



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS – UFGD
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS-FADIR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FRONTEIRAS E DIREITOS
HUMANOS**

Aida Mohamed Ghadie

**A inserção internacional das cidades médias na faixa de fronteira: o
caso da cidade de Dourados**

**Dourados-MS
2019**

Aida Mohamed Ghadie

A inserção internacional das cidades médias na faixa de fronteira: o caso da cidade de Dourados

Dissertação apresentada à Banca examinadora no Programa de Pós Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Área de Concentração: Fronteiras, Desenvolvimento e Integração Regional em cumprimento aos requisitos para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto

**Dourados-MS
2019**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

G411i...GHADIE, Aida Mohamed

A inserção internacional das cidades médias na faixa de fronteira: o caso da cidade de Dourados. [recurso eletrônico] / Aida Mohamed Ghadie. – 2019.

Arquivo em formato pdf.

Orientador: Professor Doutor Tomaz Espósito Neto.

Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2019.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Cooperação Internacional Descentralizada.. 2. Desenvolvimento socioeconômico..
3. Município.. 4. Faixa de fronteira.. I. Espósito Neto, Professor Doutor Tomaz. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

28 de março de 2019



UFGD

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE Mestrado APRESENTADA POR **AIDA MOHAMED GHADIE**, ALUNA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS (INTERDISCIPLINAR).

Aos vinte e oito dias do mês de março de dois mil e dezenove, às 14:00 horas, em sessão pública, realizou-se na Universidade Federal da Grande Dourados, a Defesa de Dissertação de Mestrado intitulada **"A INSERÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES MÉDIAS NA FAIXA DE FRONTEIRA: O CASO DA CIDADE DE DOURADOS"** apresentada pelo mestranda **AIDA MOHAMED GHADIE**, do Programa de Pós-Graduação em FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS, à Banca Examinadora constituída pelos membros: Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto - UFGD-PPG-FDH (presidente/orientador), Prof^a. Dra. Déborah Silva do Monte - UFMS (membro titular) e Prof. Dr. Camilo Pereira Carneiro Filho - UFGD (membro titular). Iniciados os trabalhos, a presidência deu a conhecer o candidato e aos integrantes da Banca as normas a serem observadas na apresentação da Dissertação. Após a candidata ter apresentado a sua Dissertação, os componentes da Banca Examinadora fizeram suas arguições. Terminada a Defesa, a Banca Examinadora, em sessão secreta, passou aos trabalhos de julgamento, tendo sido a candidata considerada APROVADA, fazendo *jus* ao título de **MESTRE EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS**. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Dourados, 28 de março de 2019.

Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD-PPG-FDH) _____

Prof^a. Dra. Déborah Silva do Monte (UFMS) _____

Prof. Dr. Camilo Pereira Carneiro Filho (UFGD) _____

ATA HOMOLOGADA EM: ___ / ___ / ___, PELA PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA / UFGD.

AGRADECIMENTOS

Valeu a pena.

Não resta dúvida que o apoio “antes, durante e depois” de muitas pessoas foi fundamental para chegar até aqui.

*Como não poderia deixar de ser, agradeço a **meus pais** essenciais e especiais, e estendo à **minha família**, meus eternos amores e motivadores;*

*Agradeço aos professores e professoras, em particular ao meu orientador professor **Dr. Tomaz Espósito Neto**;*

*Em especial ao professor **Dr. Camilo Pereira Carneiro** e professora **Dra. Déborah Silva do Monte**, na composição na banca examinadora, pelas relevantes contribuições e palavras incentivadoras;*

*Dirijo meu respeito, carinho aos **servidores e servidoras** da FADIR, e também dos outros espaços de aprendizagem, caminhada e convivência da Universidade Federal da Grande Dourados, com quem convivemos e interagimos por meio do Programa de Pós-Graduação;*

Aos colegas e colaboradores da Prefeitura Municipal de Dourados;

*Sem destacar nomes para não correr o risco de ser injusta, a **todas e todos colegas do mestrado**, compartilhamos importantes e inesquecíveis bons tempos. **Vocês** fazem parte da minha história, assumiram papéis especiais no meu coração e nas minhas lembranças;*

*Há sempre a possibilidade de esquecermos uma ou outra pessoa, que não poderia deixar de ser lembrada e agradecida. Algumas serão sempre essenciais e outras, apenas coadjuvantes. Por esse motivo, sem elencar os nomes das pessoas, deixo a **todos e todas** que colaboraram para a construção deste trabalho, o meu sincero “**muito obrigada**”.*

*“Você nunca sabe
que resultados virão da sua ação.
Mas se você não fizer nada,
não existirão resultados.”*

Mahatma Gandhi

GHADIE, Aida Mohamed Ghadie. *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. 2019.

RESUMO

A intensificação do fenômeno da globalização de cunho neoliberal, no período do pós-Guerra Fria e final do século XX, entre outros determinantes impulsionaram as entidades subnacionais a atuarem no cenário internacional, o que descortina um novo fenômeno conhecido como paradiplomacia, tema central dessa pesquisa, que tem como problematização a importância do desenvolvimento da internacionalização das entidades subnacionais, especialmente as locais, no caso, de Dourados. O objetivo geral é analisar a inserção internacional das cidades médias localizadas nas zonas de fronteira, a partir do estudo de caso do município de Dourados. Como objetivos específicos: i) apresentar uma abordagem teórica sobre a paradiplomacia; ii) examinar o potencial socioeconômico da cidade de Dourados, à luz da paradiplomacia; iii) elencar ações externas realizadas pela mesma que evidenciem uma iniciativa de inserção no âmbito global, iv) verificar o engajamento de atores públicos, particularmente da Prefeitura Municipal de Dourados, na formulação e implementação de uma estratégia de inserção internacional. A metodologia do presente trabalho consiste em uma pesquisa qualitativa de cunho exploratório pautada em análise bibliográfica e documental. Como marco espaço temporal foi estabelecido o período 2001 e 2016, que possibilita verificar as linhas de des(continuidade) e ruptura da internacionalização. O texto desenvolve-se em três capítulos, além da introdução e considerações finais: o primeiro capítulo traz a contextualização teórica sobre a paradiplomacia; o segundo procura demonstrar o potencial do município, à luz da paradiplomacia, uma cidade média fronteiriça que se destaca como capital regional do cone Sul do estado do Mato Grosso do Sul, porta de entrada do MERCOSUL; enquanto o terceiro e último capítulo estuda o caso de internacionalização de Dourados. Como elemento de teste a hipótese de que a inserção internacional do município de Dourados teria se dado de forma reativa, isto é, respondendo aos fluxos internacionais de comércio, informação e pessoas, no processo conhecido por "globalização". Observa-se que o município não possui um organismo burocrático estruturado tampouco um plano de ações para interlocução nas relações internacionais, e com isso perde oportunidades ímpares. É o que demonstra o caso de Dourados, outrora associada à Rede Cidade Educadora e Rede Mercocidades, não apresenta registro de participação ativa dentro destes e/ou outros organismos na esfera internacional.

Palavras-chave: Cooperação Internacional Descentralizada. Desenvolvimento socioeconômico. Município. Faixa de fronteira.

GHADIE, Aida Mohamed. *The international insertion of medium-sized cities in the border region: the case of the city of Dourados*. 2019. 146f. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) – Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade da Grande Dourados. 2019.

ABSTRACT

The intensification of the phenomenon of neoliberal globalization in the post-Cold War period and the end of the twentieth century, among other determinants, propelled the subnational entities to act on the international scene, which reveals a new phenomenon known as paradiplomacy, the central theme of this research, which has as problematization the importance of the development of the internationalization of the subnational entities, especially the local ones, in the case, Dourados. The general objective is to analyze the international insertion of the medium cities located in the border zones, based on the case study of the municipality of Dourados. As specific objectives: i) to present a theoretical approach on paradiplomacy; ii) to examine the socioeconomic potential of the city of Dourados, in the light of paradiplomacy; iii) listing external actions carried out by the organization, evidencing an initiative of insertion in the global scope, iv) verifying the engagement of public actors, particularly the Dourados City Hall, in the formulation and implementation of an international insertion strategy. The methodology of the present work consists of a qualitative research of an exploratory nature based on bibliographical and documentary analysis. As a time frame, the 2001 and 2016 period was established, which makes it possible to verify the lines of des (continuity) and rupture of internationalization. The text is developed in three chapters, in addition to the introduction and final considerations: the first chapter brings the theoretical contextualization on paradiplomacy; the second seeks to demonstrate the potential of the municipality, in the light of paradiplomacy, a medium border city that stands out as the regional capital of the southern cone of the state of Mato Grosso do Sul, the gateway to MERCOSUR; while the third and final chapter studies the case of internationalization of Dourados. As a test element the hypothesis that the international insertion of the municipality of Dourados would have occurred in a reactive way, that is, responding to the international flows of commerce, information and people, in the process known as "globalization". It is observed that the municipality does not have a structured bureaucratic body nor a plan of actions for interlocution in international relations, and with this it loses odd opportunities. This is demonstrated by the fact that Dourados, formerly associated with the Educating City Network and the Mercocities Network, does not present a record of active participation within these and / or other organisms in the international sphere.

Keywords: Decentralized International Cooperation. Socioeconomic development. County. Border area.

GHADIE, Aida Mohamed. *L'insertion internationale des villes moyennes dans les zones frontalières: le cas de la commune de Dourados*. 2019. 146f. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) – Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade da Grande Dourados. 2019.

RESUMÉ

L'intensification du phénomène de la mondialisation d'aspect néolibérale dans la période d'après la Guerre Froide et la fin du XX e siècle, entre d'autres déterminants, a incité les entités infranationales à agir sur la scène internationale, ce qui révèle un nouveau phénomène appelé la paradiplomatie - le thème central de cette recherche - qui a comme problématisation, l'importance du développement de l'internationalisation des entités infranationales, en particulier, les entités locales, dans l'ecas, Dourados. L'objectif général est d'analyser l'insertion internationale des villes moyennes situées dans les zones frontalières, à partir de l'étude du cas de la commune de Dourados. En tant des objectifs spécifiques: présenter une approche théorique sur la paradiplomatie; examiner le potentiel socio-économique de la ville de Dourados, dans le contexte de la paradiplomatie; lister les actions extérieures menées par la même qui soulignent une initiative d'insertion dans le contexte global; vérifier l'engagement des acteurs publics, en particulier de la Mairie de Dourados, dans la formulation et la mise en œuvre d'une stratégie d'insertion internationale. La méthodologie du présent travail consiste en une recherche qualitative à caractère exploratoire basée sur une analyse bibliographique et documentaire. En tant du cadre spatio-temporel il fut établie la période 2001 et 2016, ce qui permet de vérifier les lignes de la dis(continuité) et de la rupture de l'internationalisation. Le texte se développe en trois chapitres, en plus de l'introduction et des considérations finales: le premier chapitre porte sur la contextualisation théorique de la paradiplomatie; le second vise à démontrer le potentiel de la commune dans le contexte de la paradiplomatie, en tant qu'une moyenne ville et frontalière, qui se distingue comme capitale régionale du cône sud de l'État du Mato Grosso do Sul, une porte d'entrée du MERCOSUR; Le troisième et dernier chapitre étudie le cas de l'internationalisation de Dourados. Comme élément de test, l'hypothèse que l'insertion internationale de la commune de Dourados aurait eu lieu de manière réactive, c'est-à-dire, en répondant aux fluxes internationaux du commerce, des informations et des personnes, dans le processus e la mondialisation. On constate que la commune ne dispose ni d'un organe bureaucratique structuré, ni d'un plan d'actions pour l'interlocution dans les relations internationales, et à cause de ça elle perd des occasions uniques. Cela est démontré par le fait que, autrefois, la commune de Dourados a été associée au "Réseau des Villes Éducatrices" et au réseau "Mercocités", mais elle ne présente aucun enregistrement de participation active au sein de ces organismes et / ou d'autres organismes de la sphère internationale.

Mots-Clés: Coopération Internationale Décentralisée. Développement Socio-économique. Commune. Bande frontalière.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Localização do município de Dourados no mapa de Mato Grosso do Sul.....	60
Figura 2 –	Mapa da posição geográfica de Dourados.....	61
Figura 3 –	Município de Dourados: mapa político, 2012.....	62
Figura 4 –	Mapa do Mato Grosso do Sul, proximidade de Dourados às fronteiras.....	63
Figura 5 –	Faixa de fronteira e cidades gêmeas.....	65
Figura 6 –	Mapa da Divisão Político-administrativa da Microrregião de Dourados.....	71
Figura 7 –	Ranking Dourados entre o maior e o menor IDHM no Brasil.....	75
Figura 8 –	Exportações, Importações e Balança comercial do município de Dourados (2008-2018).....	78
Figura 9 –	Evolução da criação de bovinos, referência de período 2010-2016.....	79
Figura 10 –	Mapa dos arcos da Faixa de Fronteira – Brasil.....	89
Figura 11 –	Frota de veículos adquirida com recurso do PNAFM.....	110
Figura 12 –	Decreto de nomeação nº 1490, de 25 de Outubro de 2010.....	111
Figura 13 –	Comunicação Interna SEMFI 030/2018.....	113
Figura 14 –	Diário Oficial do Mato Grosso do Sul 6.364, de 11/ Novembro/2004.....	116
Figura 15 –	Convênio 007/2002, de 29 de maio de 2002.....	118

LISTA DE IMAGENS

Imagens 1 e 2 – Arquivo geral da Secretaria Municipal de Finanças de Dourados.....	112
Imagens 3 e 4 – Problemas de infraestrutura, área urbana e rural da cidade, respectivamente.....	120
Imagem 5 – Cratera no pavimento em rua da zona urbana Norte da cidade de Dourados decorrente das chuvas.....	121

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Crescimento populacional e situação de domicílio de Dourados, período: 1980-2017.....	73
Tabela 2 –	Evolução do Produto Interno Bruto e PIB <i>per capita</i> (2012-2016).....	74
Tabela 3 –	Produção agrícola de Dourados período 2013-2017.....	77
Tabela 4 –	Estabelecimentos comerciais por especificidade 2013-2017.....	80
Tabela 5 –	Número de salas de aulas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio do município de Dourados, referência 2017.....	80
Tabela 6 –	Tipologia de estabelecimentos de saúde/leitos de Dourados	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AFEPA	Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares
AGEHAB	Agência Agência da Habitação do Município de Dourados
AICE	Associação Internacional das Cidades Educadoras
ARF	Assessoria de Relações Federativas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira
CGLU	Associação Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos
CID	Cooperação Internacional Descentralizada
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
DOM	Diário Oficial do Município
ESAI	Escritório de Assuntos Internacionais
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL
FJP	Fundação João Pinheiro
FMDV	Fundo Mundial para o Desenvolvimento das Cidades
FNP	Frente Nacional dos Prefeitos
FSM	Fórum Social Mundial
HBB	Programa Habitar Brasil BID
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Urbano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MDIC	Ministério da Economia, Indústria, Comércio exterior e Serviços
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NFMS	Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Mato Grosso do Sul
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PGM	Procuradoria Geral do Município

PIB	Produto Interno Bruto
PMD	Prefeitura Municipal de Dourados
PNAFM	Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SAF	Subchefia de Assuntos Federativos (SAF)
SEMADE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SEMAGRO	Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar
SMRI	Secretaria Municipal de Relações Internacionais
SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 A PARADIPLOMACIA NO MARCO TEÓRICO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	26
1.1 As entidades subnacionais como atores nas relações internacionais.....	27
1.2 Cidades como atores políticos internacionais.....	30
1.2.1. Do local para o global: a paradiplomacia nos municípios brasileiros.....	32
1.3 Contextos político e jurídico para a atuação internacional das cidades brasileiras.....	37
1.4 Paradiplomacia: conceito, componentes e determinantes.....	40
1.4.1 A cooperação descentralizada e as redes internacionais de cidades.....	43
2 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE DOURADOS.....	57
2.1 O caso do município de Dourados e o contexto local.....	59
2.2 Dourados: processo histórico, formação e desenvolvimento.....	66
2.3 Perfil socioeconômico do município.....	72
2.4 Dourados no Arco Central da faixa de fronteira e as estratégias de desenvolvimento do Centro-Oeste (2007-2020).....	88
3 PARADIPLOMACIA E OS DESAFIOS À INTERNACIONALIZAÇÃO DA CIDADE.....	93
3.1 Política externa subnacional no Brasil: agendas e influências.....	95
3.2 Atividades paradiplomáticas e iniciativas pontuais.....	101
3.2.1 Rede Cidade Educadora.....	104
3.2.2 Rede Mercocidades.....	107
3.2.3 Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM.....	109
3.2.4 Programa Habitar Brasil BID – HBB.....	115

3.3 - Outras iniciativas em prol do desenvolvimento internacional de Dourados.....	119
3.4 - Vantagens políticas e econômicas para a internacionalização de Dourados e propostas iniciais.....	126
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	129
REFERÊNCIAS	133
ANEXO A – ACORDO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	142
ANEXO B – COMUNICAÇÃO INTERNA (CI) PGM/PMD.....	145

INTRODUÇÃO

O período pós-“Guerra Fria”, teve início no final do século XX, e trouxe em seu bojo a intensificação dos fluxos transnacionais, também do fenômeno da globalização¹, que provocou importantes transições no campo das Relações Internacionais, como a descentralização do poder e o crescimento da atuação de outros atores, para além do Estado central, na cena internacional. No caso, os governos subnacionais (cantões, departamentos, Estados-membros, municípios, províncias, regiões - como são chamadas as unidades subnacionais na Suíça e *länder* - Alemanha).

Nesse cenário, destaca Cristina Pecequilo (2012), ao fazer alusão à teoria de cunho neoliberal dos autores Robert Keohane e Joseph Nye, denota-se a ampliação dos temas de relevância e interesse dos Estados, como temas sociais, direitos humanos, preservação do meio ambiente, entre outros, que não mais apenas o poder militar, o que evidencia o avanço de uma transformação e coexistência de formas múltiplas e palcos diversificados nas Relações Internacionais. Observa-se também, prossegue a autora, “o incremento da ação de outros atores, da ampliação das interações estatais e não estatais e das transformações das sociedades” (PECEQUILO, 2012, p.36).

A bandeira de ascensão de novos atores é defendida por Keohane e Nye, sem, entretanto, deixarem de atribuir aos Estados centrais a importância de serem os principais atores nas relações internacionais (PRADO, 2013). Com isso, o sistema internacional, que antes era estadocêntrico, passou a compreender novos atores, tais como organizações não governamentais (ONG's), empresas transnacionais, organizações internacionais e governos subnacionais.

A partir deste panorama, os governos subnacionais passam a assumir novas responsabilidades, entre elas a criação de suas próprias estratégias de comportamento no cenário internacional, que dependem das características de cada entidade subnacional e de suas estratégias, no nível doméstico e no internacional, e

¹ No entender de Santos (2012), a globalização configura o ápice do processo de internacionalização do sistema capitalista. Tal conceito é materializado por meio de diferentes formas no cotidiano, visto que o processo de internacionalização enseja a construção de uma rede de comunicação, que conecta o local e o global, em uma relação de influência mútua, e pelo impulso deste fenômeno nos meios de comunicação e circulação de bens e pessoas.

das competências que os mesmos possuem no marco político nacional, ainda que não claramente garantidas pela Constituição Federativa brasileira (SALÓMON, 2011).

