que alguns destes passaram a protagonizar novos papéis, como a condução de processos de internacionalização próprios, também conhecidos como paradiplomacia (PRADO, 2013) e cooperação descentralizada (PRADO, 2019). Por paradiplomacia entende-se:

[...] pode ser definida como o envolvimento dos governos subnacionais nas relações internacionais, através do estabelecimento de contatos formais e informais, permanentes ou *ad hoc*, com públicos estrangeiros ou com entidades privadas, com o objetivo de promover questões socioeconômicas ou políticas, assim como qualquer outra dimensão externa de suas próprias competências constitucionais [...] (SALOMÓN, 2012, p. 274).

A cooperação descentralizada consiste em “um instrumento de atuação internacional dos governos locais com outros atores internacionais, visando ao desenvolvimento e à participação mais ativa das comunidades locais nos ganhos mútuos das partes cooperantes” (CNM, 2009, p. 38).

Esse sistema de cooperação pode também ser explicado como: “[...] um conjunto de ações, atividades e programas de intercâmbio que são estabelecidos entre atores subnacionais pertencentes a dois ou mais estados nacionais” (BUENO, 2010), ou, segundo Gilberto Rodrigues (2009, p. 6), “trata-se da possibilidade de entes subnacionais ou não centrais, como Estados e Municípios, desenvolverem ações internacionais, no âmbito de suas competências, sob o amparo de molduras internacionais bilaterais ou multilaterais”. Essas ações dependem das características de cada entidade subnacional e de suas estratégias, no nível doméstico e internacional, e das competências que os mesmos possuem no marco político nacional, como no caso do Brasil (SALOMÓN, 2011; PRADO, 2016; MARIANO; MARIANO, 2005)⁴.

Soldatos (1990) classifica a relação entre o governo federal e a entidade subnacional em dois tipos distintos: ações internacionais do tipo cooperativas e ações paradiplomáticas paralelas ou substitutivas. As cooperativas são aquelas coordenadas pelo governo federal, enquanto as paralelas podem ocorrer de duas maneiras: de forma harmoniosa, com ou sem monitoramento do governo central, ou de conflito, o que evidencia a objeção do Estado perante a atuação de uma entidade subnacional no contexto internacional: “Co-operation (supportive) action in foreign policy is possible when subnational actions on the part of federated units are co-ordinated by the federal government” (SOLDATOS, 1990, p. 38). Assim, os entes subnacionais conseguem promover seus interesses internacionalmente – embora subordinados aos interesses de Estado –, dividir os custos, somar forças e recursos com o governo federal e buscar complementariedades (SOLDATOS, 1990, p. 42).

4. Nesse sentido, destaca-se a contribuição de autores do cenário internacional como Panayotis Soldatos (1990), que descreve a paradiplomacia como “uma atividade de política externa de uma unidade federativa”, enquanto na perspectiva de Noé Cornago Prieto (2004, p. 251) a paradiplomacia é definida como sendo “o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover outra dimensão externa de sua própria competência constitucional”.

Por sua vez, as ações paradiplomáticas substitutivas, também conhecidas como paralelas, são aquelas desenvolvidas pelos entes subnacionais sem a participação direta do governo central, podendo ou não apresentar conflitos e podendo evoluir com ou sem a supervisão do poder Central e/ou outros entes federativos (SOLDATOS, 1990, p. 38; RIBEIRO, 2009, p. 47).

Brian Hocking (1993, p. 200) apresenta alguns determinantes (como burocracia, acesso a recursos, entre outros) do processo de internacionalização dos atores não centrais, como municípios e estados subnacionais, a diplomacia multinível e a governança multidimensional dos processos de integração.

Os estudos sobre paradiplomacia ganharam evidência na América do Norte e na Europa através de pesquisas dedicadas a compreender a atuação de regiões como Quebec e Catalunha (RIBEIRO, 2009). Segundo Débora Prado (2018, p.139-40), caracteriza as relações exteriores antagônicas entre entes subnacionais, como a Catalunha, e o poder central, como a Espanha, de “protodiplomacia”. Essas relações antagônicas visam, por parte do ator subnacional, obter o reconhecimento da independência, dessa feita transformar protodiplomacia em diplomacia pura de um novo Estado. Prado (2018, Passim) apresenta a inadequação dos conceitos para a complexidades dos fenômenos paradiplomáticos, em especial do Sul Global.

No Brasil, os estudos paradiplomáticos é algo recente. Foram impulsionados pelo processo de redemocratização, cujos marcos principais foram a Constituição de 1988 e as eleições diretas de 1989, deu uma maior autonomia aos órgãos subnacionais (CASTELO BRANCO, 2011; ARAÚJO, 2012; RIBEIRO, 2009), e muitos começaram a aumentar sua presença internacional, como aconteceu com Rio de Janeiro-RJ e Porto Alegre-RS. Paulatinamente, essas ações foram reproduzidas entre municípios menores; ademais, várias dessas iniciativas estavam em consonância com as experiências de integração regional, como o Mercosul (SALOMÓN, 2012; PRADO, 2016; VIGEVANI *et al.*, 2004).

De acordo com alguns autores, a ação paradiplomática pode ser considerada uma atividade legal, isto é, encontra-se dentro do rol de competência dos governos não centrais estabelecidos, determinando assim o contexto constitucional do país (ARAÚJO, 2012; PRIETO, 2004).

Muito embora a falta de institucionalização da paradiplomacia na Constituição Federativa do Brasil de 1988, que manteve a centralidade da competência pelo exercício das atividades internacionais exclusivamente a cargo da União, a realidade demonstra que este fato não impediu a atuação das cidades brasileiras nas relações internacionais (CASTELO BRANCO, 2011; PRADO, 2013; RIBEIRO, 2009).

O pacto federativo institucionalizado na Carta Magna estabeleceu condições de autonomia que permitem aos estados federados e municípios⁵ mobilizarem-se no campo das atividades paradiplomáticas. Castelo Branco (2011) assevera que a autonomia das entidades federativas do Brasil pressupõe uma divisão de competências legislativas, administrativas e tributárias e que a Constituição Federal brasileira, ao estabelecer “as matérias específicas de cada um dos entes federativos, [...] poderá acentuar a centralização do poder, ora na própria Federação, ora nos demais entes não centrais” (CASTELO BRANCO, 2011, p. 86).

5. Competências dos entes federados segundo a Constituição Federal de 1988: União: Artigos 21 e 22; Distrito Federal: Artigo 32, § 1º. competência de Estado e de Município. Estados: Artigo 25 competência residual, isto é, tudo o que não lhe é vedado pela Constituição; Municípios: Artigo 30 (CNM, 2009).

Pode-se depreender desta exposição que, por seu lado, o Governo central define as pautas de interesse nacional global no sistema internacional, enquanto os demais entes federados, estados e municípios buscam atividades externas pontuais “de caráter comercial, cultural e econômico” – prossegue Castelo Branco, que defende ser este o contexto principal em que ocorre o desenvolvimento da paradiplomacia brasileira (CASTELO BRANCO, 2011, p. 87).