Neste cenário de mundialização, Manuel Castells (2011) alude sobre a modificação dos mercados de trabalho, a globalização do processo de produção de bens e serviços, bem como o crescimento do desemprego em função da automação e/ou deslocamento da produção para países recém-industrializados. O autor, ao discorrer sobre a geometria da economia global, descreve que a mesma “está caracterizada por uma assimetria fundamental entre países, quanto a seu nível de integração, potencial para a concorrência e fatia de benefícios do desenvolvimento econômico” (CASTELLS, 2011, p. 179), elemento que eleva as tendências globais de acirramento da desigualdade e da exclusão social, e causa impactos na vida das pessoas.

Mariano e Mariano (2005) assinalam como esse fenômeno que se origina fora do contexto local, causa impactos de forma intensa e direta sobre a realidade de uma localidade, produz uma nova lógica de controle e ordenamento no tabuleiro internacional, a reestruturação do papel do Estado e novos desafios para os atores subnacionais, e cria uma nova lógica de funcionamento.

Este quadro descortina um novo fenômeno, conhecido como paradiplomacia, entendida, segundo Panayotis Soldatos (1990, *apud* PRADO, 2016, p.22), como uma atuação externa por parte das entidades subnacionais (estados, províncias, municípios, entre outros), que vem paulatinamente conquistando espaço no campo das Relações Internacionais.

Tem-se, então, o desenvolvimento do espaço de inserção destes novos atores para além das fronteiras nacionais, instrumentalizado pela paradiplomacia, que possibilita o envolvimento destas entidades subnacionais no cenário internacional. Suas modalidades incluem, além de cidades-irmãs, “cooperação multinível, isto é, que conta com a participação de diversas instâncias: nacional, regional ou internacional e ainda as redes de cooperação” (SERRA, 2009, p.76), entre outras.

A paradiplomacia teve início nos países desenvolvidos como Estados Unidos e Canadá, “como no caso do Quebec, província canadense fortemente ativa já há mais de 40 anos em relações internacionais” (RIBEIRO, 2009, p. 35), e Europa, onde se destaca o exemplo da atuação proativa da comunidade autônoma espanhola da Catalunha, expandindo-se para os países em desenvolvimento, na década de 1980. Na América Latina, as primeiras estruturas institucionalizadas para atuação

internacional surgiram nos anos de 1980, impulsionadas principalmente pelo cenário de redemocratização política.

Neste compasso, registram-se também no Brasil, por volta do final da década de 1980, as primeiras gestões externas institucionalizadas por parte de governos estaduais, motivados pelo processo de redemocratização e consequente renovação da Constituição Federal do país, instrumento legal que traz em seu bojo maior autonomia para os entes federativos. No âmbito municipal, cidades como Campinas (SP), Curitiba (PR), Porto Alegre (RS), São Paulo (SP) e Rio de Janeiro (RJ) iniciaram suas atividades institucionalizadas, no cenário internacional, na década de 1980 e início de 1990.

Neste quadro de crescentes responsabilidades e atribuições, as entidades federadas brasileiras cotidianamente passaram a conviver com uma série de desafios e demandas de ações estratégicas, seja no campo da educação, infraestrutura, habitação, saúde, mobilidade urbana, entre outros, especialmente no que concerne à carência de investimentos e escassez de recursos econômicos.

O agente político e representante legítimo de uma região ou localidade, em meio aos desafios inerentes à governança², precisa buscar caminhos inovadores, seja por meio de projetos de cooperação internacional, associação com outros agentes estatais ou não estatais, consoante com a dinâmica da pluralização dos atores internacionais.

Neste sentido, destaca-se o fenômeno da paradiplomacia, importante instrumento por meio do qual as entidades subnacionais têm de buscar parcerias, realizar acordos de cooperação bilaterais ou multilaterais, participar de um processo de integração regional, aproveitando a flexibilidade da atuação do Estado central, sem “depende exclusivamente da ação dos seus respectivos governos centrais” (PRADO, 2013, p. 66).

Um fator determinante para que as entidades municipais brasileiras se insiram na paradiplomacia é a relevância demográfica e econômica de um município. Fator que encontra eco nos ensinamentos de Vigevani (2005, p.14), autor que traz como uma possível razão para estados e municípios brasileiros terem intensificado seus olhares para o mundo exterior é “o fato de que eles têm sido vistos como agentes de desenvolvimento econômico”.

² Governança, no caso diz respeito a capacidade financeira e administrativa, em sentido ampla de uma organização de implementar políticas (MORAES, 2011).

Neste sentido destacam-se as cidades médias que vêm desempenhando um papel relevante na dinâmica econômica do país, apresentando maior crescimento do que as outras cidades do Brasil, tanto em termos do Produto Interno Bruto (PIB), quanto da urbanização, como no caso de Dourados.

Município de porte médio localizado na região Centro Oeste do Brasil, centro sul do estado do Mato Grosso do Sul, a cerca de 220 quilômetros da capital, Campo Grande, e muito próximo da dinâmica das regiões Sul e Sudeste do país. Considerada como Portal do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, por sua localização geográfica, proximidade com fronteiras internacionais abre perspectivas de integração com outras nações do continente, como o país vizinho, Paraguai, também com a Bolívia e Argentina, aspecto que pode ser explorado e conferir vantagens econômicas.

Centro produtor e exportador de commodities agrárias, Dourados destaca-se por sua centralidade na rede urbana regional, consolidada por uma dinâmica econômica e demográfica própria, privilegiada pelas ofertas do comércio e serviços qualificados, o que intensifica suas articulações com as outras cidades da região, e atraem a população da rede, bem como empreendedores de diversos locais.

A população mantém-se em constante crescimento há décadas, como evidenciam os índices registrados ao longo dos últimos anos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dessa maneira, verifica-se que entre 2000 e 2010 a população douradense apresentou uma taxa de crescimento de 18,8%, mantendo-se no ranking como 2ª (segunda) cidade mais populosa do estado. Atualmente, com um número de habitantes estimado em 220.965 mil pessoas, o município destaca-se na região pelo potencial demográfico, por possuir a terceira maior economia do estado do Mato Grosso do Sul, além de apresentar a segunda maior arrecadação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) do estado, isto, é, a primeira dos municípios do interior (IBGE, 2018).

O município diferencia-se também em relação à logística, composta por uma malha rodoviária que interliga o meio produtivo a importantes centros consumidores, como São Paulo, e também aos portos de escoamento de Paranaguá (Paraná) e Santos (São Paulo), entre outros relevantes aspectos que garantem à cidade um importante papel central na geopolítica Centro-Sul brasileiro.

a) Problema de pesquisa

A questão que norteará o presente estudo é: *Qual é a importância da atuação internacional da cidade de Dourados no âmbito do contexto de internacionalização das entidades subnacionais, especificamente os municípios?*

b) Objetivo geral e objetivos específicos

O estudo tem como objetivo geral analisar a inserção internacional das cidades médias localizadas nas zonas de fronteira, com base no estudo de caso do município de Dourados.

Como objetivos específicos o trabalho pretende: i) apresentar uma abordagem teórica sobre o fenômeno da paradiplomacia; ii) examinar o potencial socioeconômico da cidade de Dourados, à luz da paradiplomacia; iii) elencar ações externas realizadas pela mesma que evidenciem uma iniciativa de inserção no âmbito global, iv) verificar o engajamento de atores públicos, particularmente da Prefeitura Municipal de Dourados, na formulação e implementação de uma estratégia de inserção internacional.

Uma reflexão frente ao panorama de influência da intensificação do fenômeno da globalização, diminuição do poder de ação do Estado e a descentralização política, bem como a urbanização acelerada e os contraditórios problemas decorrentes da lógica preconizada no processo de urbanização capitalista, que produz ao mesmo tempo a riqueza e a pobreza, a cidade legal e a ilegal, que desvelam crescentes demandas que desafiam o desempenho eficiente do governo subnacional, na solução da falta de moradia e saneamento básico, entre outros.

Importante ressaltar que este estudo visa mais especificamente os governos locais, que estão mais próximos da população, dando pouca ênfase aos “governos regionais, que correspondem a uma instância imediatamente superior a esta” (RIBEIRO, p. 17, 2009).

c) Hipótese

A hipótese inicial do presente trabalho é:

A inserção internacional do município de Dourados teria se dado de forma reativa, isto é, respondendo aos fluxos internacionais de comércio, informação e pessoas, no processo conhecido por "globalização"?

Caso afirmativo, a internacionalização do município teria se dado, em larga medida, pelos entes econômicos, em especial o agronegócio.

d) Justificativas (acadêmica e pessoal)

As atividades relacionadas denotam algumas tímidas iniciativas pontuais, como poderá se verificar no transcorrer do texto, tais como a visita de representantes de outras cidades de outros países, como o Paraguai, além de um prêmio internacional recebido na gestão do prefeito José Laerte Tetila (2001-2008), ligado ao Partido dos Trabalhadores. As ações internacionais do município foram políticas de governo, como a adesão junto às redes Mercocidades e Cidade Educadora, também na gestão de José Laerte Tetila, entre outras transitórias, como realizar viagens e receber missões estrangeiras de países vizinhos. Numa clara indicativa de que esta foi uma gestão mais voltada para a esfera internacional, do que as gestões posteriores, engajamento provavelmente motivado pelo alinhamento político entre as esferas municipal, estadual e federal. Assim, mesmo tendo frutos significativos, como o aumento da exposição da imagem internacional da cidade, essas ações não tiveram continuidade em outras gestões. Também, acredita-se que apenas em certos assuntos, como a exportação de commodities, os entes privados se envolvem na formulação e na pressão das autoridades para políticas públicas pontuais.

Em termos acadêmicos e sociais, a investigação justifica-se pela influência e atrativos que a cidade polo regional exerce, por um lado, pela sua centralidade na rede regional urbana, por outro lado pelas características de cidade fronteira de importância regional e estratégica, aspectos estes considerados na literatura como favoráveis aos mecanismos de cooperação internacional, integração regional, entre outros.

No tocante à justificativa pessoal, a temática do presente trabalho passou a ser de interesse da autora ao longo da graduação em Relações Internacionais. O fato de trabalhar na Prefeitura Municipal de Dourados (PMD) permitiu uma maior percepção da importância da paradiplomacia no desenvolvimento local.

Por este ângulo, ressalta-se uma importante conexão que os municípios têm no âmbito do processo de integração regional mercosulino, a Rede Mercocidades³ (VIGEVANI, 2005), especialmente para os que se situam na região de fronteira do continente Sul-americano, como é o caso de Dourados.

Que também se consolida como uma cidade universitária de importância local e global, que oferece um forte pilar nesta seara: a oferta do curso de graduação em Relações Internacionais na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), além de um curso de pós-graduação em estudos ligados à temática fronteiriça, que se traduz na formação de mão de obra especializada, elemento este estrutural para o planejamento e bom desempenho de um plano de ações inerentes ao desenvolvimento das atividades internacionais por parte das entidades subnacionais.

Associado ao cenário contemporâneo de diluição da fronteira entre o doméstico e o internacional, em um dinâmico movimento de pluralização de atores internacionais, é que se enfatizam estratégias de ações externas implementadas por atores subnacionais integrados por estados federados e municípios. Fronteira essa que pode ser observada como “um dado espaço territorial de transição, onde convivem características físicas, políticas e sociais de ambos os lados” (SCHERMA, 2012, p.109), que se interconectam cotidianamente.

Concomitantemente, qualquer município poderia desenvolver uma agenda internacional, por menor e menos recurso que tenha, (RODRIGUES, 2009), porém nem todos os municípios possuem capacidade ou vantagens no campo de atuação internacional, como poderá se perceber no decorrer da leitura.

Entre as vantagens que mais se destacam na literatura estudada sobre a atuação de entidades subnacionais tem-se o aporte a benefícios econômicos, além do fortalecimento da democracia e do sistema federal. Alguns autores vão mais adiante, e mencionam a contribuição para a diminuição de desigualdades regionais (RIBEIRO, 2009). Entretanto, prossegue a autora, a falta de conhecimento e

³ Criada em 1995, a Rede Mercocidades, com o intuito de proporcionar a integração dos municípios no processo de integração. Em 2019 a rede abrange 349 cidades-membros de 10 países do continente sul-americano (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia e Colômbia), onde vivem mais de 120 milhões de pessoas (MERCOCIUDADES, 2019). Tem como principal intuito a integração cultural e social, além do cunho econômico, o que ocorre por meio da troca de informações e experiências entre as cidades-membro. Serve ainda para fomentar o desenvolvimento de projetos para melhorias das cidades por meio de parcerias.

inexperiência dos governantes locais no que tange à temática em questão, resulta em um dos maiores entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia no Brasil.

e) Marco teórico

O marco teórico das Relações Internacionais tem como pilar a teoria da interdependência complexa, desenvolvida por Robert Keohane e Joseph Nye, que destaca a emergência dos atores transnacionais na política mundial e questiona os fundamentos clássicos do realismo e do neorealismo, isto é, que explicam a mudança das relações entre os Estados, fugindo da relação clássica baseada na força e segurança. Para os autores, a interdependência tanto pode ser um instrumento de conflito quanto uma fonte de poder (KEOHANE, NYE, 2001, *apud* SCHERMA, 2012, p. 116).

Essa corrente teórica neoliberal tem como pressuposto que uma política de poder na era da interdependência passa pela integração, ou seja, no mundo interdependente observa-se a necessidade da intensificação do poder para se concorrer em escala global, neste cenário relevante se faz a união de forças como forma de se obter maior potencial de barganha no sistema internacional (SCHERMA, 2012).

Portanto o poder permanece como um elemento central, agregado a outras temáticas como meio ambiente, questões econômicas e sociais, sem ficar restrito apenas às questões militares (PRADO, 2013, p. 25).

Neste sentido, Yahn Filho ressalta que “ao aceitar a tese da interdependência complexa de outros atores nas relações internacionais, estaremos sempre considerando o Estado como o principal deles, [...]” (YAHN FILHO, 2013, p. 22). Outro fato importante trazido pelo autor é que a inserção internacional de cidades e regiões não atende somente aos interesses locais e estaduais, mas também nacionais.

A elaboração do texto proposto parte de uma revisão bibliográfica exploratória da literatura especializada, revistas científicas, periódicos e busca documental em arquivos e manifestações oficiais que condizem com a investigação, método dedutivo. O procedimento metodológico refere-se a um estudo de caso: a internacionalização do município de Dourados. Para descrever e analisar o caso do Município de Dourados, consultas a fontes secundárias, como sites, jornais,

declarações públicas e cursos realizados, além de entrevistas semi-estruturadas com autoridades, funcionários públicos, especialistas, entre outros, “para obter dados que não podem ser encontrados em registros e fontes documentais e que podem ser fornecidos por certas pessoas” (CERVO; BERVIAN; SILVA 2007, p. 51).

f) Metodologia

Por metodologia compreende-se o método como a pesquisa será instrumentalizada e a maneira como o tema será investigado e apresentado (BOAVENTURA, 2004). Ou seja, a seleção das formas metodológicas está associada diretamente ao problema de pesquisa proposto, bem como aos objetivos que deverão ser fundamentados ao final do estudo (MARCONI; LAKATOS, 2003).

A presente dissertação consiste em uma pesquisa qualitativa no que se refere a sua abordagem. No que se refere a sua natureza trata-se de uma pesquisa básica. Quanto aos objetivos consiste em uma pesquisa de cunho exploratório e quanto aos procedimentos consiste em uma pesquisa bibliográfica e documental enriquecida com cartografia temática elaborada pela autora e entrevistas realizadas em órgãos oficiais.

Como marco espaço temporal foi estabelecido o período 2001 e 2016, tendo como objeto de estudo o município de Dourados. O intervalo temporal escolhido justifica-se pelas evidências das linhas de des(continuidade) das ações dos governantes, que contrapõe a prática da internacionalização das entidades subnacionais.

O presente estudo desenvolve-se em 03 (três) capítulos, além da introdução e das considerações finais: a primeira parte traz uma abordagem acerca do debate teórico sobre o papel de atuação das entidades subnacionais nas relações internacionais, especialmente dos municípios, como este fenômeno surgiu no Brasil, seus componentes e determinantes, além do cenário político e jurídico para internacionalização das cidades brasileiras, explorando de forma breve as cidades como atores políticos internacionais. Também traz a abordagem de uma modalidade paradiplomática, cooperação internacional descentralizada, onde se vislumbram as múltiplas oportunidades de inserção e atuação nas inúmeras e diversificadas redes de cidades, pavimentando assim o caminho para expor um pouco sobre a política externa subnacional no Brasil, de forma a sistematizar suas agendas e influências.

Na sequência, o capítulo dois apresenta o estudo do objeto da presente pesquisa, os atores subnacionais locais, retratado a partir do caso de Dourados, sua história e desenvolvimento, dados socioeconômicos evidenciam a influência e centralidade que a mesma exerce na rede regional urbana, sua importância a partir da posição geográfica fronteiriça, que evidenciam perspectivas para a cooperação e integração regional, instrumentos relevantes para o exercício da paradiplomacia.

Finalmente, a terceira parte traz uma análise das ações que denotam o exercício da entidade subnacional douradense no cenário externo, além de explorar possíveis oportunidades na atuação internacional do município de Dourados, bem como as vantagens e desdobramentos que condizem com a busca de relacionamento internacional. Por fim, nas considerações finais são destacados os principais elementos que organizam as evidências sobre a importância da paradiplomacia para o desenvolvimento da cidade e para a sociedade como um todo.

g) Método de pesquisa

Dentre os tipos de métodos existentes a saber, isto é, indutivo, dedutivo, hipotético-dedutivo e dialético, no presente trabalho optou-se pelo dedutivo, que consiste em um processo de análise da informação pautado no raciocínio lógico, que utiliza a dedução para obter uma conclusão a respeito de determinado assunto. O trabalho tem como referência basilar estudos de autores nacionais como Castelo Branco (2011), Gilberto M. A. Rodrigues (2009), Henrique Sartori de Almeida Prado (2013), Karina P. L. Mariano (2005), Marcelo P. Mariano (2005), Mónica Salomón (2011), Tullo Vigevani (2004, 2005), Maria Clotilde Ribeiro (2009) entre outros dedicados pesquisadores do tema em questão, como o renomado professor de relações internacionais da Universidade de Bilbao, Espanha, Noé Cornago Prieto (2004), autores estes que evocam os pressupostos de teóricos clássicos da paradiplomacia, como Soldatos e Duchacek.

1 A PARADIPLOMACIA NO MARCO TEÓRICO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A redefinição no relacionamento entre o local e o mundo global, um novo papel no cenário nacional e internacional provoca a busca de novas oportunidades de participação das unidades subnacionais nas relações internacionais. Protagonismo este acompanhado e incentivado pela Associação Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), Confederação Nacional dos Municípios (CNM)⁴, Frente Nacional dos Prefeitos (FNP)⁵, entre outras inúmeras importantes organizações associações e redes de cidades.

Nesta direção, o estudo traz inicialmente abordagem teórica sobre o crescente papel das entidades subnacionais como atores internacionais, ilustrada pela análise sobre o cenário político e jurídico que delimita o papel internacional das cidades, especialmente, no Brasil. Dessa forma, este capítulo traz reflexões fundamentais, para compreensão da paradiplomacia, associado ao marco temporal de como e quando este fenômeno se intensificou no Brasil, bem como componentes e motivações que influenciam no desenvolvimento da atuação dos entes subnacionais municipais na seara internacional.

Intenciona-se, assim, desvelar o importante instrumento paradiplomático que estes atores subnacionais dispõem, especialmente a partir da cooperação internacional descentralizada, onde se vislumbram as múltiplas oportunidades de inserção e atuação nas inúmeras e diversificadas redes internacionais de cidades. Nesta lógica, mostra-se de forma sucinta a projeção bem como algumas iniciativas desenvolvidas pelas entidades subnacionais enquanto atores políticos internacionais, pavimentando assim o caminho para expor a política externa subnacional no Brasil, sistematizar determinantes, motivações, principais agendas e influências, de forma a facilitar a compreensão do relevante tema.

⁴ A Confederação Nacional de Municípios (CNM), é uma organização independente, apartidária e sem fins lucrativos, fundada em 8 de fevereiro de 1980. O objetivo maior da CNM é consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos Municípios e transformar nossa entidade em referência mundial na representação municipal, a partir de iniciativas políticas e técnicas que visem à excelência na gestão e à qualidade de vida da população.

⁵ Frente Nacional de Prefeitos é uma entidade municipalista nacional dirigida exclusivamente por prefeitas e prefeitos em exercício dos seus mandatos, que tem como objeto a atuação dos 400 municípios com mais de 80 mil habitantes, que abrange 100% das capitais, 60% dos habitantes e 75% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, que visa garantir a participação plena e imprescindível dos municípios no pacto federativo (FNP, 2018).

1.1 As entidades subnacionais como atores nas relações internacionais

O fim da Guerra Fria, no final da década de 1980, e os crescentes impactos do fenômeno da globalização, cada vez mais locais e regionais, desenharam uma importante reestruturação no sistema internacional, que permitiu a projeção e atuação de novos agentes no cenário das relações internacionais, entre estes as entidades subnacionais. Os Estados já não se constituem mais nos únicos atores das Relações Internacionais, apesar de se manterem como os principais (PECEQUILO, 2012, p. 21), e passam a agir condicionados pelas novas tendências de integração e interdependência entre os diversos atores do sistema internacional.

A crescente transnacionalização e a interdependência, a tendência de formação de blocos regionais, têm implicado vários canais de vinculação de atores diversos, ampliando os temas de tipo recíproco (KUGELMAS; BRANCO, 2005, p 168-169). Tornam-se mais difíceis as soluções dos problemas políticos sem a cooperação com outros atores, seja com outras nações, ou com os governos subnacionais, ou ainda com organizações internacionais governamentais ou não governamentais. A globalização, a descentralização do poder dos Estados e a necessidade local de soluções globais provocaram uma considerável expansão na área.

Este quadro provocou mudanças na atuação do Estado-nação no âmbito das relações internacionais, e, conseqüentemente, no comportamento das entidades subnacionais - Estados federados, municípios, províncias, entre outros. Conforme observam Marcelo Passini Mariano e Maria Inês Barreto (2004), neste novo cenário internacional marcado pelo fenômeno da globalização há uma intensificação da competitividade internacional, que altera as condições de gestão dos Estados Centrais na esfera externa, provocando a transferência de parte de suas responsabilidades nacionais para os níveis estaduais e locais de governos.

Os governos subnacionais passaram a ter maior relevância no campo das relações internacionais. À medida que os Estados-nação tornam-se mais permeáveis às interações transnacionais, outras instâncias governamentais acabam assumindo novas posturas e papéis (MARIANO; MARIANO, 2005, p. 131).

Mediante a citação, as entidades subnacionais passam a ter maior relevância e são chamadas a assumirem novas responsabilidades. Ante o novo imperativo configurado, estes atores, que também fazem parte do aparato estatal (SALOMÓN,

2011), revestem-se de um novo papel, aliando diferentes iniciativas e estratégias voltadas, por um lado, para a busca de recursos e atração de investimentos, querendo com isto incrementar sua base econômica, e por outro lado, para a melhoria da qualidade de vida e governabilidade.

Ou seja, as entidades subnacionais passam a ter maior relevância e são chamados a assumirem novas responsabilidades. Neste quadro, mudanças também ocorrem na contextualização das fronteiras, significativo "*locus*" até então considerado apenas como um rígido marco geográfico, que passa da clássica noção de estranhamento e defesa do território, para o de diversidade e cooperação. Transformações "oriundas do novo cenário contemporâneo, a fronteira passa a ter uma função permeável e articulante [...] de *fronteira-separação* para *fronteira-cooperação* [...]" (RÜCKERT; LEMOS, 2011, p. 54).

A partir deste panorama os entes subnacionais assumem novas prerrogativas, por vezes "acabam ocupando espaços deixados pelo governo central" (MARIANO; MARIANO, 2005, p. 134). Entre essas, a criação de suas próprias estratégias de comportamento no cenário internacional, que se processa através da participação em acordos de cooperação e integração regional, como o do Mercado Comum do Sul, mais conhecido como MERCOSUL, entre outros mecanismos.

A proximidade geográfica e interdependência do ambiente fronteiriço eleva o clássico olhar para as zonas de fronteira⁶, que passam a ser consideradas como locais propícios à integração regional e à cooperação, em que se destacam as cidades gêmeas e cidades fronteiriças, a partir de suas especificidades traçadas entre os arcos e sub-regiões, criadas como um marco de regulamentação atual para a ação governamental, que se retrata no caso de Dourados, município situado no arco central da faixa de fronteira, a 120 quilômetros de distância de Pedro Juan Caballero (Paraguai).

O que significa a redefinição no relacionamento entre as entidades subnacionais e um novo papel dos mesmos nas relações internacionais, que

⁶ Definida segundo a Constituição Federal do Brasil, de 1988, Artigo 20, parágrafo 2º, como a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, considerada fundamental para defesa do território nacional, que tem sua ocupação e utilização reguladas em lei (BRASIL, 2016).

buscam oportunidades de contracenar no palco de cenários internacionais. Movimento este que é acompanhado e incentivado pela CGLU, Confederação Nacional dos Municípios (CNM), entre inúmeras outras redes e associações de cidades.

Qualquer município poderia desenvolver uma agenda internacional, por menor e menos recurso que tenha, (RODRIGUES, 2009), porém nem todos os municípios possuem capacidade ou vantagens no campo de atuação internacional.

A caracterização de uma cidade como um ator internacional depende de uma série de variáveis, tais como a questão geográfica, o padrão de relacionamento com o governo central, a disponibilidade de recursos, entre outros. Ser um ator na agenda global requer alianças que o permita participar e influenciar na tomada de decisão sobre temas que os afetam.

Motivo pelo qual se observa como fundamental o trabalho em redes internacionais de cidades, como bem pontua Ana Amélia Alvarez Serra, que se consolidaram como importante instrumento de intercâmbio e plataforma política:

Durante os processos de descentralização da década de 1980, as cidades [...] ampliaram, em maior ou menor medida, suas competências e responsabilidades, passando a assumir importantes papéis como promotores do desenvolvimento. Além disso, as mudanças na economia global impactaram diretamente a realidade subnacional, exigindo destes uma postura mais ativa para enfrentar os novos desafios. Neste contexto, a formação de redes de cidades e regiões se consolidou como instrumento importante de intercâmbio e de plataforma política (SERRA, 2009, p. 79).

Diversas são as motivações para o novo comportamento das entidades subnacionais, como a atuação na esfera internacional, que pode advir de questões econômicas, políticas, culturais, ambientais, entre outras. Brian Hocking sugere que:

Em contraposição à imagem realista/estatocêntrica da política internacional, existe aquela que foca os efeitos da interdependência econômica, as mudanças tecnológicas e os avanços na comunicação. Este conjunto criou, imediatamente, a oportunidade, o desejo e a necessidade de as localidades adotarem uma perspectiva internacional e, no caso dos governos centrais, de incentivarem o envolvimento controlado de regiões em áreas específicas das relações exteriores (HOCKING, 2004, p. 82).

Inúmeras são as capacidades e estratégias individuais de inserção na esfera internacional, podendo ocorrer pela divulgação das melhores práticas fruto da continuidade de políticas de boa governança, como os casos pioneiros das décadas de 1990 e 2000, exemplo de Curitiba e Porto Alegre, que se tornaram marketing da

cidade, ou através de estratégias que privilegiam a questão econômica, como São Paulo.

Nesse ímpeto, os municípios brasileiros vêm aumentando a sua capacidade de articulação e comportamento internacional, incentivados por entidades representativas como a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e redes internacionais de cidades.

Fator realçado pelas palavras de Jakobsen (*apud* ARAÚJO, 2011, p. 53), que traz como possíveis razões para as entidades subnacionais brasileiras intensificarem seus olhares e ações para o mundo exterior, advém do fato de que é no território urbano que se localizam as primeiras consequências das políticas neoliberais – como a pobreza e a violência. Além disso, prossegue o autor, “os municípios passaram a ter menor participação na divisão de recursos de governo federal” (*Ibidem*), entre outros motivos, como pode se observar a seguir.

1.2 Cidades como atores políticos internacionais

A mudança na agenda internacional, agora associada ao contexto do pós-Guerra Fria e à ocorrência de grandes eventos internacionais, como as conferências promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), permitem a emergência e consolidação das cidades como atores globais. Para Tullo Vigevani (2005) a maior flexibilidade e capacidade de adaptação às mudanças das sociedades, dos mercados, da tecnologia e da cultura parecem incentivar a busca dos benefícios da globalização ou, pelo menos, a minimização de seus impactos, que é sentida diretamente .

Os interesses e o bem comum dos cidadãos podem ser fortalecidos por intermédio das relações internacionais municipais, minimamente, a partir de dois princípios, como salienta Jakobsen (2009, p.26): “complementação à política externa do governo central e diplomacia pública”. No primeiro caso, há uma série de compromissos assumidos pelos governos centrais que clamam a participação dos governos municipais, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU (ODMs), aprovado em 2000, que estabeleceram metas até 2015, posteriormente ampliadas, além de reformuladas para Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que requerem ações que dependem de políticas públicas municipais para serem alcançadas.

Dessa maneira, na segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul no ano de 1996, tem destaque pela primeira vez a atuação de uma comissão integrada por autoridades locais, juntamente com as organizações não governamentais (ONGs). O papel atuante dos atores subnacionais resultou na apresentação de um documento, a Agenda Habitat para Municípios, definindo as melhores práticas para resolver problemas habitacionais e para a comunidade. Boas ou melhores práticas constituem iniciativas e modelos de pensamento inovadores, referências adotadas por entidades locais e organizações de base, para resolver problemas para o bem da sociedade.

A experiência da Conferencia Habitat II sem dúvida aqueceu e estimulou a internacionalização de contatos entre poderes locais, bem como a criação de redes e de associações para cuidar dos interesses locais nos governos e organizações intergovernamentais. A agenda da Habitat II e seus desdobramentos (Habitat II + 5, etc) constituem elemento agregador permanente dos poderes locais em torno do denominado municipalismo da ONU (RODRIGUES, 2004, p. 448).

Situação que cria marcos de possibilidades inovadoras de atuação das unidades federadas e redefine a relação entre as localidades e o seu posicionamento no cenário internacional. Conforme observa o Gilberto Rodrigues (2004), é neste contexto que se abrem novos caminhos para a positivação do poder local na cena internacional, muito embora assimetricamente, afirma o autor, pois somente algumas cidades, como as globais, e principalmente, as capitais de estados é que inicialmente despertaram para o exercício político internacional e para o início de suas atividades paradiplomáticas.

Cidades globais, de acordo com Knox, são os “centros de poder com autoridade econômica e cultural no sistema mundial contemporâneo” (KNOX; TAYLOR *apud* RODRIGUES, 2004, p. 443). Capitais ou grandes centros urbanos de países centrais, como Barcelona, Londres, Paris, Tóquio, Nova York, Toronto, entre outras, e megacidades de países em desenvolvimento como São Paulo, Buenos Aires, Cidade do México, Hong Kong, Cingapura, por exemplo.

A cidade global consegue desenvolver uma política de atuação internacional sustentada pela própria condição de existência, que estimula o agente político no exercício da paradiplomacia. Ou seja, a estrutura encontrada em metrópoles, como

Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP), não será jamais a mesma da grande maioria dos demais municípios brasileiros, que são de pequeno porte (CNM, 2009).

Dessa maneira, um dos balizadores para atuação internacional das entidades municipais foi a supramencionada participação atuante das cidades em conferências promovidas pela Organização das Nações Unidas. Castelo Branco (2011) reporta-se a dois importantes movimentos, a Eco/92 e a Habitat/96, que resultaram na Agenda 21 e a Agenda Habitat para Municípios, respectivamente, que pactuaram diversas metas que impactam diretamente no cotidiano das cidades e, conseqüentemente, dos cidadãos, inclusive no caso do Brasil.

Eventos de grande repercussão criam marcos de possibilidades, fazem surgir o planejamento estratégico urbano e resultam na transformação e revitalização das cidades, permitindo à mesma tornar-se modelo de referência global. Como no caso da cidade de Porto Alegre, pela realização do Fórum Social Mundial, encontro este que foi criado em 2001 como contraponto ao Fórum Econômico da Davos, cujo objetivo é a reflexão coletiva, troca de experiências e a constituição de redes entre os movimentos sociais e organizações da sociedade civil, entre outros. Nesta seara destaca-se também o exemplo do Rio de Janeiro, que foi sede da copa do mundo de 2014, das Olimpíadas de 2016, bem como da Conferência Rio+20, que atraiu olhares multidimensionais tanto de dentro para fora quanto de fora para dentro.

Nesta linha de pensamento, muito embora fora do cenário brasileiro, não se pode deixar de referenciar a cidade global de Barcelona (Espanha), que ganhou destaque internacional em 1992, como sede das Olimpíadas. As cidades brasileiras que mais se aproximam ou estão inseridas neste cenário de relevante projeção internacional, e que são destacadas nos estudos afins como precursoras do exercício institucional da atividade paradiplomática no Brasil são: Curitiba, Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo. Estas cidades, à época da referida, tornaram-se referências nacionais e internacionais por motivos diversificados, como se demonstra a seguir. Importante ressaltar que o quadro desenhado refere-se ao final do século XX e início do século XXI.

1.2.1 Do local ao global: a paradiplomacia nos municípios brasileiros

Muito embora a falta de previsão legal para mobilização municipal no cenário internacional, ou seja, 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 à União, a realidade demonstra que este fato não impediu a atuação das cidades brasileiras nas relações internacionais. O pacto federativo institucionalizado na Carta Magna estabeleceu condições de autonomia que permitem aos estados federados e municípios⁷, mobilizarem-se no campo das atividades paradiplomáticas.

No entender da CNM (2009), o acordo constitucional, administrativo e político estabelecido entre os entes federativos que firma o respeito à autonomia dos mesmos e dispõe os campos de atuação. 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,).

Pode se depreender desta exposição que, por um 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, prossegue o autor, “de caráter comercial, cultural e econômico” e defende ser este o contexto principal em que ocorre o desenvolvimento da paradiplomacia brasileira (Ibidem, p. 87).

Assim, malgrado as restrições ao exercício paradiplomático no ordenamento jurídico pátrio, as entidades subnacionais têm se embrenhado na prática das atividades inerentes à paradiplomacia, principalmente as capitais e as grandes cidades. Entretanto, observa-se uma heterogeneidade na maneira com que cada entidade federativa conduz o assunto, isto é, não há um modelo institucionalizado que deva ser seguido, depende dos interesses de cada região, localidade, do perfil do agente político, bem como das diretrizes do partido político que se encontra no poder, como demonstram os retratos da atuação internacional das cidades que se tem registro como precursoras da institucionalização da atividade no Brasil: Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo. Também o exemplo de Belo Horizonte, coordenadora nacional da Associação Internacional das Cidades Educadoras

⁷ 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).

(AICE), entidade esta que guarda uma relação, mesmo que pontual, com o município de Dourados, como relatado nas próximas páginas.

No que diz respeito a Belo Horizonte, observa-se que a política de internacionalização da capital do estado de Minas Gerais tem como foco específico a boa governança, a gestão pública e o desenvolvimento de programas e políticas públicas. Nesse sentido, o município busca inserir-se em redes internacionais que correspondam às expectativas da mesma no meio internacional. Belo Horizonte é a única representante brasileira na rede *Switch*, que aborda a gestão da água urbana integrada aos impactos sociais, econômicos e ambientais. O município atrai inúmeros eventos no tema da cooperação descentralizada como o Encontro Franco-Brasileiro, o II Fórum de Brasil-Itália, entre outros. Belo Horizonte tem se destacado por suas ações voltadas ao desenvolvimento sustentável, o que traz à cidade visibilidade internacional.

Curitiba, capital do estado do Paraná, na região Sul do país, destaca-se como vitrine do Brasil ambientalmente correto, reconhecida nacional e internacionalmente como exemplo de cidade de melhor qualidade de vida do Brasil, resultado do eficiente e bem sucedido planejamento urbano local, modelo referencial de desenvolvimento urbano constantemente usado por inúmeras outras localidades. Curitiba é um dos casos mais bem-sucedidos de referência também em publicações acadêmicas internacionais e no circuito das organizações internacionais da ONU (RODRIGUES, 2004, p. 455).

Por sua vez, a cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, ficou conhecida internacionalmente quando sediou o Primeiro Fórum Social Mundial (FSM), megaevento global realizado paralelamente ao Fórum Econômico Mundial de Davos (Suíça), em 2001, para servir de contraponto e fortalecimento do movimento crítico antiglobalização. Além da “política de boa governança” (RIBEIRO, 2009, p. 70), Porto Alegre tem seu registro nos palcos internacionais por ser o primeiro município a adotar Orçamento Participativo, prática de distribuição de recursos públicos, política apresentada inicialmente na Conferência Habitat II e que se consolidou como uma boa prática de referência de poder local, destinada à melhorar a qualidade de vida dos habitantes.

Na região Sudeste do país tem-se a cidade do Rio de Janeiro, capital do estado do Rio de Janeiro, segunda maior metrópole do Brasil, que merece destaque como importante agente ativo relacionado a eventos excepcionais como a Eco 92

(CNM, 2009). Sede do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN – Habitat), o município foi indicado a ser um entre os vinte representantes que compõem o Comitê Consultivo de Autoridades Locais das Nações Unidas (UNACLA), tendo sediado, em 2010, o *V Foro Urbano Mundial*, organizado por essa agência. Foi declarada pela UNESCO, em 1 de julho de 2012, Patrimônio Mundial. É a primeira cidade do mundo a ganhar este título na categoria Paisagem Natural.

O município está presente nas principais instituições internacionais de cidades, como a rede CGLU e Associação Mundial das Grandes Metrôpoles (METRÓPOLIS), ao nível global. A cidade tem como vetor estratégico a Sustentabilidade, premissa do plano estratégico do Rio de Janeiro, integrando assim as Redes Governos Locais pela Sustentabilidade – ILEI, também no nível mundial, além de membro associado da Mercocidades, a nível regional. O Rio de Janeiro possui atualmente trinta cidades-irmãs internacionais. Essas parcerias e acordos intermunicipais possibilitam um maior diálogo e ação conjunta internacional, sobretudo por meio de trocas de informação e transferência de políticas públicas e de gestão. Maiores detalhes a respeito do funcionamento e importância destas redes serão ainda abordadas neste estudo.