Os estudos brasileiros sobre a paradiplomacia municipal acompanharam esse movimento (BARRETO, 2004). Inicialmente, como em São Paulo-SP e Rio de Janeiro-RJ, foram analisadas as ações internacionais de capitais (MILANI; RIBEIRO, 2011; VIGEVANI, 2006a) e, a seguir, passaram a ser averiguadas cidades médias, como Uberlândia-MG (YAHN FILHO, 2019; FRÓIO, 2015). Mais recentemente, as pesquisas perquiriram municípios da faixa de fronteira⁶, em especial as cidades-gêmeas⁷ (BAUMGRATZ ; GHERLANDI, 2021), como Ponta Porã-MS (PRADO, 2019; GHADIE, 2019)⁸.

Usualmente, o foco desses trabalhos é no sucesso dessas inserções internacionais; os (in)sucessos são relegados a um segundo plano, negligenciando-se as valiosas lições que esses casos não tão bem-sucedidos possam conter. Esse é o caso de Dourados, cidade média no sul do Mato Grosso do Sul e próxima ao Paraguai, cuja estratégia paradiplomática não prosperou. Portanto, o presente texto busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: Por que o processo de internacionalização da cidade de Dourados foi descontinuado?

A partir desse contexto, o escopo do presente artigo é descrever a atuação paradiplomática das cidades médias localizadas na faixa de fronteira. Para tanto, faz-se um estudo de caso do município de Dourados-MS para apresentar o processo de formulação e execução de uma estratégia de inserção internacional, bem como as (des)continuidades nesse processo de internacionalização, do seu início em 2001 até o seu abandono em 2016.

A hipótese do presente trabalho é: (i) o processo de internacionalização do município de Dourados-MS, como a de outros municípios médios, se iniciou na gestão de Laerte Tetila (2001-2008), filiado ao Partido dos Trabalhadores. Essa inserção seguia as iniciativas nacionais propostas pelo Partido dos Trabalhadores, como a ativa participação no Mercocidades e no consórcio das Cidades Educadoras. No entanto, as iniciativas paradiplomáticas douradenses foram descontinuadas em função da mudança da elite política na gestão, com a ascensão de Ari Artuzi (2008-2010) do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e pela grave crise política, após a eclosão dos escândalos de corrupção, como a Operação Owari (2009) e a Operação Uragano (2010). Por fim, na administração Murilo Zauith (2011 – 2017), a Prefeitura adotou uma estratégia reativa à internacionalização de Dourados, isto é, com o menor envolvimento possível da administração pública;

(ii) concorreu, para esse processo de descontinuidade, a falta de uma estrutura organizada e servidores públicos municipais capacitados e dedicados ao processo de paradiplomacia. Outrossim, o distanciamento das entidades da sociedade civil organizada da gestão municipal, após as denúncias de corrupção, fez com que as iniciativas públicas não frutifi-

6. O artigo 20 da Constituição Federativa do Brasil define como faixa de fronteira os 150 km da área paralela à linha de fronteira. Nessa área, existe uma legislação específica que a diferencia do restante do território brasileiro, e a ela corresponde 10 % do território nacional.

7. “São adensamentos populacionais, cortados pela linha de fronteira, seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, e apresentam grande potencial de integração econômica e cultural assim como manifestações localizadas dos problemas característicos da fronteira. Aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. Por esses motivos é que as cidades-gêmeas devem constituir-se em um dos alvos prioritários das políticas públicas para a zona de fronteira” (MACHADO, 2005, p. 12).

8. Os autores reconhecem a existência de inúmeros trabalhos importantes de autores brasileiros renomados sobre a temática da paradiplomacia. No entanto, não é objeto desse trabalho fazer uma revisão bibliográfica ampla sobre essa temática.

cassem. Persiste, em parte da elite econômica (empresariado do agronegócio) douradense, que o processo de internacionalização ocorreria somente pelas forças do mercado. Não sendo necessário, e nem desejável, a participação do poder público municipal.

Aqui optou-se pelo método histórico-descritivo (LAKATOS, MARCONI, 2001). O estudo de caso foi conduzido conforme o modelo de Robert Yin (2015), que sinaliza a relevância da descrição das ações internacionais, e contou com uma análise qualitativa de uma bibliografia selecionada e documentos oficiais. De acordo com Pascal Vennesson (2008, p. 226), um estudo de caso envolve um fenômeno, ou um evento, escolhido, conceitualizado e analisado empiricamente como a manifestação de uma classe mais ampla de fenômenos e eventos. Vennesson (2008, p. 226-227) apresenta ainda uma variedade de possibilidades de uso do estudo de caso, tais como: (i) descrição, (ii) interpretação, (iii) construção de hipóteses, (iv) teste de teorias.

O desenvolvimento do presente estudo de caso seguiu a seguinte trajetória: em primeiro lugar, foram selecionados alguns setores relacionados ao incentivo ao processo de internacionalização douradense, como a Secretaria Municipal de Finanças (SEMFI), Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SEMADE), Secretaria de Governo (SEGOV), entre outros. A seguir, durante as visitas, houve entrevistas semiestruturadas com funcionários públicos que tivessem alguma ligação com a prática das atividades paradiplomáticas. Em terceiro lugar, foram realizadas consultas ao sítio eletrônico do Município de Dourados em busca de dados primários, como atos oficiais tais como convocações para reuniões, decretos e nomeações publicadas no Diário Oficial do Município (DOM), e, por fim, foram consultados jornais regionais com o objetivo de identificar a divulgação e o alcance do processo de internacionalização.

A despeito da Lei de Acesso à Informação, os pesquisadores tiveram enorme dificuldade em encontrar documentos tais como atas, ofícios expedidos e acordos, os quais se acreditava estariam depositados nos arquivos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SEMADE) ou Gabinete do Prefeito – estruturas administrativas mais recorrentes quando não se tem uma estrutura institucional específica (CNM, 2009) –, e que seriam essenciais para reconstruir um registro histórico mais fidedigno. Outrossim, os funcionários que participaram das atividades de internacionalização foram contratados temporariamente, sendo exonerados ao final do mandato; portanto muitos não foram encontrados e/ou se recusaram a conceder entrevistas.

Os dados obtidos no sítio eletrônico da Prefeitura de Dourados-MS⁹ abrangendo o período temporal selecionado para estudo, conforme indicado anteriormente, permitiu apenas identificar atos oficiais tais como Extratos de Termo Aditivo do Programa Habitar Brasil HBB-BID (Convênio nº 4234/2004-AGEHAB), Decretos de nomeação e/ou exoneração de membros para comporem Unidade Executora Municipal dos programas identificados, como PNAFM (Decreto nº 1.490/2010), Rede Cidade Educadora, Rede Mercocidades, Convênios de Cooperação, cópia de Comunicação Interna nº 128/2015, entre Procuradoria Geral do Município e SEMA-

9. Site da Prefeitura de Dourados. <http://www.dourados.ms.gov.br>, 19 de fevereiro de 2019.

DES, entre outros. Não foi possível o acesso a documentos relevantes citados por entrevistados, tais como passagens aéreas, despesas para inserção nas Redes Cidade Educadora e Mercocidades e dívidas geradas (TETILA, 2016), o que impossibilitou a tabulação e criação de um banco de dados.