Também na região do Sudeste tem-se a dinâmica cidade de São Paulo, que é o centro financeiro, comercial, tecnológico e logístico do Brasil e palco de um intenso fluxo de migrantes internos e estrangeiros, que a caracteriza como cidade global ou mundial, e, como bem lembra Gilberto Rodrigues (2004), plenamente apta a se inserir com peso nas relações internacionais. A Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) de São Paulo, criada em 2001, teve como objetivos inicialmente: a) reinserir São Paulo no cenário internacional; b) favorecer o desenvolvimento econômico e a superação de suas limitações financeiras; c) divulgar no exterior as políticas inovadoras e de sucesso no campo social e de gestão pública do governo municipal, que busca ocupar um lugar de destaque, compatível com uma cidade do porte de São Paulo, em redes e instituições internacionais ativas (RODRIGUES, 2004, p. 457-458).

Temos assim um processo em curso, as atividades internacionais de municípios que vêm crescendo nas últimas décadas, em virtude da descentralização administrativa e da ampliação das responsabilidades sociais das prefeituras,

associadas aos desafios lançados pela globalização que provocam mudanças no papel de atuação das cidades, inclusive na arena internacional.

Neste palco não se pode deixar de sobrelevar também municípios de menor contingente, como a cidade fronteiriça de Foz do Iguaçu, que em seara internacional enaltece o aprofundamento dos laços de amizade e cooperação com as comunidades fronteiriças das cidades vizinhas da Argentina e do Paraguai, conquistados a partir da sua atuação paradiplomática (RIBEIRO, 2009).

Na mesma toada, ainda segundo a autora Ribeiro (2009), sobressaem as cidades de Jacareí (SP), município com apenas 191 mil habitantes que demonstra uma intensa atuação paradiplomática, com ações cooperativas, focos em redes internacionais junto aos países do MERCOSUL, da Comissão Européia e do Canadá, e com cooperação com vários países, a exemplo da Itália e da França; e Guarulhos (SP), por sua forte atuação nas redes internacionais de cidades, como a Mercocidades e a CGLU, com o objetivo de dar projeção internacional para a cidade.

Outro caso que desperta atenção é o do município de São Caetano do Sul, município do estado de São Paulo que no último censo contava com 149.263 habitantes (IBGE, 2010), que exerce atividades internacionais através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho, Turismo, Tecnologia e Inovação (SEDETI), que incorpora através de suas atribuições o objetivo de promover internacionalmente a imagem do município de São Caetano do Sul, como cidade inteligente e atrativa para a implantação de novos empreendimentos. Entretanto, o portal eletrônico da Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul não disponibiliza informações sobre as atividades internacionais empreendidas pela mesma. A literatura consultada registra o fato de que a cidade chegou a ter um órgão denominado “Casa do Mercosul”, que tinha como objetivo o direcionamento e desenvolvimento de temas relacionados à integração regional, mas que por questões político-partidárias foi desativada (RIBEIRO, 2009).

Ainda segundo a autora, o que indica que o exercício na política externa de uma entidade subnacional, pode não persistir quando da mudança de uma gestão política, como pode ser retomado em gestões posteriores, aspecto este que dependerá da visão e escolha do ator público. Por conseguinte, verifica-se que este novo tipo de protagonismo das entidades estaduais e locais induz a um debate sobre as reais competências legais que essas entidades subnacionais possuem para atuar no cenário internacional, que envolvem, principalmente, as competências

de ordem jurídico-constitucionais que são atribuídas para os diferentes níveis de governo, e que são condicionadas às diferentes formas de organização política dos Estados nacionais.

1.3 Contextos político e jurídico para a atuação internacional das cidades brasileiras

Das páginas anteriores pode-se extrair que a atuação subnacional externa apresenta posturas e estratégias peculiares, e que variam segundo as características de cada entidade subnacional, do contexto político local, regional, nacional e também internacional. Ainda, que podem ocorrer de forma articulada ou conflitante com os governos centrais, ou seja, estes atores apresentam formas heterogêneas de inserção nas diversas partes do globo, e que muito depende da autonomia do governo subnacional.

Dessa maneira, constata-se que a literatura converge para o indicativo de que nos países onde existe estabilidade política e institucional, a autonomia regional e local foi se fortalecendo. Assim, a partir do final dos anos de 1980 e início década de 1990, alguns governos latino-americanos projetam sua atuação no cenário internacional, seja pela participação em blocos regionais, seja pela cooperação regional, principalmente no intuito de desenvolvimento econômico.

De acordo com alguns autores, a atividade paradiplomática pode ser considerada uma atividade legal, isto é, dentro do rol de competência dos governos não centrais estabelecido, quando assim estabelece o contexto constitucional do país (ARAÚJO, 2011).

Neste sentido, Prieto (2004) busca explorar diferentes conotações e respaldos legais da inserção internacional dos governos subnacionais, no âmbito global. Assim, toma-se como exemplo inicial o sudeste da Ásia, que permite verificar como o exercício subnacional externo apresenta características muito específicas. A despeito desta situação, tem-se que a internacionalização dos governos regionais de países como a Indonésia, Filipinas, Malásia e Tailândia ocorrem como resposta a uma variedade de esquemas informais de cooperação econômica. E que a Índia não propicia a prática da paradiplomacia subnacional, fato este justificado pela existência de um forte sistema político centralizado (PRIETO, 2004, p. 266).

No contexto da América do Sul, o caso específico da Argentina evidencia a existência de um incentivo legal que possibilita o envolvimento de suas províncias nas questões internacionais, promovido por sua jurisdição ao inserir perfis legais na atual Constituição do país. Entretanto, o governo central, após promover uma reforma geral de suas relações exteriores em 1992, buscou garantir a crescente internacionalização dos governos provinciais, ainda que sob seu controle (*Ibidem*, p. 270). Segundo ainda o autor, a província de Córdoba é a que mais se destaca na dinâmica da paradiplomacia argentina, seguida da província de Mendoza e Rio Negro (Patagônia), com diversas missões ao exterior visando a promoção de investimentos estrangeiros além do incentivo à migração.

Tem-se assim que este fenômeno surge principalmente pela crescente retomada da democracia na América Latina, no final da década de 1980, e que desperta o empenho para efetivação dos processos de integração regional, como o MERCOSUL, que abre novas perspectivas para o desenvolvimento regional e local.

Nesta direção, na década de 1990 intensifica-se no Brasil a atuação internacional por parte das entidades subnacionais, impulsionada no contexto doméstico pela recente redemocratização, que traz em seu bojo a nova Constituição Federal de 1988, com novas responsabilidades para as unidades federativas brasileiras. Relevante pontuar que dois fatores foram determinantes para este desfecho, sendo um de ordem interna: crise federativa que acomete o país, no contexto da desigualdade socioeconômica entre regiões e estados da federação, e outro de ordem externa, que está diretamente ligado à conformação do novo sistema internacional, já referendado neste texto, que favorece e estimula a participação direta do poder local nas relações internacionais (RODRIGUES, 2004).

Neste sentido, Jakobsen (2009), conjectura o fato sobre o fortalecimento da posição dos municípios como esfera do Estado, que surge das lacunas criadas pelo próprio governo federal que não atende as reais demandas dos entes federados, sendo esta uma das variáveis que serve de estímulo para a atuação dos governos municipais na esfera internacional.

O desafio para o comportamento dos atores subnacionais nas relações internacionais aparece na esfera de seu reconhecimento constitucional como sujeito legal apto para atuar no cenário internacional, por não possuírem personalidade jurídica internacional, pondera Prado (2013), e assim passam por limitações ao agirem no âmbito internacional.

Neste aspecto, Castelo Branco (2011) salienta que a atual Carta Magna brasileira mantém a condução das relações com Estados estrangeiros restrita ao governo central, reiterando os princípios tradicionais que sempre orientaram a política externa nacional. O que também é realçado na obra de Eduardo Kugelmas e Marcello Simão Branco (2005), os quais ressaltam que em termos jurídicos somente através da intermediação do Estado central é que as unidades federativas podem estabelecer acordos e intercâmbios com outros Estados ou entidades subnacionais. Ou seja, a Constituição de 1988 não institucionalizou, de forma clara e definitiva, a paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro.

Prado (2013), por outro lado, ao observar as características do modelo de federalismo argumenta que os governos subnacionais possuem em sua esfera de atuação as mesmas atribuições de um Estado nacional. Ou seja, os diferentes níveis de governo têm posições divergentes em relação aos interesses e objetivos, e isso faz com que os atores subnacionais procurem uma maneira de realizar suas ações internacionalmente.

No pensamento de Eduardo Kugelmas e Marcello Simão Branco (2005), o desafio está em combinar harmonicamente a crescente autonomia das unidades subnacionais sem colocar em dúvida a legalidade constitucional dessas autonomias, que variam de acordo com o instrumento político e jurídico, como na Ásia e América Latina.

É como se existisse um sistema de forças duplas e opostas atuando sobre o mesmo alvo, na relação entre o Estado central e o governo local, onde cada ator vai procurar favorecer a si mesmo, como no teorema explicado por Eduardo Kugelmas e Marcello Simão Branco:

Duas forças convivem e se tensionam na relação entre o governo central e as províncias: uma tendência centrípeta, que procura reter o poder para o governo central, não impedindo ações autônomas das unidades subnacionais, mas as regulando e controlando; e a tendência centrífuga, que mostra a ação das unidades subnacionais em buscar maior autonomia política e econômica para seus interesses próprios, facilitadas pelas crescentes assimetrias na distribuição dos recursos internos e pelas oportunidades de negócios abertas com os efeitos da globalização (KUGELMAS; BRANCO, 2005, p. 169).

Algumas ações desenvolvidas pelos entes subnacionais no plano internacional são toleradas pelo governo central brasileiro, como destaca Prazeres:

O Ministério das Relações Exteriores não se mantém alheio a esta tendência, tendo desenvolvido através de sua Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares - que se destina a fazer a interface entre o referido ministério e os governos dos estados e municípios brasileiros -, o que chama de diplomacia federativa, iniciativa intentando dar maior capilaridade à conformação da política externa nacional. [...] cujo objetivo está sobretudo em melhor captar os interesses das unidades da federação na formulação da política externa nacional (PRAZERES, 2005, p.300).

O governo central busca compatibilizar a manutenção do papel do Estado nacional no campo da política exterior com uma ação efetiva das esferas subnacionais, através do Ministério das Relações Exteriores (MRE), que mantém uma Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares. Esta assessoria tem como missão promover a interlocução entre o MRE e os governos subnacionais, e mantém escritórios regionais instalados em algumas unidades federativas, identificada pelo mesmo como diplomacia federativa. No entanto mantém a condução das relações com Estados estrangeiros apenas ao governo central, reiterando os princípios tradicionais centralizadores que sempre orientaram a política externa nacional.

Isto é, a Constituição Federal de 1988 não institucionalizou, de forma clara e definitiva, a paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro, o que evidencia um claro conflito entre norma constitucional e empirismo. O aspecto positivo deste quadro é que a vedação constitucional parece não atingir os contatos informais, “mas apenas os formais, que se pretenda atribuir validade jurídica, não afastando a validade de contratos informais entre unidades federadas brasileiras e Estados independentes ou unidades desses Estados” (PRAZERES, 2005, p. 308).

Desta forma, embora a perseverança de uma lacuna no ordenamento jurídico-legal nacional, os estudos sobre o tema confirmam o crescente desenvolvimento do espaço de inserção destes atores para além das fronteiras nacionais, e projetam o envolvimento destas entidades subnacionais no cenário internacional, surgindo assim o fenômeno identificado como paradiplomacia.

1.4 Paradiplomacia: conceito, determinantes e componentes

Ao buscar uma definição consensual para o fenômeno da paradiplomacia, observa-se que é destaque em boa parte da literatura consultada o conceito desenvolvido pelo estudioso Noé Cornago Prieto, que evidencia de forma

abrangente e esclarecedora o papel desenvolvido pelas entidades subnacionais instrumentalizado como:

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 (PRIETO, 2004, p. 251).

Este conceito apresentado pelo autor supracitado demonstra que o fenômeno abrange qualquer conjunto de atividades desenvolvidas no âmbito internacional exercido pelas unidades federativas, pautada na autonomia legal que estes atores possuem, sejam eles contatos esporádicos ou contínuos.

Ainda segundo o autor acima referenciado, existem outras formas de envolvimento das entidades subnacionais no processo da política externa, como a diplomacia federativa, sendo que esta ligada de forma mais direta ao departamento de relações intencionais de governos centrais (*Ibidem*).

Por conseguinte, a CNM (2009), ao reportar-se a atuação internacional de entidades subnacionais, também segue neste sentido, e retrata como tal qualquer tipo de ação exercida pelo poder público, por meio de sua estrutura burocrática, ligada às políticas públicas de um determinado local, por mínima que seja essa ação.

Para Mónica Salómon (2011), um dos problemas nessa ampla definição trazida por Prieto (2004) está em não levar em consideração se o desenvolvimento da ação faz ou não parte de uma estratégia externa institucional estruturada como política externa, ou apenas uma atividade que se caracteriza como uma ação pontual ou seja, não diferencia plano de ação de simples atuação segmentada, uma vez que para a autora o termo paradiplomacia “denota a política externa subnacional” (SALÓMON, 2011, p. 274) em qualquer circunstância.

É possível verificar, na ótica de Prado (2003), que a paradiplomacia expõe uma possibilidade que os entes subnacionais têm de buscar parcerias para o seu desenvolvimento, independentemente da ação dos respectivos governos centrais. O que significa, aos olhos de Rodrigues, que as entidades subnacionais despertam para a busca de novas políticas para as relações globalizadas (RODRIGUES, 2004).

Ou seja, os atores subnacionais têm na inserção internacional uma oportunidade de resolver os constantes desafios e necessidades administrativas, e

encontram na paradiplomacia um relevante instrumento para promover suas próprias políticas econômicas, que podem ser voltadas para a atração de investimentos, promoção comercial das empresas locais no estrangeiro, a elaboração de agendas de cooperação política e técnica em áreas de sua competência, como a educação, habitação social, mobilidade urbana, saúde e segurança, entre outros desafios.

Nesta direção, vale destacar a importância da entidade subnacional possuir em sua hierarquia organizacional uma estrutura específica para tratar dos assuntos internacionais, ao menos funcionário capacitado especializado nos assuntos da seara internacional.

Um fator determinante para que as entidades municipais brasileiras se insiram na paradiplomacia é a relevância demográfica e econômica de uma cidade. Muito embora o Brasil tenha atualmente 5570 municípios, muitas regiões sofrem de macrocefalia urbana, isto é, muitos desses são satélites de cidades maiores e dependem fortemente tanto da economia quanto do centro de serviços concentrada na cidade polo regional. E “é nessas cidades que, geralmente, se encontram governos municipais que têm burocracias específicas para tratar de assuntos internacionais” (MILANI; MUNHOZ et al, 2014, p. 68).

As motivações para este novo papel das entidades subnacionais no cenário internacional, em geral, são econômicas, políticas ou culturais (KEATING, 2000, apud MARIANO; MARIANO, 2005, p. 147). Por conseguinte, destacam-se entre os principais componentes da atividade paradiplomática a promoção comercial e econômica no campo externo, além da cooperação transnacional.

Na visão dos autores Karina P. Mariano e Marcelo Mariano (2005), a cooperação é possível quando possibilita o estabelecimento de objetivos comuns aos atores envolvidos:

A cooperação possibilita o estabelecimento de objetivos comuns entre países e a constituição de normas e estruturas no seio das quais acordos podem ser concretizados. Facilita também a criação de consenso entre os atores sobre os comportamentos aceitáveis a serem compartilhados, ao promover maior intercâmbio de informações, sendo este elemento essencial, pois ajuda na adoção descentralizada de regras e no estabelecimento de padrões de desempenho a serem supervisionados. (MARIANO; MARIANO, 2005, p. 144).

Outro importante componente da atividade internacionalizada diz respeito ao financiamento internacional ou empréstimos de agências públicas internacionais,

como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outros. Estes recursos, sendo usados mais pelos países em desenvolvimento, como o Brasil, a Índia, entre outros, enquanto que os países desenvolvidos do norte, como o Canadá, caracterizam-se como potenciais financiadores.

Mecanismos como programas e redes de cooperação multilateral entre entidades subnacionais são alguns dos elementos que alavancaram o desenvolvimento da paradiplomacia no Brasil (SALOMÓN, 2011).

O que realça a importância da temática cooperação descentralizada e da integração regional, visando o espaço de atuação que se abre para os atores subnacionais neste cenário, para além das permeáveis divisas nacionais, especialmente para as cidades que se situam na faixa de fronteira, como o estudo de caso em questão [...], e da integração regional do MERCOSUL, “que devem ser levados em consideração na elaboração de políticas públicas, por parte de governos subnacionais localizados em áreas fronteiriças e, principalmente, pelos Estados partes mercosulinos”. (BANZATTO; PRADO, 2014, p. 22)

Esta observação leva a refletir sobre a cooperação descentralizada enquanto uma das modalidades que compõe o exercício da paradiplomacia, como um dos possíveis caminhos para a atuação externa dos municípios fronteiriços, como nesse caso específico da cidade de Dourados. Para tal, imprescindível apresentar uma visão geral sobre o assunto, além do papel e contribuições de associações e redes internacionais de cidades, entre outros.

1.4.1 Cooperação internacional e as redes internacionais de cidades

Há uma forte tendência no contexto da cooperação internacional que promove a atuação dos governos locais como atores internacionais, em assumir diferentes perspectivas para a solução de seus problemas de acordo com seu próprio perfil e necessidades, em alguns casos, posicionamentos que não dependem unicamente do Estado Central.

Neste universo, ressalta-se a cooperação internacional descentralizada (CID), que representa um conceito novo na dinâmica de cooperação internacional para o desenvolvimento, modalidade que possibilita “imprimir uma nova dinâmica nas relações subnacionais internacionais e conseqüentemente colocar esses entes em

contato direto, servindo de marco da descentralização do poder estatal” (PRADO, 2016, p.25).

De acordo com a entidade municipalista Frente Nacional de Prefeitos (FNP), a cooperação internacional descentralizada (CID) é um mecanismo de intercâmbio de conhecimentos e de recursos econômicos, materiais e humanos entre países com o objetivo de fomentar o desenvolvimento. A CID é uma das temáticas de interlocução no âmbito da área internacional da Frente Nacional de Prefeitos (2019), por facultar aos atores subnacionais brasileiros a oportunidade de exercer um papel internacional através de trocas de experiências e boas práticas com parceiros que têm as mesmas características.

Segundo a CNM (2009, p.38) a CID pode se “dar de forma autônoma, sem muitas vezes ter respaldo ou reconhecimento do governo central”. Desta maneira, permite às cidades brasileiras aprimorar suas políticas públicas de governança local, manter uma relação de comunicação e intercâmbio de experiências, conhecer outras realidades e formas de aplicação, e ainda expor suas ações, que também podem servir de exemplo.

O que também permite a linha de conduta referendada pela Agencia Brasileira de Cooperação (ABC), entidade que integra a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE), que tem como atribuição coordenar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, entre outras, que são executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais. De acordo com a ABC, os programas e projetos de cooperação técnica internacional que trilham o caminho do desenvolvimento geram benefícios em importantes setores como desenvolvimento social, educação, gestão pública, meio ambiente, mobilidade urbana, moradia e saúde, entre outras áreas (BRASIL, 2018).

Em especial, e a favor da cooperação internacional descentralizada de cidades brasileiras, mencionam-se dois programas de cooperação que a ABC lançou e que possibilitou que essas entidades subnacionais cooperassem com cidades em outros países por meio de recursos do governo federal. São eles: Programa de Cooperação Trilateral Brasil - França e Programa de Cooperação Sul-Sul (FNP, 2014).

No âmbito da estratégia da ABC está a certeza de que as parcerias de cooperação devem ser mutuamente vantajosas, uma vez que favorece a formação de alianças estratégicas em temas de interesse da comunidade internacional, tais como defesa do meio ambiente, combate ao protecionismo agrícola internacional,

segurança alimentar, e promoção dos direitos humanos, entre outros. Atualmente é um instrumento para a consolidação dos ODS, aprovados no âmbito da ONU (ALMINO, 2017).

Em virtude destas considerações observa-se o crescimento gradual da participação de entidades subnacionais nas propostas de cooperação, impulsionadas pela mudança do olhar e ação da cooperação internacional para o desenvolvimento, na qual não apenas os países do Norte, mas também “os países do Sul passam a figurar como doadores ou promotores de cooperação prestada, conferindo novos espaços de diálogo e interação para com as entidades subnacionais” (PRADO, 2016, p.26).

Por conseguinte, a cooperação internacional para o desenvolvimento representa experiências inovadoras e criativas de políticas locais, que podem ser aplicadas por outras cidades, que significam a melhora de uma situação insatisfatória ou a criação de serviços públicos que traga benefícios aos cidadãos e as comunidades. Suas modalidades incluem cidades-irmãs, cooperação multinível, isto é, que conta com a participação de diversas instâncias: nacional, regional ou internacional, e ainda as redes de cooperação (SERRA, 2009).

As redes estão inseridas em um conceito de cooperação internacional que podem adquirir um caráter temático-setorial ou geográfico, criadas com o intuito de reunir municípios que possuam temas de interesse comum para o intercâmbio e cooperação internacional, que poderia auxiliar no desenvolvimento econômico, político, social e ambiental regional e local, o que encontra eco nas palavras de Kjeld Jakobsen:

O desenvolvimento de relações internacionais municipais só faz sentido se estiver acoplado à concepção do papel do Estado como indutor de desenvolvimento e provedor de bem estar-social, e não a partir da posição neoliberal de que estes fatores brotam do funcionamento das leis de mercado e da livre-iniciativa (JAKOBSEN, 2009, p. 25-26).

São formas voluntárias de cooperação que demonstram um sistema de organização mais flexível e interdependente. Importante lembrar que o conceito de redes estende-se a diversas áreas do conhecimento, das ciências sociais à informática, e tem como uma de suas principais características a autonomia dos seus membros, a descentralização do poder decisório e a atuação em conjunto por objetivos comuns (ARAÚJO, 2011).

As principais características das redes de cidades, prossegue a supramencionada autora, envolve os seguintes elementos: a) a ausência de hierarquia na relação entre seus membros; b) o alcance geográfico global; c) a agilidade, tanto para as tomadas de decisão quanto para o intercâmbio de informações; d) a multiplicidade de atores; e) a democratização do conhecimento através da inclusão de municípios de diversas características físicas, geográficas e econômicas.

Existem atualmente diversas redes internacionais de cidades que se destacam, tais como a CGLU, Rede de Cidades da União Europeia (*Eurocities*), Rede *International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI), Redes Temáticas do Programa URB-AL (Programa de Cooperação Descentralizada entre cidades da União Europeia e da América Latina), Associação de grandes cidades e capitais (Metrópolis), entre outras. Essas redes trabalham temas diversos, exemplo cidade educadora como forma de melhorar a vida dos habitantes locais (ICLEI), outras, como a CGLU têm como meta os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) lançado pela ONU, bem como as múltiplas quantidades de cidades membros brasileiras associadas apresentam perfis e objetivos diferenciados.

O que demonstra algumas vantagens significativas das redes de cidades, além do próprio espaço de interlocução horizontal, isto é, sem hierarquias, seja pelo acesso a informações e recursos de uma forma mais direta, seja por facilitar os acordos de cooperação internacionais. Por conseguinte, “a hierarquia pode permanecer quando dessas redes participam cidades tão díspares” tais como Campinas, Dourados, Foz do Iguaçu, Guarulhos, Rio de Janeiro, São Paulo, Pelotas, Ponta Porã, Uberlândia, entre outras, “cujas economias e demografias respectivas são tão desiguais”, argumenta Prado (2016, p. 69). No entanto, embora essas destoantes diferenças, prossegue o referido autor “trata-se sempre de poderes locais e se os meios de algumas cidades são muito superiores, os problemas a serem enfrentados por outras também são menores”.

Todavia, um dos contrapontos para inserção das entidades subnacionais, segundo a Confederação Nacional de Municípios (2009), está na quantidade de redes existentes, que dificulta a decisão dos municípios sobre em qual delas participar, além do problema financeiro, uma vez que a maioria delas exige um custo para associação e manutenção da entidade.

Contraponto demonstrado a partir do regimento da entidade FNP, que estabelece: “o município filiado contribuirá financeiramente para a manutenção dos custos da entidade, de acordo com os valores fixados em assembleia de prefeitos e prefeitas, conforme Art. 9º, Inciso IV, do Estatuto da Frente Nacional de Prefeitos”.

A opinião da maioria dos autores estudados converge quanto indicação das redes internacionais de cidades como importantes instrumentos de impulsão e alavanca da atividade internacional, como Salomón (2011), de onde se extrai que a difusão de boas práticas é um instrumento que permite a divulgação e promoção da cidade em âmbito interno e externo, e que pode render frutos na política de âmbito interno, como reeleições, por exemplo, possibilidade esta que é almejada por boa parte dos gestores políticos.

A motivação da criação e atuação das redes internacionais difere quanto aos objetivos e missões, podendo ainda ser divididas em duas esferas de atuação: regionais e globais, toma-se como exemplo a Rede Mercocidades que se empenha para encontrar soluções para problemas mais locais e, por outro âmbito, a rede CGLU - Cidades e Governos Locais Unidos, que tem como foco central questões mais amplas sobre a sua atuação no cenário internacional, respectivamente (ARAÚJO, 2011).

A rede CGLU, que foi criada como fruto da fusão entre a Federação Mundial das Cidades Unidas (FMCU) e a União Internacional de Autoridades Locais (IULA), postula que a participação ativa dos poderes locais em eventos que antes eram de domínio exclusivo da diplomacia dos Estados e das organizações intergovernamentais, como as Conferências Internacionais promovidas pela ONU, incentivou o surgimento destas redes globais de cidades (CASTELO BRANCO, 2011).

O que denota que a falta de previsão legal na Constituição política brasileira não impediu a eclosão da paradiplomacia das entidades estaduais e municipais. Pelo contrário, conforme Castelo Branco (Ibidem), a participação das cidades brasileiras na arena internacional vem aumentando a partir da segunda metade de 1990, em virtude do processo de globalização, de integração econômica e de regionalização, principalmente as capitais dos estados federados.

A consulta no sítio eletrônico da Frente Nacional dos Prefeitos (2019) expõe alguns programas desenvolvidos e acompanhados pela entidade, seja por meio de projetos de cooperação ou outro instrumento, que anunciam o envolvimento de parte de municípios do Brasil nestes organismos. Tomando-se estes casos como

referência apresenta-se a seguir uma abordagem sucinta de algumas associações e redes internacionais de cidades ativas, com o simples objetivo de mostrar ao leitor um breve panorama do papel e contribuições que as mesmas podem desempenhar no processo de desenvolvimento da atuação internacional.

Partindo-se dos parâmetros peculiares acima se apresenta primeiramente dois exemplos de organizações internacionais, destacadas a partir de sua relevância no contexto da busca de mecanismos para fomento da busca de financiamentos, organismos que apoiam as entidades subnacionais para obter a cooperação técnica e recursos financeiros, ferramenta esta essencial, uma vez que muitos municípios não possuem contingente para desenvolver um projeto, e perdem oportunidades de obter recursos disponíveis, às vezes até como fundo perdido.

Em seguida, faz-se uma breve incursão no universo das redes internacionais de cidades globais e regionais, por ser um mecanismo bastante recorrente como ação paradiplomática local, todavia, não é objetivo da pesquisa averiguar resultados efetivos que as mesmas apresentam ou não, detendo-se mais especificamente apenas no que concerne à Cidade Educadora e Mercocidades, pela afinidade com a pesquisa.

Por conseguinte, tem-se:

a) Fundo Mundial para o Desenvolvimento das Cidades (FMDV)

Rede internacional criada em 2010 pelas redes internacionais de autoridades locais Metrôpolis e CGLU, cuja missão é apoiar os governos locais em adquirir as capacidades técnicas e financeiras para atender suas necessidades de desenvolvimento. Este apoio ocorre através de assessoria técnica em todas as etapas de projetos de desenvolvimento (estudo de viabilidade técnico-financeiro, concepção do projeto, implementação e avaliação); engenharia financeira para captar recursos nas melhores condições; e divulgação de informação e intercâmbio de experiências a través de publicações, seminários, treinamentos e fomento a cooperação descentralizada. É um instrumento de financiamento e assistência técnica que tem como objetivo facilitar o acesso das entidades subnacionais a recursos financeiros.

O destaque dado a esta rede pela FNP advém da existência de um acordo de cooperação formalizado em 2013 entre a rede e a entidade, com objetivo de prestar

serviços de assessoria aos governos locais brasileiros nos temas do convênio; fomentar o diálogo à cooperação técnica e política entre municípios brasileiros e internacionais; articulação entre os municípios e as agências de fomento e organizações multilaterais, entre outros. Entre as atividades desenvolvidas em parceria a partir da formalização desse acordo, cabe mencionar a criação de uma agenda internacional que teve por fim a colaboração para definição e posicionamento dos municípios brasileiros na agenda internacional do desenvolvimento Pós-2015⁸, que ocorreu por meio da participação às oficinas de consulta da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) da Presidência da República para definição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Milênio (ODS), entre outros (FNP, 2015).

Importante mencionar que os insumos de representantes das entidades municipais articulados nessas oficinas foram reunidos às contribuições do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) sobre a Agenda Pós-2015, para elaboração do documento que teve como objetivo orientar os negociadores brasileiros nas reflexões do Grupo de Trabalho Aberto sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (GTA-ODS), constituído no âmbito da Assembleia-Geral das Nações Unidas (BRASIL, 2014).

Ressalta-se assim a importância da participação e representação dos municípios neste tipo de eventos, por oportunizar a exposição dos problemas e mitigações que são trabalhadas pelos municípios como forma de minimizar os impactos de âmbito global que recaem diretamente sobre o local.

b) Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR)

Criado em dezembro de 2004, durante a reunião do Conselho do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), na cidade brasileira de Belo Horizonte (MG), o FCCR, que substituiu a antiga Reunião Especializada de Municípios e Prefeituras (REMI), é o órgão de representação dos governos locais dos Estados Partes, composto por

⁸ A Agenda de Desenvolvimento Sustentável Pós-2015, reúne um conjunto de programas, ações e diretrizes que orientarão os trabalhos das Nações Unidas e de seus países membros rumo ao desenvolvimento sustentável, instrumento atualmente identificado como Agenda 2030, e que tem em seu âmago os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável propostos para o período 2016-2030 (ONU, 2015).

representantes eleitos (as) de municípios, estados federados, províncias e departamentos designados (as) pelos Estados Partes, integrantes de seus respectivos territórios. O Foro é formado por dois comitês, sendo um de municípios e outro composto por estados federados, províncias e departamentos. O FCCR tem por finalidade "estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades a nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do Mercosul" (FNP, 2014).

O FCCR constitui-se em um relevante instrumento de articulação política para as entidades subnacionais no âmbito do MERCOSUL, consoante com Prado (2016, p.30), "apresentando como um de seus eixos de atuação, a Integração Fronteiriça". Entre as várias atribuições e responsabilidades do foro destaca-se a proposição de medidas destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos municípios, estados federados, províncias e departamentos da região, proposta que converge com o objetivo do processo de integração regional mercosulino, "de construir um espaço de interdependência entre seus membros, não somente pautado no comércio (ideia inicial e objetivo principal), mas permitindo relativa participação de outros atores no seu processo decisório" (Ibidem, p.30-31).

Mediante estas considerações aponta-se a fronteira como um espaço propício para a cooperação, o que coaduna com o autor supracitado (2016), quando destaca a nova maneira de perceber a área fronteiriça a partir de suas peculiaridades, o que permite enxergar possíveis canais de interação e permite o desenvolvimento de políticas públicas para o desenvolvimento das entidades subnacionais existentes na faixa de fronteira.

c) Rede internacional global *International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI)

Criada em 1990, no primeiro Congresso Mundial de Governos Locais por um futuro sustentável, que ocorreu na sede das Nações Unidas em Nova York, onde estiveram presentes em torno de 200 governos locais dos mais diversos países. O início das atividades da rede foi em 1991, em Toronto, Canadá, na sede do Secretariado Mundial, tendo como meta a Agenda 21 Local, programa de promoção da governança participativa e planejamento do desenvolvimento sustentável local.

Atualmente, mais de 1.500 cidades, municípios e associações fazem parte da comunidade de membros do ICLEI. Segundo o sítio oficial da Rede, os governos locais e regionais atuam juntamente com uma equipe multidisciplinar de especialistas, que estão centrados em diferentes regiões, totalizando sua presença em 124 países, que abordam os impactos locais decorrente de mudanças globais, que vão desde a mudança climática à questão urbanização, para promoção do desenvolvimento urbano pautado nos objetivos do desenvolvimento sustentável, visando diminuir os impactos nos sistemas mundiais (ICLEI, 2018).

A missão da ICLEI é construir e servir a um movimento mundial de governos locais para alcançar melhoras tangíveis na sustentabilidade global, com especial atenção às condições ambientais, através de ações cumulativas.

No Brasil, são membros associados as seguintes entidades subnacionais locais: Prefeitura Municipal de Alta Floresta, Prefeitura Municipal de Apuí, Prefeitura Municipal de Aracaju, Prefeitura Municipal de Bauru, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Prefeitura Municipal de Betim, Prefeitura Municipal de Campinas, Prefeitura Municipal de Canoas, Prefeitura de Contagem, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Prefeitura Municipal de Salvador, Prefeitura de São Bernardo do Campo, Prefeitura Municipal de São José dos Campos, Prefeitura Municipal de Santa Maria, Prefeitura de Santo André, Prefeitura Municipal de São Carlos, Prefeitura de São Paulo, Prefeitura de Sorocaba, Prefeitura Municipal de Tailândia, Prefeitura Municipal de Teresina, entre outras.

A rede tem desempenhado um papel relevante na proposição de soluções para minimizar os efeitos do aquecimento global, nesse caminho, no Congresso Mundial de Belo Horizonte em 2012, oito agendas globais foram definidas para guiar o trabalho da rede, entre estas, Eficiência Energética no setor da construção.

d) Rede Internacional C40 (C40 Cities Group)

Fundada em 2005, da junção da Organização da Federação Mundial da Cidades Unidas (FMCU), da União Internacional das Cidades Locais (IULA) e da Rede de Cidades Metropolis (Associação Mundial de Grandes Metrôpoles), reúne atualmente um grupo de 91 grandes cidades ao redor do mundo, engajadas na luta contra as alterações climáticas, pautadas na redução das emissões de gases do efeito estufa e na mitigação dos riscos provenientes das mudanças climáticas, ações

estas que contribuem para a melhoria da saúde e bem estar das pessoas. A rede C40 contribui para que as cidades possam detectar, desenvolver e instituir políticas e programas locais que tenham impacto global (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS, 2014), e que vai de encontro ao ODS.

No portal eletrônico da organização mundial verifica-se como cidades associadas à rede no Brasil, Curitiba (PR), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA) e São Paulo (SP). Importante mencionar a importância da ativa participação da rede global C40 Cities, que ajudou a estabelecer um diagnóstico para a ação climática a nível local, apresentado na Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudanças climáticas, na cidade de Paris (França), no final do ano de 2015, e conhecida como COP21.

e) Rede Internacional Cidade Educadora

O conceito de Cidades Educadoras desenvolveu-se em Barcelona 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) e aprovada a Carta de Princípios da entidade. A Declaração de Barcelona preconiza que “a cidade educadora é um sistema complexo em constante evolução e pode exprimir-se de diferentes formas, mas dará sempre prioridade absoluta ao investimento cultural e à formação permanente da sua população” (CIDADES EDUCADORA, 2016). A AICE reúne mais de 400 cidades de 35 países, sempre com o objetivo de trabalhar coletivamente para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Os princípios são os mesmos em qualquer localidade, mas cada município faz as adaptações de acordo com realidade e local.

No XI Congresso Internacional, em Guadalajara, México, no ano de 2010, além das diversas temáticas – educação, cultura, turismo, dentre outras –, foi acrescido, na Carta de Princípios, o tema esporte, políticas públicas e cidadania, que insere a importância das atividades físicas como educação para a saúde e, principalmente, como construção do vínculo comunitário, através dos processos de inclusão social e competências na interação com pessoal qualificado como medida

de prevenção de enfermidades promovendo também a transversalidade nas políticas públicas.

A cidade educadora deve ter em vista a formação, promoção e o desenvolvimento de todos os seus habitantes, prioritariamente as crianças e os jovens, além de incorporar pessoas de todas as idades, numa formação ao longo da vida. Para que esse projeto ocorra é imprescindível o engajamento e o comprometimento do poder público e também da sociedade civil organizada, como observado nessa pesquisa, e retratado no capítulo 3.

f) Rede regional Mercocidades

Fundada em 1995, a partir de uma visão política, fundamentada na proposta de criação de uma associação de cidades do processo integracional do MERCOSUL. É uma rede de cooperação horizontal que proporciona a integração dos municípios no processo de integração. A Rede é formada atualmente por 349 cidades-membros de dez países do continente sulamericano: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Equador, Peru e Colômbia, sendo mais de 100 dessas cidades brasileiras, que unidas forma um universo onde habitam mais de doze milhões de pessoas.

Apesar de ter preocupação com o âmbito econômico, tem como principal intuito a integração cultural e social, de modo que o foco se dá na troca de informações e experiências entre as cidades-membro bem como o desenvolvimento, em parceria, de projetos para melhorias das cidades, preservação do meio ambiente, o estímulo da participação da população na política, na economia e no convívio social, e visam assim cidades integradas, inclusivas e participativas (MERCOCIUDADES, 2019).

Nesse contexto, destaca-se a relevância da integração fronteiriça, no que diz respeito às ações coordenadas entre os diversos países envolvidos para refletir sobre possíveis demandas das ações fronteiriças. Nesse sentido, é tema que concerne aos governos locais, responsáveis pelas cidades nas quais estas habitam.

Em face disso, apresenta-se como ator de destaque a Rede Mercocidades, criada para proporcionar um espaço de participação e dos governos locais no MERCOSUL. A importância da participação de entidades subnacionais na integração regional decorre do fato de que são eles os que estão mais próximos da realidade local, conhecem melhor as demandas da população do que os próprios

governantes nacionais, assim estão mais aptos a atendê-los. Como parece ser no processo mercosulino, assim inserir-se nos debates e tomadas de decisões que ocorram no interior do bloco, o que possibilita um canal de ação e influencia relevante para os governos locais. A Rede visa a que os governos municipais tornem-se protagonista deste processo, adquirindo voz e espaço de atuação. (FIORIN GOMES, 2016).

Nesse viés, a inserção internacional das cidades tem papel relevante para fortalecer a integração regional, que tem como objetivo fortalecer os Estados, por meio da cooperação econômica, política, social e cultural, ao articular-se para promover o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida das suas populações. Como parece ser no caso do MERCOSUL, e assim inserir-se nos debates e tomadas de decisões que ocorram no interior do bloco, o que possibilita um canal de ação e influencia relevante para os governos locais. Dessa maneira, o que por um lado permite a Rede estabelecer “diálogo com o MERCOSUL, enviando-lhe recomendações”, por outro lado, legitima a Rede como ator no processo integracional (Ibidem, p.242).