Além da introdução e das considerações finais, o presente artigo divide-se em duas partes: a primeira visa contextualizar a evolução da paradiplomacia no Brasil, em especial seus sucessos e desafios, e na segunda se realiza o estudo de caso das atividades paradiplomáticas em Dourados-MS, desde seu início até seu encerramento.

A paradiplomacia municipal no Brasil: agendas e resultados.....

O processo de globalização, o processo de redemocratização e o regime federativo no Brasil pós Constituição de 1988 foram essenciais para a expansão das iniciativas paradiplomáticas no cenário internacional (PRAZERES, 2009; JUNQUEIRA, 2015), cuja ênfase foi no campo *low politics* (como saúde e habitação social) da política internacional dos Estados centrais, mas de grande prioridade para os governos subnacionais (MORAIS, 2011).

A paradiplomacia municipal brasileira expandiu-se mais rapidamente do que a estadual pelos seguintes motivos: (i) a influência do movimento internacional de cidades, intensificado em 1996 com a realização da conferência das Nações Unidas Habitat II e em 2004, com a criação da Organização Mundial Cidades e Governos Locais (CGLU); (ii) a vitória nas eleições para governos municipais do Partido dos Trabalhadores (PT), no final do século XX em várias cidades, que difundiu um modelo de inserção para a paradiplomacia municipal (SALOMÓN, 2012).

Em 2008, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), por meio do programa Observatório da Cooperação Descentralizada, identificou cerca de trinta cidades brasileiras caracterizadas como entes subnacionais de grande ou médio porte, que entre 2005 e 2008 já tinham uma estrutura institucional na área de relações internacionais (CNM, 2009). A CNM mapeou outras 116 cidades que desenvolviam atividades paradiplomáticas sem ter uma estrutura administrativa específica, mas que possuíam um responsável para tal atividade. A pesquisa desenvolvida demonstrou que apenas 2,62% do total dos municípios brasileiros envolviam-se na atuação internacional, índice que expressa “um baixo nível de estruturas formais de relações internacionais” (ARAÚJO, 2012, p.77); todavia, essa atuação envolve mais de 30% da população do país (CNM, 2009).

Portanto, as ações de internacionalização municipal estavam centradas em cidades de grande e médio porte (JAKOBSEN, 2009, p. 25). Aliás, a CNM e associações internacionais, tais como a Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) e a Organização Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), se empenham na desconstrução da crença de que a atuação internacional traz benefícios apenas para cidades maiores (CNM, 2009).

Segundo Salomón (2012), as estratégias subnacionais enfatizam os seguintes eixos: captação de recursos financeiros, cooperação internacional, participação em eventos no âmbito internacional e em conferências

de organizações internacionais, atuação ativa por meio de redes internacionais de cidades, viagens e missões comerciais no exterior e visitas de representantes oficiais de outros países, entre outros.

No Brasil, Rio de Janeiro (1987) e Porto Alegre (1994) foram pioneiros na internacionalização institucionalizada. Em 2001, a cidade de São Paulo estabeleceu a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI). Essa estrutura se transformou em modelo para a maioria dos órgãos de relações internacionais no Brasil, principalmente no caso daqueles governados pelos partidos de centro-esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Nesse modelo, as SMRI possuem o objetivo de captar recursos e atrair investimentos, além de representação institucional (RODRIGUES, 2009).

Muitos municípios brasileiros, principalmente os de porte médio, firmam acordos de cooperação internacional de irmanamento (cidades irmãs). Usualmente, os objetivos desses acordos são a cooperação técnica entre os municípios envolvidos, troca de informações e experiências em diversas áreas como a cultura e educação e a participação em redes transnacionais de governos locais (SALOMÓN, 2012a; YAHN FILHO, 2013; PRADO, 2016). A realização de boas práticas de gestão pública, além de incrementar a qualidade de vida da população, melhora a imagem internacional, podendo até mesmo atrair investimentos econômicos e comerciais (SALOMÓN, 2012a; PRADO, 2019; RIBEIRO, 2009).

A representação institucional, em reuniões de organizações e redes internacionais, tem um papel importante na paradiplomacia, pois permite a divulgação e a *advocacy* pelos interesses da cidade. Existe, ainda, o esforço de atrair e hospedar missões oficiais, como forma de fortalecer os laços entre os entes federados.

As cooperações descentralizadas internacionais têm contribuído para o desenvolvimento da paradiplomacia brasileira (SALOMÓN, 2012b; PRADO, 2019), e exercem grande influência na maneira dos governos municipais organizarem suas estratégias e estruturas paradiplomáticas. Dentre as redes, destacam-se a AICE, o Centro Internacional para o Desenvolvimento Estratégico Urbano, Cidades e Governos Locais Unidos, o Conselho Internacional para as Iniciativas Locais Ambientais (ICLEI) e a Rede Mercocidades. As redes de cidades são organizadas de forma horizontal e em torno de um interesse comum.

Por fim, não existe um padrão homogêneo de paradiplomacia, mas sim uma pluralidade de modelos, os quais abrangem uma gama diversa de ações, características e fatores que podem ser analisados sob vários prismas e circunstâncias (ARAÚJO, 2012).

Vigevani (2006a) aponta, como um dos principais problemas da paradiplomacia, a dinâmica do *stop and go*, ou seja, ocorrem por vezes descontinuidades de ações, seja pela alteração da elite governante e as consequentes alterações das prioridades e forma de conduzir a agenda política, seja pela dispersão das atividades no cotidiano governamental (JUNQUEIRA, 2015, p. 79). Do mesmo modo, a falta de uma estrutura permanente, composta por funcionários de carreira, afeta a inserção internacional dos municípios; afinal, a despeito do desenvolvimento institucional e das inovações no campo da gestão da paradiplomacia regional, “capacity-building and institutional-building at local level play a key role in the process” (MILANI; RIBEIRO, 2011, p. 34).

Ao realizar o estudo de caso da cidade de São Paulo, Vigevani e Prado (2010, p. 47) corroboram a hipótese aqui apresentada de que a ação paradiplomática municipal depende da importância dada por cada governante à agenda internacional:

Esta característica relaciona-se a três elementos principais: a) a dinâmica *stop and go*; b) as dificuldades de institucionalização da atividade internacional dos entes federativos no Brasil e c) a influência partidária na determinação das ações internacionais, ainda que esta não seja unidirecionada.

Leonardo Mèrcher e Alexsandro Pereira (2018), ao analisar caso da Cidade do Rio de Janeiro, propõe um modelo de análise da paradiplomacia brasileira, a partir das seguintes dimensões: gestão política, mercado, institucional, internacional. No entanto, inexistem outros estudos, com modelo citado.

O processo de internacionalização da Prefeitura de Dourados-MS:
atores, estrutura e agenda

A cidade de Dourados tem uma população de aproximadamente 222 mil pessoas e está localizada no cone sul do estado do Mato Grosso do Sul, próxima à fronteira com o Paraguai. É considerada uma cidade média, sendo a segunda maior do estado e polo regional de serviços, como educação superior e saúde. O agronegócio, em especial o cultivo de soja e milho, é a força motriz preponderante da economia regional. Por suas características, Dourados possui elementos para a estruturação de uma estratégia paradiplomática, “sobretudo no ambiente fronteiriço brasileiro e do Mercosul” (PRADO, 2016, p. 70).

No período analisado, a cidade viveu um momento de descontinuidades políticas, com as mudanças na administração municipal e, principalmente, com a eclosão da operação Uragano em 2010 e a prisão do prefeito, do vice-prefeito, de oito vereadores e parte do alto Secretariado Municipal. Houve também alteração no espectro político da administração municipal, da centro-esquerda (Partido dos Trabalhadores-PT) para a centro-direita (Democratas-DEM).

Pode-se dividir a atuação internacional de Dourados em dois períodos. O primeiro (2001-2008) corresponde à fase inicial das ações paradiplomáticas, quando as práticas municipais foram conduzidas de forma coordenada e paralela à proposta do governo federal, muito próxima ao modelo apresentado por Soldatos (1990). O alinhamento político partidário entre prefeito, governador e presidente, todos do Partido dos Trabalhadores, refletiu na união dos entes federados em torno de temas de interesse comum, tais como acesso a financiamentos internacionais, inclusão social, integração regional, fortalecimento da economia local, entre outros. O segundo período (2009-2016) foi marcado por uma retração das iniciativas de internacionalização e uma ação externa reativa, provocada por atores (como municípios) de outros países.

O segundo período da atuação internacional douradense se inicia com a eleição de Ari Artuzi, do PDT, para a prefeitura municipal, o que causou uma ruptura no processo de alinhamento entre as três hierarquias de governo: federal, regional e local (2001-2008). Outrossim, os fun-

cionários comissionados foram exonerados, e a ausência de uma estrutura e mesmo da participação ativa de servidores de carreira fez com que as iniciativas fossem relegadas a um segundo plano.

Na sequência de fatos, entre os anos de 2009 e 2010, houve duas operações deflagradas pela Polícia Federal para investigar esquemas de corrupção e fraudes em licitações, com o envolvimento de empresários, agentes políticos e funcionários públicos do Executivo e Legislativo municipal. A operação denominada Uragano, já referida anteriormente, resultou na prisão dos governantes, entre outros, e culminou na renúncia do prefeito Artuzzi e do seu vice-prefeito (TCU, 2018), e houve intervenção direta do Poder Judiciário na gestão municipal, nomeando o juiz Eduardo Machado Rocha como prefeito interino, em setembro de 2010 (DOURADOS, 2010). A consequente incerteza político-orçamentária fez com que praticamente todas as políticas públicas de médio e longo prazo fossem paralisadas, quando não abandonadas.

Entre 2011 e 2016, após a renúncia de Artuzzi, Murilo Zauith assumiu a prefeitura de Dourados. No entanto, o novo prefeito não priorizou a paradiplomacia como uma das variáveis para enfrentar a difícil situação orçamentária após a gestão Artuzzi e a crise econômica brasileira, e tampouco foi criada uma estrutura institucional para cuidar dos assuntos internacionais. Assim, a inserção internacional se deu de forma reativa e não propositiva (GHADIE, 2019).

Claramente, o partido dos governantes exerceu influência nas estratégias paradiplomáticas da cidade, provocando a descontinuidade das políticas municipais da área além de modificar objetivos e eixos de atuação (PRADO, 2013).

Voltando à primeira fase de internacionalização (2001-2008), a Prefeitura de Dourados procurou captar recursos por meio de organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e ampliou a representação oficial com visitas a parceiros externos, recepção de missões estrangeiras e a assinatura de acordos de “irmanamento” e cooperação técnica com cidades de perfil econômico-social similar. Além disso, a cidade participou em programas de redes e associações internacionais, como Cidades Educadoras e Mercocidades, conforme pode se observar no Quadro 01.

Quadro 01 – Ações pontuais desenvolvidas no primeiro período (2001-2008).

Atividades	Ações	Ganhos pontuais
Captação de recursos junto a Organismos Internacionais (BID)	Programa Habitar Brasil BID -	Contribuir para elevar os padrões de habitabilidade das famílias, em especial daquelas com renda mensal de até três salários mínimos.
Participação em Associações de cidades	Projeto Cidade Educadora	Melhorar a qualidade de vida de seus habitantes.
Participação em Redes transnacionais de cidades	Mercocidades	Canal de influência e participação relevante.
Prêmios Boa Prática	Destaque em educação; Destaque em gestão pública municipal.	Marketing internacional
Acordo de Cooperação Técnica Internacional com outro país (Portugal)	Participação do prefeito Laerte Tetila em treinamento de gestão pública de estágio em gestão pública.	Melhoria da gestão pública que impacta diretamente na administração da cidade e visibilidade política.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ou seja, a agenda internacional municipal foi, em grande medida, pautada pelo programa federal. Pode-se explicar o “envolvimento dos prefeitos petistas no movimento internacional das cidades, por um lado, pela preponderância dos líderes de esquerda nesse movimento e, por conseguinte, pela sintonia política entre este e o PT” (SALOMÓN, 2012, p. 279). Existiu, portanto, pouco espaço para iniciativas fora da pauta oficial (GHADIE, 2019).

No tocante a captação de recursos destaque para o Programa Habitar Brasil BID-HBB, criado a partir do contrato de repasse de recursos financeiros celebrado entre a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, e o município de Dourados. Com interveniência do Estado do Mato Grosso do Sul, objeto do Convênio 007/2002, celebrado por intermédio da Secretaria de Estado de Infra-estrutura e Habitação e o município de Dourados, assinado e ratificado na data de 29 de maio de 2002, entre outros (AGEHAB, 2019).

O Projeto HBB trouxe alguns benefícios para o município, tais como a revisão da Política Habitacional de Interesse Social (PHIS), criação de um Banco de Dados em sistema digital, além da concretização da remoção de famílias em situação de vulnerabilidade social, que residiam em assentamentos caracterizados como subnormais, proporcionando-lhes moradia e melhores condições de vida, entre outros (AGEHAB, 2019).