Para que essa integração e ajuda mútua possa ocorrer de forma plena, a rede está dividida em Unidades Temáticas (UT), que têm por objetivo difundir experiências que deram certo, promover investigações que possam dar resposta às necessidades das cidades, e contribuir na formulação de políticas. Em sintonia com o aumento das atribuições e responsabilidades dos governos locais, cresceram também o número de eixos temáticos da Rede, que em 1995, eram em número de apenas 06 unidades, no presente alcançam o total de 15, além de 07 Grupos e Comissões de Trabalho, que se dedicam ao aprofundamento de temas específicos que demandam cuidados específicos e maior atenção, tais como: Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Autonomia; Gestão e Financiamento Municipal; Ciência, Tecnologia e Capacitação; Cooperação internacional; Cultura; Esportes; Desenvolvimento Econômico Local; Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Urbano; Educação; Gênero e Município; Juventude; Planificação Estratégica; Segurança Cidadã; Turismo e Integração Fronteiriça. No âmbito de algumas destas, existem também grupos e comissões de trabalho. Os grupos de trabalho são os de Cooperação Descentralizada, Esportes e de Incapacidades e Inclusão. Enquanto as Comissões são de Economia Social e Solidária e de Fomento de

Negócios (junto à UT de Desenvolvimento Econômico Local) e de Direitos Humanos (junto à UT de Desenvolvimento Social) (MERCOCIUDADES, 2019).

Mesmo não estando diretamente na estrutura institucional do bloco, a rede visa cumprir sua função de articulação, organização e desenvolvimento da cooperação entre as cidades da região em torno de programas e projetos de interesse comum. Contam com a Coordenação de uma das cidades associadas e a subcoordenação de outras destas, que devem organizar e realizar reuniões periódicas e atividades pertinentes às suas temáticas.

Para que um município se associe à rede é necessário que os Chefes de governo das cidades-membros aprovem a entrada do novo parceiro. O município interessado deve emitir uma carta assinada pelo prefeito à Secretaria Executiva da Rede, que é sediada em Montevidéu, além de atender e se enquadrar às normas e exigências do Estatuto das Mercocidades.

Prospectos estes que foram seguidos pelos agentes públicos municipais de Dourados a partir do convite para associar-se à Rede Mercocidades. Atividade esta que contempla uma das ações internacionais da entidade subnacional, identificada durante a pesquisa, e que será explorada na terceira parte deste estudo.

Um dos aspectos positivos que se vislumbra para uma cidade associada à Rede é a possibilidade de participar de seleções de financiamento de projetos, os quais 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 de Mercocidades, que em 2018 selecionou quatro projetos de iniciativas coordenadas pelas cidades de Santa Fé, San Justo, Rosário e Montevidéu, em parceria com Córdoba, Concepción, Peñanolén e Santiago de Chile em 2018, os quais terão acesso ao recurso de até U\$ 7.000 (dólares americanos) para sua realização (MERCOCIUDADES, 2018).

Como se evidencia neste capítulo, diversas são as oportunidades e motivações para as entidades subnacionais adotarem uma perspectiva que contrapõe a clássica exclusividade do Estado central no domínio pleno da política internacional, que abre caminho para a crescente atuação dos governos subnacionais. E que, inclusive, em algumas situações segue o incentivo do governo central e regional, como no caso da inscrição de Dourados na Rede Mercocidades.

Nesse sentido, Brian Hocking (2004) sugere que:

Em contraposição à imagem realista/estatocêntrica da política internacional, existe aquela que foca os efeitos da interdependência econômica, as mudanças tecnológicas e os avanços na comunicação. Este conjunto criou, imediatamente, a oportunidade, o desejo e a necessidade de as localidades adotarem uma perspectiva internacional e, no caso dos governos centrais, de incentivarem o envolvimento controlado de regiões em áreas específicas das relações exteriores (HOCKING, 2004, p. 82).

O caminho trilhado até aqui permite constatar a importância do comportamento no cenário internacional por parte das entidades subnacionais municipais, e sedimenta a mola propulsora em direção à leitura da realidade local do município de Dourados, no intuito de identificar potencialidades que apontem ser ou não viável o engajamento deste como ator subnacional, a partir do papel que se destaca por sua centralidade na rede urbana regional, entre outros aspectos. Na próxima seção será apresentada uma caracterização do município de Dourados, com vistas a permitir uma maior compreensão do contexto da paradiplomacia e ações afins desenvolvidas naquela localidade.

2 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE DOURADOS

Nas últimas décadas, a atuação internacional de atores subnacionais tem se dado em meio à reconfiguração da dinâmica das relações internacionais, cada vez mais influenciadas pelo fenômeno da globalização e por seus impactos, que refletem de forma direta ou indireta na realidade de uma determinada região ou local.

O presente capítulo abordará o objetivo geral da dissertação, a saber: analisar a inserção internacional das cidades médias localizadas nas zonas de fronteira, com base no estudo de caso do município de Dourados. Além disso, esta seção também contemplará o objetivo específico examinar o potencial socioeconômico da cidade de Dourados, à luz da paradiplomacia.

Em meio a esse contexto, a maior permeabilidade das fronteiras dos Estados aos fluxos de capitais, mercadorias, informações, fomenta o caminho da cooperação e integração regional. Nesse sentido, algumas cidades se unem para enfrentar problemas inerentes à governança como a violência e criminalidade, moradia, mobilidade urbana, saneamento básico, entre outros desafios frente aos pesos e contra pesos locais que surgem como resposta a um mundo cada vez mais interligado e globalizado.

Mediante a perspectiva de atuação das entidades subnacionais nas relações internacionais, discutiu-se no capítulo anterior as abordagens teóricas que admitem, direcionam e justificam a inserção internacional destes atores à luz do fenômeno da paradiplomacia, sob o marco teórico da Teoria da interdependência complexa. Perspectiva esta desenvolvida pelos teóricos Robert Keohane e Joseph Nye, na obra *Power and Independence*, de 1977. Ponderação que tem entre os seus pressupostos a vertente de que os Estados não são os únicos atores a contracenarem na arena internacional, mas ainda sobressaem-se como principais personagens. O termo interdependência, em política mundial, refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre os países ou entre atores em diferentes países (VIGEVANI *et al*, 2004).

O presente capítulo dedica-se especificamente ao objeto da pesquisa, o município de Dourados, no intuito de apreender de forma sucinta suas especificidades e potencialidades, a partir do processo de desenvolvimento econômico e urbano capitalista, determinante na consolidação da cidade como importante capital regional do interior do estado do Mato Grosso do Sul. Assim,

aborda aspectos que evidenciam o papel de centralidade que desempenha na rede urbana regional seja como prestador de serviços, especialmente no setor de ensino superior e saúde, seja como polo agroindustrial e comercial.

Busca assim demonstrar o potencial de atuação da cidade como agente de desenvolvimento socioeconômico, mapear políticas públicas que objetivam o desenvolvimento da faixa de fronteira douradense, especialmente pela proximidade com o Paraguai, indicador potencial para ações de cooperação internacional, intercâmbio de informações e boas práticas.

Entre outros aspectos que motivam a mobilização e papel do ator subnacional nas relações exteriores, seja de forma autônoma, ao buscar parceria com outras entidades sem a participação do governo federal, seja por meio da atuação, e/ou interferência e submissão ao Estado nacional, que é identificada na literatura especializada como diplomacia federativa (PRIETO, 2004), conforme classificada no capítulo 1. Neste sentido, relevante destacar que a paradiplomacia não intenciona romper com a política externa do governo federal, mas sim desenvolver ações específicas que resolvam problemas pontuais e locais.

Nesse ímpeto, os Municípios brasileiros paulatinamente aumentam a sua capacidade de articulação e comportamento internacional, incentivados por entidades representativas como a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), entre outras diversas redes internacionais de cidades. O alargamento da atuação das entidades subnacionais no palco internacional acontece de variadas maneiras, com mais ou menos intensidade, podendo assumir diferentes “funções de articulação, coordenação, mobilização, negociação e indução de agentes envolvidos” (MARIANO; MARIANO, 2005, p.147).

Várias são as estratégias individuais de inserção na esfera internacional, que podem ocorrer pela divulgação e intercâmbio de melhores práticas, seja bilateral ou multilateral, fruto da continuidade de políticas de boa governança, como demonstram os casos registrados das pioneiras cidades de Curitiba, Rio de Janeiro e Porto Alegre, na década de 1990 e 2000. Ou através de atividades que privilegiam a questão econômica, como a cidade global de São Paulo. Neste mesmo viés econômico, porém em um âmbito bem mais moderado e adequado ao porte do município de São Caetano do Sul-SP, que busca promover internacionalmente a imagem da cidade para atrair novos empreendimentos. Outra estratégia que se destaca é o da cooperação internacional, seja bilateral ou multilateral, com países

das comunidades vizinhas fronteiriças, tal como o caso do município paranaense, Foz do Iguaçu; Ou ainda a atuação em associações ou redes globais praticadas pelas cidades de Jacareí-SP, e Guarulhos-SP, por sua forte atuação nas redes internacionais de cidades, como a Mercocidades e a Cidades e Governos Locais Unidos (RIBEIRO, 2009).

Necessário lembrar, todavia, do pressuposto que converge em boa parte da literatura sobre a temática, de que nem todas as cidades apresentam vantagens nesta seara. Parte-se da premissa de que a caracterização de uma cidade como ator internacional depende da positivação de diversos fatores, tais como: vontade política, disponibilidade de recursos, geopolítica, situar-se na faixa de fronteira, entre outros. O que por si denota, não apenas a conveniência, mas também a indispensável necessidade de adendos preliminares sobre a diferenciada localização da cidade de Dourados, inserida no contexto local fronteiriço, como se pode apreender nas próximas páginas, precedendo a descrição histórica e características da formação e desenvolvimento do maior polo regional do interior do estado do Mato Grosso do Sul.

2.1 O caso do município de Dourados e o contexto local

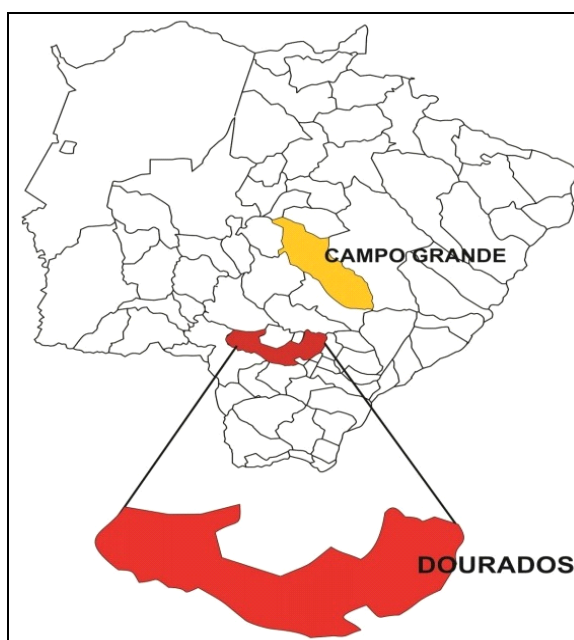
Localizada na faixa de fronteira da região Centro-Oeste do Brasil, na sub-região XIII⁹, no centro sul do estado do Mato Grosso do Sul, a uma distância aproximada em relação à capital do estado, Campo Grande, de 214 quilômetros (Figura 1).

Neste entremeio, Dourados destaca-se no que concerne a posição geográfica que ocupa na região, muito próxima de fronteiras internacionais, aspecto este que cria perspectivas de cooperação e integração com outras nações do continente, como o Paraguai, a Bolívia e Argentina. Além disso, dispõe de estrutura logística servida por complexa malha rodoviária que interliga o meio produtivo aos portos de escoamentos de produção (Paranaguá (PR) e Santos (SP)). Cabe destacar também o fato de o estado do Mato Grosso Sul estar situado “entre duas das maiores hidrovias da

⁹ A faixa de fronteiras no Centro-Oeste é formada por seis sub-regiões assim denominadas: IX, X, XI, XII, XIII e XIV. Destaca-se a sub-região XIII como locus do município de **Dourados**, juntamente com outros quinze municípios que a compõem: Caarapó, Deodápolis, Dois Irmãos do Buriti, Douradina, Fátima do Sul, Glória de Dourados, Itaporã, Jateí, Laguna Carapã, Maracajú, Novo Horizonte do Sul, Rio Brillhante, Sidrolândia, Taquarussu e Vicentina no Estado de Mato Grosso do Sul. (MATO GROSSO DO SUL

América Latina, a do Rio Paraná-Tietê e a do Rio Paraguai, o que se torna uma vantagem competitiva, ao utilizar estas vias de escoamento para sua inserção no comércio internacional” (PRADO, 2013, p.92).

Figura 1 – Localização do município de Dourados no mapa de Mato Grosso do Sul



Fonte: Perfil Socioeconômico de Dourados (2012).

Dourados também exerce influência regional e que lhe garante um importante papel central na geopolítica regional e nacional. Situada na Rodovia BR-163, espinha dorsal do Brasil, que liga o estado com o sul do Brasil e dá acesso à região norte, além de apresentar um intenso fluxo de produção e de turistas que se deslocam para cidades turísticas como Aquidauana, Bonito, Corumbá, Miranda, e outras regiões do entorno do Pantanal, e que também dá acesso ao país vizinho, o Paraguai.

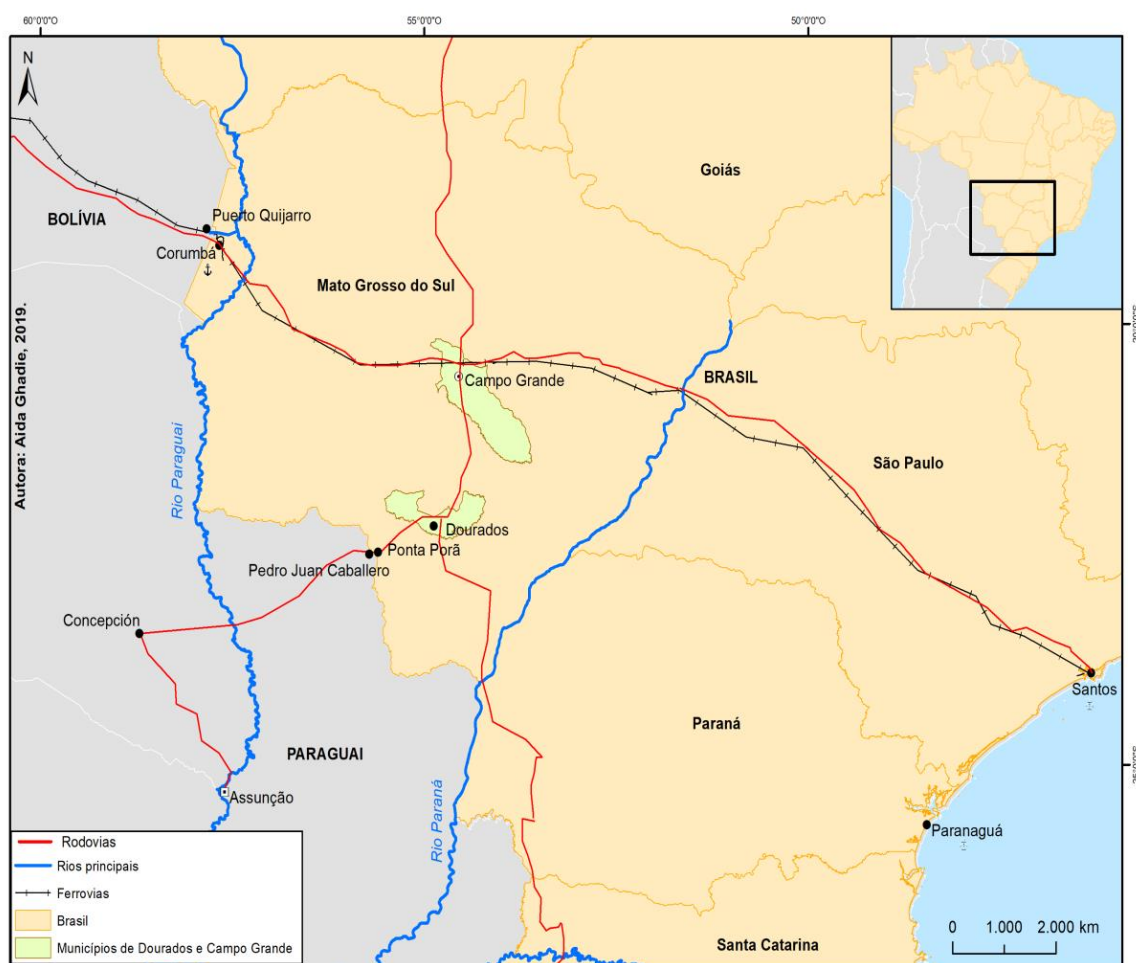
Com uma distância média em relação à cidade global de São Paulo (SP) de 1.000 quilômetros e da capital federal, Brasília (DF), 1.352 quilômetros, assegura fácil acesso aos centros urbanos das regiões Sul e Sudeste, além de ser também passagem obrigatória para o Norte do Brasil, fator que influencia de forma indireta na economia local, no incremento do comércio e serviços.

O seu sistema viário é marcado por importantes rodovias federais e estaduais, conectando o município com uma importante rede de cidades, com um

setor produtivo em destaque para a área agrícola, atraindo investimentos de grandes empreendimentos, envolvendo o mercado consumidor nacional e internacional. Dourados possui diversas rodovias de acesso (Figura 2). São elas:

- Federais: BR-463; BR-163; BR-376;
- Estaduais: MS-162; MS-156; MS-379; MS-270; e MS-276.

Figura 2 – Mapa da posição geográfica de Dourados



Fonte: Elaborado pela autora, (2019).

Compõe a infraestrutura de logística e transporte do município, um aeroporto localizado na região oeste da cidade, contemplado com o valor de R\$ 49 milhões de reais, pelo Programa de Investimento Logístico anunciado pelo governo federal em 2017, para modernização, reforma e ampliação da infraestrutura dos aeródromos regionais (AGENCIA BRASIL, 2017).

O seu território¹⁰ ocupa uma área de 4.086,24 quilômetros quadrados, e faz divisa ao norte: com Rio Brilhante, Maracaju, Douradina e Itaporã, ao sul: com Fátima do Sul, Caarapó, Laguna Caarapã e Ponta Porã, ao leste com Deodápolis e a oeste também com Ponta Porã (Figura 3), município que faz fronteira seca com o Paraguai.

Figura 3 – Município de Dourados: mapa político, 2012.



Fonte: Perfil Socioeconômico de Dourados (2012).