No âmbito das Cidades Educadoras, em 2005, o Prefeito José Laerte Tetila deu início ao projeto para a filiação da cidade na Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE)¹⁰. O objetivo era reunir os melhores projetos para melhorar a qualidade de vida, para que, a partir daí, fossem divulgados e servissem de incentivo para, posteriormente, formarem um círculo virtuoso para a reprodução de novas ideias.

A coordenação política ficou a cargo de um comitê gestor do projeto Cidade Educadora, capitaneado pelo assessor especial do governo por Wilson Valentim Biasotto. Além de um comitê central, foram estabelecidos vários comitês locais ou setoriais para tratar de temas como saúde, educação, cultura, esporte, trânsito e meio ambiente.

Conforme o coordenador do projeto, William Biasotto (2012, p.1), a ideia inicial era transformar a cidade em uma grande escola. Assim, todos os seus habitantes seriam, simultaneamente, educandos e educadores, a fim de fortalecer a compreensão da sua relação e responsabilidade individual com o espaço público. Segundo Biasotto (2012, p. 2), de 2005 a 2008 foram iniciados vários projetos, como seminários e oficinas, sob o lema “Dourados: Cidade Educadora” para se discutir problemas como a educação para o trânsito e a conservação do meio ambiente, entre outros. O esforço reuniu até 89 representantes de órgãos públicos e entidades da sociedade civil douradense¹¹, e mais de 100 projetos desenvolvidos, alguns dos quais foram inclusive apresentados em congressos internacionais e protocolados no site oficial da AICE, o que trouxe certo prestígio para a cidade de Dourados (BIASOTTO 2012).

Segundo Ghadie (2019, p.104). dentre as ações empreendidas, destacam-se: a) o 1º Congresso Dourados Cidade Educadora (11 a 15 de junho de 2007), “Desenvolvimento Regional Sustentável: a economia focada em

10. Segundo Ghadie (2019, p. 105), o conceito de Cidades Educadoras foi criado na cidade de Barcelona na Espanha, a partir de 1990, quando representantes de governantes da região estabeleceram o objetivo comum de trabalhar em projetos e atividades para melhorar a qualidade de vida de seus habitantes. Quatro anos mais tarde, durante a realização do III Congresso em Bolonha, foi formalizada a Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE), que mantém a sede até hoje em Barcelona. Constituída como uma estrutura permanente para a colaboração entre os governos locais que têm como compromisso a Carta de Princípios das Cidades Educadoras, até o ano de 2016 já possuía 488 cidades membros, localizadas em 36 países de diferentes continentes.

11. Uma das reuniões realizadas pelo Comitê Central no ano de 2006 contou com a presença dos membros de órgãos públicos e representantes de 83 entidades da sociedade civil, entre os quais estão: Centro de Formação de Condutores, Embrapa, Fundação Terceiro Milênio, Departamento de Trânsito do Mato Grosso do Sul (DETRAN), 2º Grupamento de Bombeiros de Dourados, Sindicato dos Moto-taxistas, Exército Brasileiro, Coordenadoria Municipal da Defesa Civil, e outros.

direitos humanos e cidadania”, que discutiu o papel das Universidades na construção da Cidade Educadora, reafirmando o propósito da adesão de Dourados junto à Associação Internacional das Cidades Educadoras; b) aquelas relacionadas à comunidade indígena, seja na educação ambiental, seja na luta contra o preconceito presente na região; e, entre estas, o projeto Cultivando o Verde, realizado nas escolas da rede municipal da aldeia indígena Bororó (BIASOTTO, 2012).

Por conseguinte, teve início o processo para participação de Dourados na rede Mercocidades, que partiu de um convite do governo federal para fortalecer a rede (TETILA, 2016), em consonância com os esforços da diplomacia do governo Lula para aumentar a integração regional multidimensional e pós-liberal (RIBEIRO, 2009; RÍOS, VEIGA, 2007).

Fundada em 1995, a partir de uma visão política, fundamentada na proposta de criação de uma associação de cidades do processo integracional do Mercosul, a Mercocidades é uma rede de cooperação horizontal que proporciona a inclusão dos municípios no processo de integração, A rede é formada atualmente por 349 cidades membros de dez países do continente sul-americano: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Equador, Peru e Colômbia. Dessas, mais de 100 cidades são brasileiras e que, unidas, formam um universo de mais de doze milhões de habitantes, empenhados em encontrar soluções para problemas mais locais (ARAÚJO, 2012).

Apesar de existir a preocupação também com o âmbito econômico, o principal intuito da Rede é a integração cultural e social, de modo que o foco se dá na troca de informações e experiências entre as cidades membro, bem como no desenvolvimento, em parceria, de projetos para a melhoria das cidades, preservação do meio ambiente, estímulo à participação da população na política, na economia e no convívio social, visando à constituição de cidades integradas, inclusivas e participativas (MERCOCIUDADES, [s. d.]). A importância da participação de entidades subnacionais na integração regional decorre do fato de que estas encontram-se mais próximas à realidade local, ou seja, conhecem as demandas da população melhor do que os próprios governantes nacionais, estando mais aptas a atendê-las.

Nesse viés, a inserção internacional das cidades tem papel relevante no estímulo à integração regional, que por sua vez tem como objetivo fortalecer os Estados por meio da cooperação econômica, política, social e cultural. Isso se dá por meio da articulação da Rede no sentido de promover o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida das suas populações – como no caso do Mercosul – para assim inserir-se nos debates e tomadas de decisões que ocorram no interior do bloco, o que possibilita um canal de ação e influência relevante para os governos locais. Dessa maneira, o que por um lado permite à Rede estabelecer um “diálogo com o Mercosul, enviando-lhe recomendações” (GOMES, 2016, p. 242), por outro lado a legitima como ator no processo integracional, coadunando para que os governos municipais tornem-se protagonistas deste processo, adquirindo voz e espaço de atuação (GOMES, 2016).

Mesmo não atuando diretamente na estrutura institucional do bloco, a Rede visa cumprir sua função de articulação, organização e desen-

volvimento da cooperação entre as cidades da região em torno de programas e projetos de interesse comum. Para tanto, conta com a coordenação de uma das cidades associadas e a subcoordenação de outras, que devem organizar e realizar reuniões periódicas e atividades pertinentes às suas temáticas.

Para que um município se torne associado é necessário que os chefes de governo das cidades membros aprovelem a entrada do novo parceiro, que deve emitir uma carta assinada pelo prefeito à Secretaria Executiva da Rede, sediada em Montevidéu, além de atender e se enquadrar às normas e exigências do Estatuto das Mercocidades (GHADIE, 2019, p.55)

Esse foi o procedimento seguido pelos agentes públicos municipais de Dourados, a partir do convite para se associar à Rede Mercocidades, contemplando assim uma das ações internacionais da entidade subnacional identificada durante a pesquisa.

Um dos aspectos positivos que se vislumbra para uma cidade associada é a possibilidade de participar de seleções de financiamento de projetos, que são realizados com fundos próprios da Mercocidades, com apoio econômico e técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da AUCI. Como exemplo cita-se o Programa de Cooperação Sul-Sul, que em 2018 selecionou quatro projetos de iniciativas coordenadas pelas cidades de Santa Fé, San Justo, Rosário e Montevidéu, em pareceria com Córdoba, Concepción, Peñalolén e Santiago de Chile, com recurso de até US\$ 7.000 (dólares americanos) para sua realização (GHADIE, 2019, p.56)

Como se evidencia nesta abordagem, diversas são as oportunidades e motivações para que uma entidade subnacional fronteiriça, portal do Mercosul como no caso de Dourados, adote uma perspectiva que se contrapõe à clássica exclusividade do Estado central no domínio pleno da política internacional, abrindo caminho na seara crescente de atuação internacional dos governos subnacionais. Em algumas situações, inclusive, essa iniciativa pode seguir o incentivo do governo central e regional, como foi o caso da inserção de Dourados na Rede Mercocidades (TETILA, 2016).

A partir dessa premissa, em 2007, o prefeito Laerte Tetila solicitou ao assessor Wilson Biasotto, total empenho para a filiação da cidade também junto à Rede, e no ano seguinte Dourados foi aceita como cidade-associada. Dentre as vantagens obtidas, pode-se sublinhar sua participação em unidades temáticas e atividades de interesse do município, como cooperação internacional descentralizada (ARAÚJO, 2012). No entanto, o ex-prefeito, em entrevista a um dos autores, mencionou como exemplo o êxito de uma empresa do ramo de confecções que, a partir de participação ativa na rede, deixou de ser “fundo de quintal” de venda de porta em porta para se tornar uma empresa exportadora (TETILA, 2016). Isso demonstra o desconhecimento dos *stakeholders* sobre a importância da rede Mercocidades.

A cidade continua como membro associado, embora sua atuação permaneça inativa (MERCOCIUDADES, [s. d.]), e sua desvinculação sequer foi efetuada. A tesouraria do Município não soube informar a situação real de inadimplência frente à Rede (SEMFI, 2018). Assim como no

caso “Cidade Educadora”, aqui também a mudança de gestão municipal afetou o andamento das ações internacionais junto à Mercocidades.

Apesar de breve, a experiência douradense com as atividades paradiplomáticas rendeu reconhecimento internacional de boas práticas; inclusive, a Prefeitura de Dourados recebeu o título de destaque em educação, concedido pela Lebrum Cultural de Portugal, em 2005 (TETILA, 2016). Nesse mesmo ano, a cidade recebeu também o título de destaque em gestão pública municipal pelo Instituto Ambiental Biosfera de Portugal e pelo Instituto Brasileiro de Estudos Especializados, de repercussão nacional e internacional, conforme publicado no Diário Oficial do Município na data de 30 de junho de 2008. Por fim, o Prefeito Laerte Tetila realizou estágio de dez dias em gestão pública na cidade de Coimbra, a convite da municipalidade portuguesa (TETILA, 2016).

Entre 2009 e 2016 ocorre a segunda fase da internacionalização, que se caracteriza por ações mais reativas, isto é, o poder público municipal passa a responder a demandas externas. Destaca-se o recebimento de visitas oficiais estrangeiras, como a vinda em 2012 do vice-ministro de Indústria e Comércio do Paraguai, Sr. Oscar Stark Robledo, na “Missão Técnico-Empresarial do Paraguai a Dourados”, para tratar de experiências de industrialização e cooperação técnica.

Com a mudança de gestão, o município não deu continuidade ao processo. O projeto Cidade Educadora sofreu uma retração até finalmente ser interrompido. Em 2011, o prefeito Murilo Zauith (que assumiu após a renúncia de Artuzi) nomeou a vice-prefeita Dinaci Vieira Marques Ranzi para a Coordenadoria do Programa Cidade Educadora, com a missão de buscar recompor as comissões e reestabelecer o elo com a sede da rede em Barcelona. No entanto, não se registrou nenhum avanço no programa para além da recomposição do Comitê Local Central e do Comitê Temático de Trânsito.

Em 2014, Murilo Zauith recebeu uma comitiva presidida pelo governador da cidade japonesa de Wakayama com a finalidade de estreitar e fortalecer os laços entre os dois países. No mesmo ano foi firmado o acordo entre as cidades de Kearney e Dourados, com apoio da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS). Assinado pelas autoridades, o pacto versa sobre o estabelecimento de uma Relação Internacional para Amizade e Cooperação, que tem por objetivo ampliar as relações bilaterais.

Conforme os aspectos legais estabelecidos na Constituição de 1988, os acordos de irmanamento não têm valor de lei; todavia, representam o interesse das cidades irmãs em desenvolver ações conjuntas no cenário internacional (CNM, 2009). Por valorizar o potencial dessa parceria, esse instrumento jurídico pode se tornar um fio indutor para o desenvolvimento local (JAKOBSEN, 2009, p. 25-6). A articulação e a participação conjunta dos entes federativos (União, Estado e Municípios) são de suma importância para dinamizar a paradiplomacia e a cooperação descentralizada. Uma “cidade com vocações para tal” não deve ser “isolada, é preciso contar com a visão estratégica de outras esferas de governo, que percebem nesta vocação uma possibilidade de ampliar suas vantagens competitivas” (YAHN FILHO, 2013, p. 70).

No caso de Dourados, no entanto, os acordos de irmanamento¹² não são aproveitados e permanecem sem ações efetivas. Não há plano ou estratégia paradiplomática; tampouco existe articulação sólida com as outras esferas da administração pública. Há, desse modo, uma situação pendular e de descontinuidade da atuação internacional por causa da mudança de gestão política, isto é, com uma “carência de alinhamento político entre os diversos órgãos e instâncias” (RIBEIRO, 2009, p. 129).

Do mesmo modo, os órgãos da sociedade civil, como a Associação Comercial e Empresarial de Dourados (ACED), se afastaram do poder municipal em função dos escândalos de corrupção generalizada e dos serviços precários prestados pelas instituições públicas municipais. Assim, se reforça o “dilema do governante, em conciliar objetivos individuais de sobrevivência político-eleitoral com os interesses coletivos”, que se faz presente na tomada de decisão de qualquer política pública, seja ela doméstica ou externa (LIMA, 2000, p. 278-279).

A fragilidade da inserção internacional da Prefeitura de Dourados pode ser percebida pela inexistência de uma estratégia, ou mesmo de um plano institucional, de paradiplomacia, com engajamento de outros atores, com estrutura, meta e ações. Não enseja, portanto, qualquer compromisso ou obrigatoriedade do governante sucessor em prosseguir com a ação internacionalizada preconizada pelo seu antecessor (MORAIS, 2011).

O processo de internacionalização de Dourados teve uma forma passiva, atrelado aos objetivos do governo federal, principalmente aos interesses do Partido dos Trabalhadores (PT), caracterizado pelo “caráter subalterno, imposto e frágil” (RIBEIRO, 2009, p. 48).