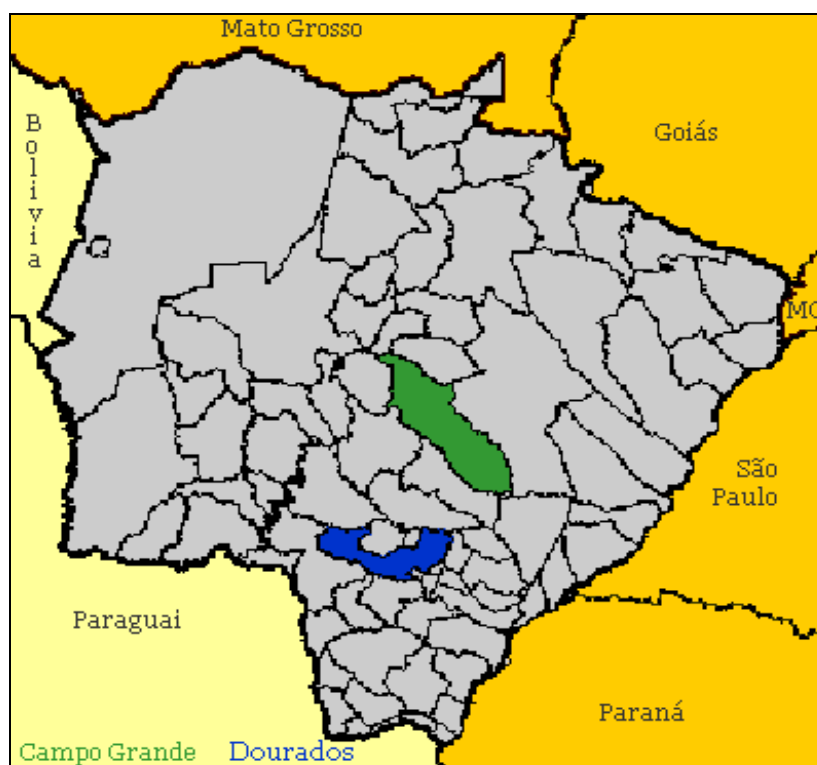
Seguindo em direção ao contexto fronteiriço, onde se depara inicialmente com a cidade paraguaia de Pedro Juan Caballero (Amambay - Paraguai), cidade gêmea¹¹ do município limítrofe, Ponta Porã (Mato Grosso do Sul - Brasil), que se localiza a apenas 120 quilômetros de distância. A proximidade geográfica com o país vizinho

¹⁰ A concepção de território, [...] refere-se às dimensões jurídica e administrativa de áreas geograficamente delimitadas. Nessa perspectiva, o território está relacionado aos processos de controle, de dominação e/ou de apropriação dos espaços físicos por agentes públicos e privados. Ele pode ser transformado por meio de práticas e significações dos espaços ocupados pelas comunidades. (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2016, p.36).

¹¹ O conceito de cidades gêmeas definido pelo Ministério da Integração Nacional em 2014 vincula a terminologia aos municípios situados na linha de fronteira, seja esta seca ou fluvial, integrada ou não por obras de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural entre os dois países. O conceito só é aplicado para municípios que tenham, individualmente, uma população superior a dois mil habitantes (BRASIL, 2016).

evidencia a localização estratégica na faixa de fronteira¹², aspecto este que não se pode desprezar, mas sim explorar considerando sua peculiaridade cultural, econômica, política e social (Figura 4).

Figura 4 – Mapa do Mato Grosso do Sul, proximidade de Dourados às fronteiras.



Fonte: Perfil Socioeconômico de Dourados, (2012).

Perspectivas estas que devem ser consideradas especialmente pelos gestores públicos, uma vez que são nas zonas de fronteira que mais se destacam as assimetrias estruturais entre os países, e que clamam por medidas mitigadoras pensadas e planejadas a partir da realidade local e regional, de forma a enfrentar suas desigualdades políticas e socioeconômicas.

São nestes contextos que se vislumbram oportunidades para atuação da entidade subnacional, usando as prerrogativas da paradiplomacia, por meio, por exemplo, da cooperação internacional. Ou seja, atentar para a dinâmica da integração das fronteiras com o fim de interiorizar o desenvolvimento dos países da região em

¹² A Faixa de fronteira resulta de um processo histórico que teve como base a preocupação do Estado com a garantia da soberania territorial desde os tempos da Colônia. A principal legislação em vigor sobre a faixa de fronteira foi promulgada em 1979, mas o espaço territorial de segurança paralelo à linha de fronteira existe desde o Segundo Império.

questão, que historicamente sempre se posicionaram de costas uns para os outros, afirmam Desiderá Neto e Penha:

É necessário lembrar, também, que as regiões de fronteira são lugares nos quais as assimetrias estruturais entre os países são realçadas. Incluí-las no planejamento do desenvolvimento regional tem como benefício sua capacidade de sempre atentar sobre a necessidade de enfrentar essas desigualdades. Além disso, integrar as fronteiras é uma forma de interiorizar o desenvolvimento dos países da região, que se colocaram de costas uns para os outros historicamente, ao enfatizarem suas regiões litorâneas (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2016, p.48).

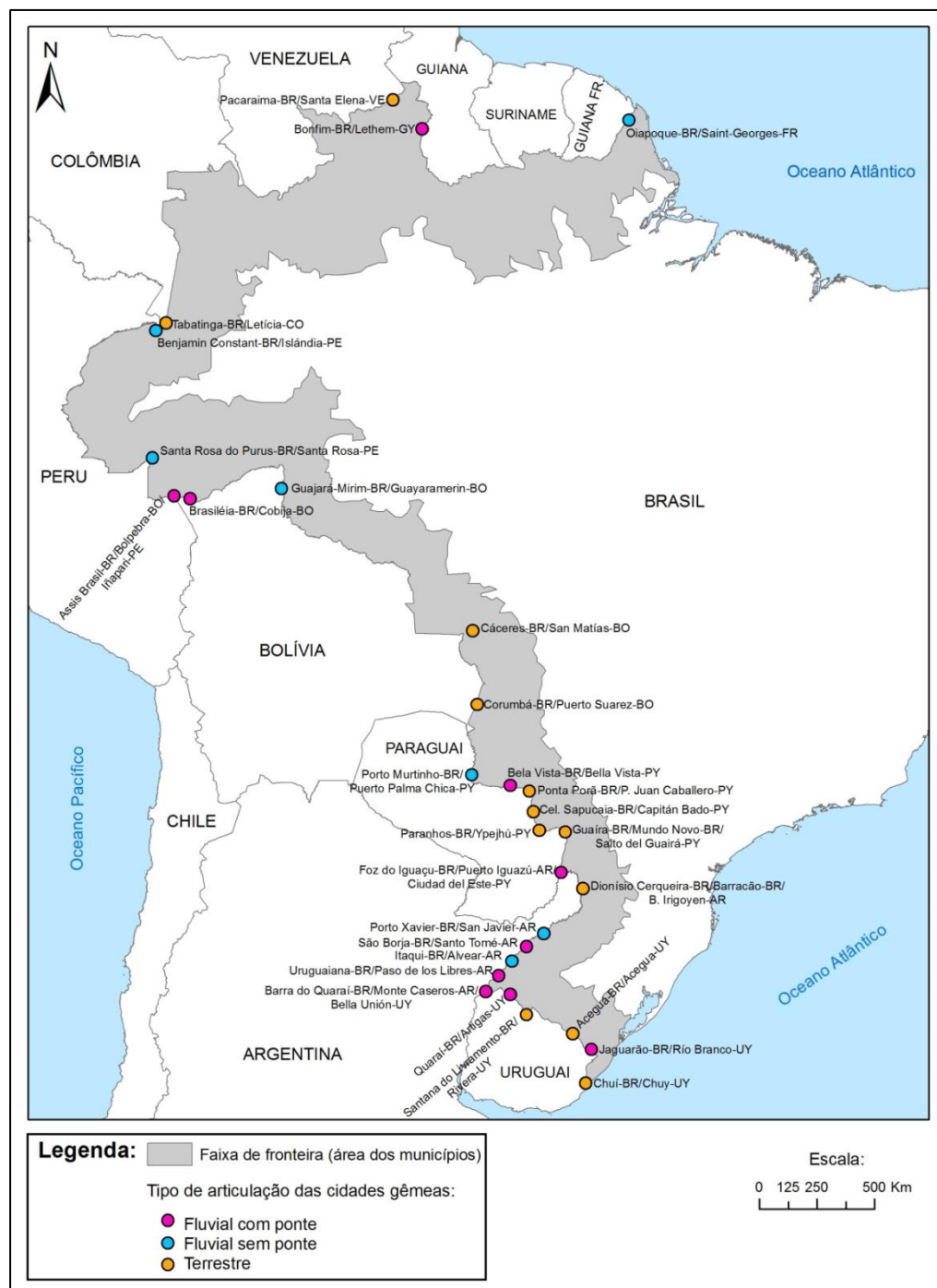
Nesta linha de pensamento, Machado (2010), também salienta a concepção da fronteira como fator de integração, que contrapõe a rígida visão de fronteira concebida como uma fria linha de divisão física, estática delimitadora de unidades políticas soberanas, enquanto ignora contextualizações indispensáveis como a existência de fatores comuns, físico-geográficos e/ou culturais.

O que amplia o universo da “multietnicidade na maioria das sociedades desenvolvidas, aumentando a mobilidade da população internacional, e o surgimento de um conjunto de camadas múltiplas de conexões entre milhões de pessoas entre fronteiras e culturas” (CASTELLS, 2011, p.172).

Importante ressaltar que é a partir da posição geográfica das cidades em relação ao limite internacional que se identificam as localizadas na linha de fronteira e na zona de fronteira. Critério este regido pelo artigo 20 da Constituição Federal do Brasil de 1988, que ratificou uma faixa de até 150 quilômetros a partir do limite internacional como fundamental para a área de segurança nacional ou faixa de fronteira, fundamental para securitização (Figura 5). O que implica na relevante afirmativa de que todas “as sedes dos municípios localizados na faixa de fronteira ou zona de fronteira podem ser consideradas como cidades de fronteira para efeito de políticas de desenvolvimento urbano” (MACHADO, 2010, p.65).

Outro aspecto que se deve considerar como inerente a posição geográfica que o município ocupa na faixa de fronteira, é o potencial que se atribui as cidades mais próximas ao limite internacional de atuarem como “nódulos articuladores de redes locais, regionais, nacionais e transnacionais” (Ibidem, p. 66).

Figura 5 – Faixa de fronteira e cidades gêmeas



Fonte: PEREIRA CARNEIRO, (2009).

Verifica-se, por conseguinte, a importância de se considerar as interlocuções socioespaciais de Dourados criadas a partir de sua condição de cidade fronteiriça. Neste sentido, é importante também realçar que essas interações espaciais envolvem um amplo e complexo conjunto de deslocamento de capital, informações, contingente populacional e mercadorias, que formam redes legais e/ou ilegais. Além de que no

caso em questão estas interlocuções “realizam-se a curta e a longa distância, envolvendo centros urbanos de tamanhos distintos, em uma articulação que promove mudanças nos centros envolvidos” (SILVA, 2011, p. 28), seja por meio dessas redes legais e/ou ilegais.

Comportamento fundamental para combater as articulações que visam vincular os problemas relacionados aos conflitos agrários, bem como os atrasos em relação à situação estrutural e econômica da fronteira do Mato Grosso do Sul, a grupos externos, “como os vizinhos paraguaios e os povos indígenas, que tentam assim negar direitos a esses grupos sociais” (FAISTING; CARBONARI, 2016. p. 27-38).

A análise da temática remete à necessidade de uma leitura histórica dos acontecimentos e políticas domésticas, de iniciativa dos governos central e regional, que contribuíram para o processo de urbanização e configuração da rede regional do estado do Mato Grosso do Sul, e, mais especificamente, na construção do papel de centralidade que o município de Dourados desempenha no âmbito desta rede, numa tentativa de demonstrar sua influência como capital e polo regional características.

2.2 Dourados: processo histórico, formação e desenvolvimento

A retrospectiva histórica remete ao século XIX, período em que a região sul do atual estado do Mato Grosso do Sul foi palco da Guerra do Paraguai, conflito este que resultou na delimitação da fronteira entre Brasil e Paraguai (SILVA, 2011).

O processo de ocupação do território acompanhou os ciclos políticos e econômicos do país. No final do século XIX, após a Guerra do Paraguai, ocorreu o povoamento mais efetivo da região, como evidencia Lori Gressler:

Após o término da Guerra do Paraguai (1870), deu-se o início de um povoamento mais efetivo na região, apesar já ter sido percorrida pelos espanhóis e pelos bandeirantes que buscaram por riquezas naturais e pelo elemento indígena, causado principalmente pela fixação de ex-combatentes; pela vinda de gaúchos, fugitivos das consequências da revolução federalista, ocorrida no Rio Grande do Sul, entre 1893 e 1895 (GRESSLER; SWENSSON, 1988, p. 54).

Assim, a cidade de Dourados desde sua fundação oficial e com a implantação das colônias agrícolas, sempre recebeu pessoas de culturas diversificadas. Fundada em fins do século XIX, a cidade foi povoada por migrantes mineiros, paulistas, paranaenses e rio-grandenses-do-sul, além de ex-combatentes paraguaios e dos

diversos grupos de etnias indígenas que aqui já viviam, cujos descendentes formam atualmente uma das maiores populações indígenas do Brasil.

Dessa maneira, a população apresenta grande diversidade étnica e cultural, resultante da vinda dos migrantes de diversas regiões brasileiras (exemplo os mineiros, paulistas, nordestinos e sulistas), e de imigrantes da colônia árabe, paraguaia, japonesa, alemã, italiana, entre outras. Além da forte presença da população indígena, que representa, historicamente, um importante papel na construção de identidade sociocultural da região, heterogênea e fronteiriça.

Também em decorrência do desenvolvimento da cultura pastoril, originária de Minas Gerais, e extração e exportação da erva mate nativa, explorada pela ação da Companhia Matte Larangeira S/A, que foi marco relevante na constituição do então estado do Mato Grosso e da cidade de Dourados, “que deteve o monopólio da exploração dos ervais em toda a região entre os anos de 1882 e 1924” (GRESSLER; SWENSSON, 1988, p. 54), através do comércio e exportação do produto.

Segundo Silva (2011), a implantação da Companhia Matte Larangeira, em 1882, estabeleceu novos papéis, não apenas para a região, mas para o então estado do Mato Grosso, uma vez que em alguns anos o poder de influência da Companhia ultrapassava os limites do estado.

Nesse sentido, o Governo Federal criou um conjunto de medidas que teve como objetivo a nacionalização das áreas de fronteira, bem como desarticular o ascendente poder da Matte Larangeira na região. Entre estas se destacam a construção da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil e a Marcha para o Oeste, como forma de ocupar as áreas fronteiriças, integrando-as ao território nacional.

Desta forma, entre 1904 e 1914, o atual território do Mato Grosso do Sul foi favorecido pela implantação dessa importante obra de infraestrutura, a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, que teve função político-estratégica no desenvolvimento da parte sul do estado. Lógica que encontra eco na exposição de Carlos R. S. Milani (2014), que referenda a importância da ferrovia no início do século XX, no processo de integração regional, “a malha ferroviária representava um significativo meio de deslocamento de pessoas e de cargas” (MILANI, 2014, p.33). Sua construção, que se iniciou em Bauru-SP teve como destino a cidade de Corumbá-MS, importante centro do comércio fluvial situado às margens do rio Paraguai, possibilitando assim a substituição dos fluxos comerciais pelo sistema fluvial Paraná/Paraguai.

A rede ferroviária que ligou o estado ao Sudeste brasileiro, incluiu também a extensão de um ramal até Ponta Porã, e a posterior ampliação até Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia. Esta medida se pautava na mencionada política de povoar os espaços “vazios”, e assim induzir a ocupação das áreas de fronteiras, integrando a região ao território brasileiro, o que possibilitou o surgimento e criação de um polo de desenvolvimento regional.

Ao longo da história brasileira, a ferrovia perdeu importância se comparada a outros meios de transporte (aéreo rodoviário e portuário). Essa redução do peso da ferrovia foi causada por uma decisão do governo brasileiro (incentivado por outros atores internacionais) de priorizar o transporte rodoviário (MILANI, 2014).

Investimentos potenciais na agricultura e pecuária foram fundamentais para o desenvolvimento urbano e regional, impulsionando a dinâmica econômica e populacional, que influenciou na determinação da criação do município de Dourados. Assim, a emancipação do município ocorreu em 20 de dezembro de 1935, através do desmembramento de parte da área do então território federal de Ponta Porã, determinado pelo Decreto número 30, de autoria do então governador do estado de Mato Grosso, Mário Corrêa.

A política econômica do estado do Mato Grosso do Sul, e em especial a de Dourados, foi marcada pela política de integração nacional do governo federal, “via projetos de colonização chamados de Colônias Agrícolas Nacionais” (SILVA, 2011, p.38), que contribuíram sobremaneira para a configuração da rede urbana do atual Mato Grosso do Sul, e, mais especificamente, na construção do papel de centralidade que Dourados desempenha no âmbito desta rede regional.

Esta política de ordem fundiária trouxe grandes repercussões na configuração urbana regional, e destacou-se de duas maneiras, primeiramente por ser pioneira, e, por outro lado, pelos fortes impactos socioculturais, econômicos, agrários, intra e interurbanos que trouxe para o atual estado do Mato Grosso do Sul.

Importante lembrar que a economia da área do atual estado do Mato Grosso do Sul, até meados de 1940, girava em torno da exploração da erva-mate, monopolizada pela Companhia Matte Larangeira.

Tem-se assim a origem de um importante marco histórico do desenvolvimento fundiário da cidade, em face da criação da Colônia Agrícola Nacional de Dourados - CAND, na década de 1943, determinada pelo então presidente Getúlio Vargas e que se estendeu por longo período e por diferentes governos. A distribuição de terras

estimulou a vinda de colonos brasileiros e estrangeiros, como japoneses, italianos, árabes, entre outros interessados no assentamento rural, acelerando a urbanização e o desenvolvimento econômico do município, que passa a exercer novos papéis dentro da rede urbana regional, atraindo novos investimentos, políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento econômico, e se destacar na oferta de novos serviços (SILVA, 2011).

A partir dos anos 1950, com a abertura de rodovias no governo de Juscelino Kubitschek, acelerou-se seu desenvolvimento e Dourados começou a consagrar-se como importante centro agropecuário e de serviços. Como consequência observou-se a crescente atração de profissionais e empresas ligadas ao setor, inclusive multinacionais como a Cargill, Bayer, Massey Ferguson, entre outras, que permanecem até hoje, e prestam serviços como assessoria técnica, comercialização de adubos, defensivos e rações, máquinas agrícolas.

Outro aspecto que reforça este papel é o rápido crescimento demográfico do município, evidenciado em um período de apenas uma década, quando a população urbana passou de um contingente de 4.730 pessoas, no ano de 1950, para 16.468 em 1960, ou seja, a população urbana do município de Dourados no período referendado praticamente quadriplicou, resultado da crescente migração para as cidades. E de 1960 até início dos anos 1970 chega a 31.599 pessoas, ou seja, quase o dobro. Fenômeno que se repetiu no ano de 1980, quando a cidade atingiu o número de 84.849 habitantes. A intensa e rápida concentração demográfica provoca a criação de um dinâmico mercado consumidor, estimulando a expansão da atividade comercial.

De acordo com Calixto, foi nesse contexto que Dourados começou a assumir o papel de polo regional do sul do estado de Mato Grosso, fenômeno que foi consolidando-se ao longo dos anos.

A população urbana do município que, em 1940, era de apenas 1.821, representando 19,11% do total da microrregião, passou para 31.599 no início dos anos 1970, o que representava 63,54%. [...] Dourados começou a assumir o papel de polo regional do estado de Mato Grosso, uma vez que o próprio crescimento demográfico impulsionou a criação de um mercado consumidor, viabilizando a expansão da atividade comercial (CALIXTO, 2008, p.26-27).