Verifica-se a existência da dinâmica *stop and go*, isto é, alternância de períodos de progresso e outros de paralização ou retração, na paradiplomacia douradense (VIGEVANI *et al*, 2004; SALÓMON, 2012a, p. 280). Essa descontinuidade é patente na paralização e ruptura das interlocuções com as redes Mercocidades e Cidade Educadora, após a mudança de gestão.

A internacionalização foi relegada a um segundo plano da gestão municipal, tornando-se uma simples prática esporádica e pontual, em lugar de ser tratada como uma política pública que abre novos horizontes para os atores subnacionais. Isso denota a baixa compreensão dos benefícios e vantagens da paradiplomacia.

Considerações finais

No final do século XX assistiu-se ao crescimento da paradiplomacia e da cooperação descentralizada de entes subnacionais brasileiros, a partir dos processos de globalização, da emergência do regionalismo, do fim da bipolaridade e da redemocratização dos países da América Latina.

Os estudiosos desse fenômeno começaram a analisar as iniciativas de internacionalização nas grandes metrópoles brasileiras, como Porto Alegre e Rio de Janeiro. Posteriormente, as investigações se centraram nas cidades médias e de regiões metropolitanas, como Santo André e Uberlândia, e, mais recentemente, os municípios situados na faixa de fronteira passaram a ser objeto de pesquisas, como Ponta Porã e Dourados (PRADO, 2019; GHADIE, 2019).

12. Acordos de irmanamento são iniciativas paradiplomáticas entre entidades subnacionais com vistas a incentivar a aproximação e a cooperação técnica nas mais diversas esferas. Normalmente, é um estágio prévio à realização de projetos de interesses comuns e cooperação descentralizada (GHADIE, 2019, p. 85).

São instrumentos paradiplomáticos para a inserção no cenário global, entre outros: a participação em redes internacionais, associações de cidades e governos locais; o desenvolvimento de programas de cooperação técnica descentralizada entre localidades; acordos de irmanamento entre cidades com o mesmo perfil; o intercâmbio de informações e de melhores práticas; a promoção de missões comerciais (SALOMÓN, 2012).

Outrossim, a literatura especializada apresenta uma série de ações no mesmo sentido: alinhamento com as diretrizes internacionais do governo federal; constituição de estruturas e alocação de servidores do quadro permanente; envolvimento da sociedade civil organizada com o projeto.

O presente estudo abordou a evolução da paradiplomacia do município de Dourados entre 2001 e 2016, constatando dois grandes períodos de sua inserção internacional: o primeiro, de 2001 a 2008, marca o início e o ápice da inserção paradiplomática douradense, com participação ativa em redes internacionais e a tentativa do envolvimento das organizações da sociedade civil; o segundo, de 2009 a 2016, caracteriza-se pelo declínio e pela perda de empuxo das iniciativas de inserção internacional municipal. Por conseguinte, a cidade, a despeito de se encontrar na faixa de fronteira e de ser um dos epicentros da integração regional, tornou-se cada vez mais reativa.

Foram identificadas algumas variáveis que contribuíram para a descontinuidade do processo de internacionalização douradense, como: a alteração da filiação política partidária dos mandatários municipais, agravada pela crise político-econômica após a deflagração da operação Uragano pela Política Federal, que revelou um complexo esquema de corrupção; a ausência de uma estrutura específica de quadros permanentes; e o afastamento paulatino da sociedade em relação à política municipal.

Conclui-se que a cidade de Dourados passou por um processo de internacionalização *stop and go*. A primeira fase foi impulsionada pelo alinhamento político-partidário entre as diversas esferas federativas (Município, Estado e União), como se pode perceber pelo convite formulado pelo governo federal para que a cidade se associasse à rede Mercocidades. A mudança do perfil político da elite governante municipal, no entanto, fez com que a agenda paradiplomática fosse colocada em segundo plano. O ápice da crise política foi a Operação Uragano, com a divulgação do esquema de corrupção generalizada e a consequente prisão da alta cúpula da administração do Poder Executivo e Legislativo douradenses e seus desdobramentos, como a grave crise político-econômica municipal que se arrasta até os dias atuais.

Outra constatação foi de que não houve uma estrutura burocrática institucionalizada, ou mesmo uma equipe de funcionários do quadro permanente responsável pela gestão das atividades paradiplomáticas, e tampouco verificou-se um plano de médio prazo e um orçamento perene para as ações de internacionalização. Consequentemente, a troca de gestão acarretou a perda de todo conhecimento e contatos acumulados ao longo da administração Tetila.

Isso dificultou sobremaneira o trabalho de pesquisa, já que os documentos e dados referentes às iniciativas da paradiplomacia em Doura-

dos, quando os há, se encontram dispersos e difusos em diferentes órgãos governamentais do Município. Isto denota o descaso ou falta de conhecimento sobre a atuação internacional por parte dos gestores públicos. Afinal, há que se frisar que os interesses comuns dos cidadãos podem ser fortalecidos por intermédio das relações internacionais municipais, a partir de dois princípios: “complementação à política externa do governo central e diplomacia pública” (JAKOBSEN, 2009, p. 26).

Por fim, houve um desapontamento geral em relação ao processo de internacionalização que motivou o afastamento da sociedade civil organizada, seja pela falta de retorno de toda energia e tempo investidos, seja pelo abandono e falta de continuidade das ações devido à mudança de gestão, seja pelos grandes casos de corrupção, ou, ainda, pela crença por parte do empresariado do agronegócio de que a internacionalização ocorreria somada a forças do mercado.

Foram apresentadas aqui as dificuldades e as variáveis que redundaram na descontinuidade do processo de internacionalização de Dourados, mas, a despeito disso, os autores acreditam que existe um enorme potencial para a paradiplomacia municipal. Diversos elementos, como recursos humanos, naturais e econômicos estão presentes. No entanto, é preciso que a Prefeitura, por meio de um diálogo franco e permanente, consiga engajar as forças políticas e organizações públicas, como as universidades e instituições privadas locais, e associações de classe, tais como a Associação Comercial e Empresarial de Dourados (ACED), em torno de um projeto. Ademais, deve-se constituir um órgão na estrutura municipal capaz de garantir recursos humanos e financeiros para esse plano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGEHAB - Agência da Habitação do Município de Dourados. Projeto Habitar Brasil BID-HBB. Entrevista realizada com uma servidora da instituição em jan. 2019.
- ARAÚJO, I. V. de. **A influência partidária no nível municipal: paradiplomacia na cidade de São Paulo**, 2012. 100 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo.
- BAUMGRATZ, D.; GHERLANDI, P. E. S. . Paradiplomacia como ferramenta para desenvolvimento das cidades-gêmeas da fronteira brasileira. **Revista Alamedas** (unioeste. toledo), v. 9, p. 155-160, 2021.
- BARRETO, M. I.. Inserção internacional de governos locais. **Teoria e Debate**, São Paulo, v. 59, p. 12-16, 2004.
- BIASOTTO, W. V. “Pai da Cidade Educadora” conta como foi a elaboração do projeto em Dourados. [09 de abril de 2012]. Dourados: **Dourados News**. Entrevista concedida a Maryuska Pavão.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. In: **Novos Estudos – CEBRAP**. São Paulo, nº45, pp.152-166, 1996.
- BUENO, Ironildes. Paradiplomacia Contemporânea: trajetórias e tendências de atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA. Brasília. UNB, 2010.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CASTELO BRANCO, Á. C. **Paradiplomacia & entes não centrais no cenário internacional**. 1. reimpressão. Curitiba: Juruá Editora, 2011.
- CNM. **Estudo: Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil / Confederação Nacional dos Municípios**. Brasília: CNM, 2009. 128 p.
- FRÓIO, L. R.. Abrindo a caixa preta da paradiplomacia: um estudo do modus operandi da atuação internacional dos estados brasileiros. In: **5º Encontro Nacional da ABRI**, 2015, Belo Horizonte. Anais eletrônicos do 5º Encontro Nacional da ABRI, 2015.

- GHADIE, A. M. G. **A inserção internacional das cidades médias na faixa de fronteira: o caso da cidade de Dourados**. 2019. 146f. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) - Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados.
- GOMES, J. F. A contribuição da Rede Mercocidades para o desenvolvimento da integração fronteiriça junto ao Mercosul: o papel da paradiplomacia municipal sulamericana na concretização da integração regional em zonas de fronteira. **RELACult-Revista Latino Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**. Rio Grande, RS. Ed. Especial, v. 02, p. 638-653, dez. 2016.
- HOCKING, Brian. **Localizing foreign policies. Non-central governments and multilayered diplomacy**. Basingstoke: Macmillan Press.1993.
- JAKOBSEN, K. Poder local e relações internacionais. In: RODRIGUES, G. M. A; XAVIER, M. et al. (Orgs). **Cidades em relações Internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo, 2009.
- JUNQUEIRA, C. G. B. A criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 21, p. 71-83, 2015.
- KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and interdependence**. 3. ed. New York: Longman, 2001, 334 p.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. de. **Fundamentos de metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- LIMA, M. R. S. de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000, p. 279. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf> Acesso em jan. 2019.
- MACHADO, L. O. Estado, territorialidade, redes. Cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, M. L. (Org.). **Continente em chamas**. Globalização e território na América Latina. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- MARIANO, K. P. L.; MARIANO, M. P. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E. (Orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Fapesp, 2005. p. 131-160. 331 p.
- MERCOCIUDADES. Coordenadores do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL. [s.d.] (“sem data”). Disponível em: <<https://mercocidades.org/pt-br/mercocidades/>> Acesso em 27 jan. 2019.
- MÈRCHER, L.; PEREIRA, A. . Paradiplomacia como Política Externa e Política Pública: modelo de análise aplicado ao caso da Cidade do Rio de Janeiro. **Carta Internacional** (USP), v. 13, p. 195-222, 2018.
- MILANI, C. R.S.; RIBEIRO, M. C. M . International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. **BAR - Brazilian Administration Review**, v. 8, p. 21-36, 2011.
- MORAIS, M. C. A. de. **Paradiplomacia no Brasil: uma abordagem sobre a inserção internacional de municípios paraibanos a partir do programa plano diretor**. 2011. 129 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa.
- PRADO, D. F.M.. **A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro**. Carta Internacional, v. 13, p. 137-168, 2018.
- PRADO, H. S. A. de. **Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul**. Dourados: Editora UFGD, 2013.
- PRADO, H. S. A. de. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. 2016. 318 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- PRADO, H. S. A. de. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil**. 1. ed. Curitiba: Ithala, 2019.
- PRAZERES, T. L. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: RODRIGUES, G. M. A; XAVIER, M. et al. (Orgs). **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo, 2009.
- PRIETO, N. C. **O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-pacífico: a Diploma-**

cia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E. et al. (Orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUSC, 2004. p. 283- 312. 331p.

RIBEIRO, M. C. M. **Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras**. Salvador: Edufaba, 2009.

RÍOS, S.; VEIGA, P. M. da. **O Regionalismo Pós-Liberal, na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas**. Série Comércio Internacional. CEPAL Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2007.

RODRIGUES, G. Internacionalismo municipal. In: RODRIGUES, G. M. A; XAVIER, M. et al. (Orgs). **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: FASM, 2009, p. 35–56.

SALOMÓN, M.. Paradiplomacy in the developing world; the case of Brazil. In: Amen, Mark; Toly, Noah; McCarney, Patricia; Seghers, Klaus. (Org.). **Cities and Global Governance. New Sites for International Relations**.. Londres: Ashgate, 2011, v. , p. 45-68.

SALOMÓN, M. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R.S. (Orgs.) **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012a.

SALOMÓN, M. Em que medida a Cooperação Descentralizada pode ser integrada na dimensão Sul-Sul da Política Externa Brasileira? **Mural Internacional (Online)**, v. 3, p. 9-15, 2012b.

SASSEN, S.. Locating Cities in Global Circuits. **Environment & Urbanization**, 14, 13-30, 2002.

SEMI - Secretaria Municipal de Finanças do Município de Dourados. Entrevista 1, realizada com membro representante da tesouraria municipal em set. 2018.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, H.J. & SOLDATOS, P. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990, p. 34-53.

TCU. **Boletim do Tribunal de Contas da União de deliberações dos colegiados do TCU e relatores - v. 1, n. 1** - Brasília: TCU, 2018.- Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/9D/43/EA/23/7676A710B55B7E97E18818A8/BTCU_121_de_02_07_2021_Delibera%C3%A7%C3%B5es.pdf> Acesso em 28 fev. 2019.

TETILA, J. L. A paradiplomacia em Dourados. Entrevista realizada no município de Dourados em maio de 2016.

VENNESSON, P. Case studies and process tracing: theories and practices. In: PORTA, D. D.; KEATING, M. (Eds.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. New York: Cambridge University Press, 2008.

VIGEVANI, T.; WANDERLEY, E. L.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUSC: Fundação Editora da UNESP; São Paulo: EDUSC, 2004, p. 251-282.

VIGEVANI, T.; PRADO, D. F. M. Ações e problemas da Paradiplomacia no Brasil. In: MAIRA, L. (Org.). **La Política Internacional Subnacional en America Latina**. Buenos Aires: Zorzal, 2010.

VIGEVANI, T.. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro. Caderno CEDEC (São Paulo), São Paulo, v. 80, p. 12-29, 2006.

YAHN FILHO, A. G. **Relações internacionais e atores subnacionais: região metropolitana de Campinas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2013.

YAHN FILHO, A. G.. **A inserção internacional da cidade de Uberlândia-MG: um processo em evolução**. Brazilian Journal of International Relations, v. 8, p. 69-96, 2019.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.