Por conseguinte, verifica-se que a partir da década de 1960 e 1970, em razão do financiamento rural, tem-se outro momento de intensificação da vinda de

agricultores da região Sul do país, que se dedicam ao cultivo de grãos, como a soja, o milho, trigo e arroz. Atividade esta que se transformou no grande expoente da economia douradense, desencadeando na região a expansão e modernização de um sistema agrícola vinculado aos interesses agroindustriais, preparando sua inserção na divisão internacional do trabalho, como exportadora de grãos (CALIXTO, 2008).

Vale ressaltar a relevância da implantação de uma unidade da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA AGROPECUÁRIA OESTE –, empresa vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Criada no ano de 1975, para dar assistência e suporte ao desenvolvimento de uma fronteira agrícola que despontava no Sul do então estado do Mato Grosso.

Logo, a concentração espacial da população, associada ao desenvolvimento das forças produtivas, com a industrialização e a modernização da agricultura e pecuária, passam a alterar significativamente as atividades econômicas e os padrões de consumo e de bens de serviço.

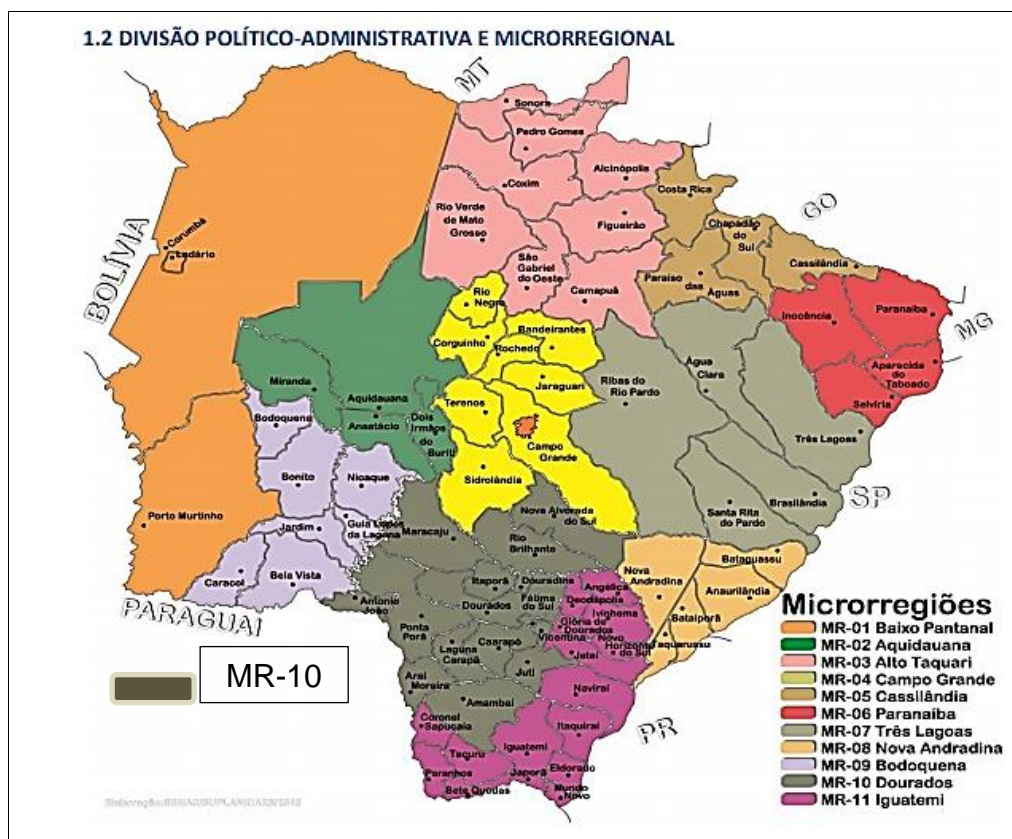
Sob a égide de um Estado nacionalista e centralizador de recursos, um fator que merece destaque foi “a inserção de Dourados no Programa Nacional das Cidades de Porte Médio”, ligado a políticas urbanas nacionais, que tinha como objetivo promover cidades de porte médio a centros estratégicos da rede urbana nacional, por meio do qual a cidade recebeu importantes investimentos em infraestrutura urbana. Assim, ainda na década de 1970, foi selecionada pelo Governo Federal, como um “polo de desenvolvimento regional, passando a receber investimentos e incentivos governamentais”, atuações que foram fundamentais para o desenvolvimento dos interesses agroindustriais. (BERNADELLI; CALIXTO, 2015, p. 43).

Investimentos em infraestrutura logística, como a execução dos serviços de pavimentação asfáltica da rodovia BR-163, abrindo as fronteiras do município, com consequente incorporação de municípios que circundam o entorno desta importante rodovia para o estado do Mato Grosso do Sul.

Em finais da década de 1990, os três setores produtivos envolvendo a indústria, comércio e a prestação de serviços, deixam de se concentrar na capital e passam a se dirigir para as cidades do interior do Mato Grosso do Sul, entre elas a cidade de Dourados. Inicia-se assim a formação da região da Grande Dourados, polo de 15 municípios, zona esta atualmente configurada como a microrregião de

Dourados¹³ (Figura 6). Dessa forma, Dourados se consolida como uma capital regional (MATO GROSSO DO SUL, 2012).

Figura 6 – Mapa da Divisão Político-administrativa da Microrregião de Dourados



Fonte: MATO GROSSO DO SUL, (2018).

Dourados passa então a destacar-se cada vez mais, além do crescimento da agropecuária e implantação de complexos agroindustriais, que atraem várias empresas especializadas ligadas ao setor. O desenvolvimento de centro de comercialização de bens e prestação de serviços, com investimentos na educação e na saúde, criando interações econômicas e sociais na região. Além disso, registra-se a ampliação do setor financeiro, que dispõe de bancos como Bradesco, Banco do Brasil, Banco Santander, Caixa Econômica Federal, Banco Itaú, entre outros, registra atendimento bancário “que a consolidam como o principal centro de serviços desse tipo em sua rede urbana” (BERNADELLI; CALIXTO, 2015. p. 52).

¹³ Amambai, Antônio João, Aral Moreira, Ponta Porã, Caarapó, Douradina, Dourados, Fátima do Sul, Vicentina, Juti, Laguna Carapã, Itaporã, Maracaju, Rio Brillhante e Nova Alvorada do Sul (MATO GROSSO DO SUL, 2018).

A presença dessas empresas possibilita a ampliação da rede urbana comandada por Dourados, estendendo o seu raio de influência regional para uma articulação mais abrangente na escala nacional ou com circuitos internacionais, sendo este um dos aspectos que a consolida como principal centro de influência direta e/ou indireta, no Mato Grosso do Sul, onde se registram apenas duas regiões de influência. A outra seria a capital do estado, Campo Grande. Condiciona-se assim a relevante dinâmica da cidade de Dourados, capitalizando recursos dos centros vizinhos, polarizando atividades, principalmente aquelas ligadas ao consumo de bens e serviços vinculados ao setor agroindustrial, quanto serviços de saúde e educação, aspectos estes decisivos na consolidação da cidade no contexto regional, enquanto prestadora de serviços a este mercado consumidor (SILVA, 2011, p. 45 - 48).

Apresenta-se, desta forma, Dourados e o papel que exerce na rede regional, nacional e internacional, induzido principalmente pela comercialização de bens e prestação de serviços especializados, como principal centro urbano de influência direta e/ou indireta, no Mato Grosso do Sul.

Para complementar este cenário, indispensável abordar mais especificamente, índices e dados que compõe o quadro atual e que permite ao leitor desenhar o perfil socioeconômico da cidade. Vale destacar que o bem estar da população não depende apenas do tamanho do PIB, mas principalmente da maneira como ele é distribuído.

2.3 Perfil socioeconômico do município

Segundo levantamento censitário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia a população do município de Dourados era de 196.035 pessoas (IBGE, 2010), dos quais um total de 181.005 habitantes vivia na zona urbana e apenas 15.030 na zona rural, ou seja, a concentração populacional urbana ultrapassava os 90%. Acompanhando os dados estimativos dos últimos anos observa-se que este número subiu para 220 mil habitantes (IBGE, 2018), o que representa um crescimento demográfico em torno de 12% no período analisado entre 2010-2018. Contudo refletir uma taxa média de crescimento anual de 1,42%, inferior ao percentual registrada no período entre 2000 e 2010 (1,74%), mantém ainda o cenário de crescimento da população do município de várias décadas (Tabela 1), fator este que reflete na demanda do comércio e serviços.

Vale lembrar que o município registra a presença de uma das maiores comunidade indígena do país, em torno de 15 mil indígenas divididos entre as etnias Guarani Kaiowá, Guarani Nandeva e Terenas, em uma área situada entre os Dourados e o município vizinho, Itaporã, sujeitos à conflitos, especialmente em relação a posse das terras destinadas pelo governo no período da colonização da região Centro-Oeste (DOURADOS, 2016), para a constituição da reserva indígena, que até hoje são objeto de conflitos.

Tabela 1 – Crescimento populacional e situação de domicílio de Dourados, período: 1980-2017.

População Residente, por Sexo e Situação de Domicílio - 1980-2017					
Anos	População Total	Homens	Mulheres	Urbana	Rural
1980 ⁽¹⁾	106.493	53.986	52.507	84.849	21.644
1991 ⁽¹⁾	135.984	67.552	68.432	122.856	13.128
1996 ⁽²⁾	153.191	75.767	77.424	139.695	13.496
2000 ⁽¹⁾	164.949	81.015	83.934	149.928	15.021
2002 ⁽³⁾	171.043	...	...	...	...
2003 ⁽³⁾	173.872	...	...	...	...
2004 ⁽³⁾	179.810	...	...	...	...
2005 ⁽³⁾	183.096	...	...	...	...
2006 ⁽³⁾	186.357	...	...	...	...
2007 ⁽²⁾⁽⁴⁾	181.869	89.274	92.129	165.886	15.983
2008 ⁽³⁾	187.601	...	...	...	...
2009 ⁽³⁾	189.762	...	...	...	...
2010 ⁽¹⁾	196.035	96.274	99.761	181.005	15.030
2011 ⁽³⁾	198.421	...	...	...	...
2012 ⁽³⁾	200.729	...	...	...	...
2013 ⁽³⁾	207.498	...	...	...	...
2014 ⁽³⁾	210.218	...	...	...	...
2015 ⁽³⁾	212.870	...	...	...	...
2016 ⁽³⁾	215.486	...	...	...	...
2017 ⁽³⁾	218.069	...	...	...	...

(1) Censo Demográfico. (2) Contagem da População. (3) Estimativa. (4) Inclusive a população estimada nos domicílios fechados.

Fonte: Mato Grosso do Sul, (2018).

A população economicamente ativa é de 67.997 pessoas, o que representa um contingente de 31,6% de pessoas ocupadas em relação ao total da população local. Entretanto, o salário médio mensal dos trabalhadores inseridos na economia formal constata-se que o mesmo não passa de 2,6 salários mínimos. Estes resultados colocam o município na 9ª. (nona) posição no ranking da população economicamente ativa, na comparação com os demais municípios do estado do Mato Grosso do Sul, e em 6º lugar em relação ao salário médio mensal. Ranking este bem inferior quando se

faz a comparação em relação às todas as cidades do país, passando para a posição números 406 e 392, respectivamente, entre os 5.570 municípios (IBGE, 2016).

O Produto Interno Bruto (PIB)¹⁴ de Dourados em 2016 atingiu R\$ 7,82 bilhões e o PIB *per capita*, valor médio por habitante, correspondeu a R\$ 36.320,62 (IBGE, 2018), em análise, os dados apresentados no período 2012-2016 mostram que houve um crescimento de 43% na produção total e 33% em *per capita*, (Tabela 2), o que implica dizer que houve um incremento da atividade econômica da cidade de Dourados.

Tabela 2 – Evolução do Produto Interno Bruto e PIB *per capita* (2012-2016)

Produto Interno Bruto e PIB Per Capita – Nova Série - 2012-2016					
Descrição	VALORES				
	2012	2013	2014	2015	2016
Valores Correntes (R\$1 000)	5.468.723,01	5.622.984,49	6.958.572,73	7.295.406,82	7.826.585,09
PIB Per capita em Reais (R\$1,00)	27.244,31	27.098,98	33.101,70	34.271,65	36.320,62

Fonte: Base IBGE, Mato Grosso do Sul, (2018).

Segundo a Prefeitura Municipal de Dourados (2016), a influência da cidade não se limita à esfera da microrregião, mas sim a um conjunto formado por 36 municípios situados dentro de um raio de aproximadamente 150 quilômetros, que compõem o cone sul do estado e abrangem as mesorregiões de Dourados, Iguatemi e Nova Andradina, que representa uma população de cerca de um milhão de habitantes e um PIB superior a 11 bilhões de reais. Cifras que atestam o potencial de Dourados no tocante ao comércio e a disponibilidade de serviços voltados principalmente para a dinâmica produtiva regional, a agroindústria.

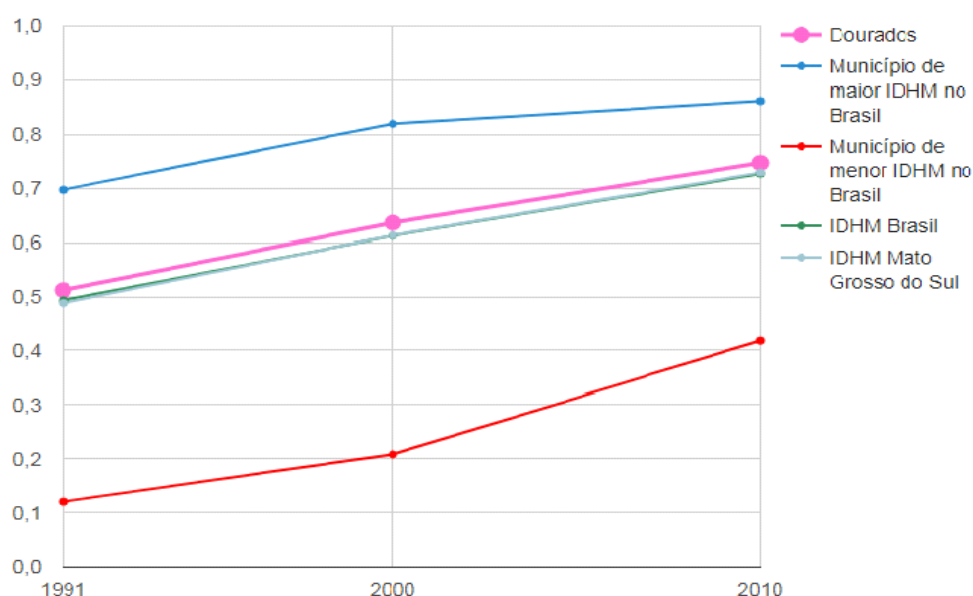
A densidade demográfica informada no último censo é de 47,97 habitantes/km² (IBGE/2010), o que garante ao município a posição de segunda cidade mais populosa do estado do Mato Grosso do Sul, superada apenas pela capital do estado, Campo Grande. Ou seja, Dourados ocupa o primeiro lugar no que diz respeito ao número de habitantes do interior do estado.

¹⁴ O Produto Interno Bruto (PIB) é caracterizado pela soma total de valores monetários contabilizados a partir dos bens e serviços produzidos por uma cidade, estado ou país, em um determinado período, que pode ser anual, mensal ou trimestral.

Seu Índice de Desenvolvimento Urbano (IDHM) é 0,747 (IBGE, 2010), número que significa uma taxa de crescimento de 17,45% em relação ao censo de 2000, quando registrou IDHM 0,636. Nesse ranking, cujo maior valor registrado é 0,862 (São Caetano do Sul, SP) e o menor 0,418 (Melgaço, Pará), Dourados ocupa a 599ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros, próxima à média nacional (Figura 7).

Vale lembrar que o IDHM é um índice composto que agrega três das mais importantes dimensões do desenvolvimento humano: a oportunidade de viver uma vida longa e saudável, de ter acesso ao conhecimento e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas (PNUD, IPEA, FJP, 2013).

Figura 7 – Ranking Dourados entre o maior e o menor IDHM no Brasil.



Fonte: PNUD; IPEA; FJP, (2013).

Quanto ao nível de concentração de renda, Dourados registra um índice de GINI de 0,52 (PNUD, 2010), em uma posição pouco acima do que a do país segundo o relatório de desenvolvimento humano de 2004, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD¹⁵ –, no qual o Brasil aparece quase no final da lista de 127 países com Índice de 0,591 (IPEA, 2004). O indicador é um instrumento usado para mensurar o grau de concentração de renda e varia de zero a um, sendo que o valor zero representa a situação de igualdade, ou seja,

¹⁵ PNUD é uma Rede de desenvolvimento global da Organização das Nações Unidas que visa o desenvolvimento em várias áreas através de diferentes projetos.

todos têm a mesma renda, enquanto o valor um significa que uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de GINI costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo PNUD, o Brasil aparece com Índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países (IPEA, 2004).

Em relação ao aspecto econômico e fontes de renda, Dourados tornou-se um importante centro agropecuário, comercial, industrial e de serviços da região, que exerce forte influência na rede urbana regional e destaca-se como um dos principais polos econômicos do estado do Mato Grosso do Sul. Sua base econômica está estruturada principalmente na agroindústria regional, centrada para a exportação, principalmente de grãos. E também no setor sucroenergético, vocação esta que se destaca principalmente a partir de 2010.

A cidade tem grande parte do território voltada para o setor primário, e tem como principais culturas o milho, a soja e o trigo, e a partir de 2010 também o cultivo da cana-de-açúcar. Apesar de apresentar produção agrícola diversificada, o município cada vez mais se especializa no plantio da soja, principalmente em função do mercado chinês, destino de parte considerável não apenas da produção agrícola douradense, como do estado e do país como um todo. A safra no ano de 2017 rendeu 3,375 milhões de toneladas, dos quais se destacam a soja (575 mil toneladas) com taxa de crescimento de 11% em relação a 2016; o milho (783 mil toneladas) que praticamente dobrou a produção em relação a 2016, além da cana-de-açúcar (2.000 toneladas), apresentando uma queda superior a 55% em relação a 2013, ano que obteve um nível de produção recorde de 3,725 milhões de toneladas (Tabela 3). Ao se falar em valores monetários, a cultura de soja, uma das mais importantes para o município, atingiu um valor de produção de R\$ 523.857 milhões, o milho atingiu a cifra de R\$ 234.900 milhões, já o cultivo do trigo não ultrapassou R\$ 1.008 milhões, com tendência de manutenção do crescimento da produção para 2018 (IBGE, 2017).

Por conseguinte, o agronegócio segue como parte relevante do conjunto das exportações brasileiras, beneficiado pela demanda crescente de commodities por parte da China. Neste sentido, deve se considerar que “o agronegócio brasileiro apresenta desafios equivalentes a suas potencialidades”, com problemas como o desmatamento descontrolado, reforma agrária, logística, êxodo rural e financiamento da produção, entre outros (MILANI, 2014, p.41).

Tabela 3 – Produção agrícola de Dourados período 2013 – 2017.

Produtos Agrícolas – 2013-2017					
Produtos	PRODUÇÃO (toneladas)				
	2013	2014	2015 ⁽¹⁾	2016	2017
Abacaxi ⁽²⁾	-
Arroz	9.750	10.500	3.000	3.000	7.200
Aveia	-	...	...	...	1.000
Banana	-	...	...	...	...
Cana-de-açúcar	3.125.724	1.983.920	1.983.920	1.983.920	2.000.035
Feijão	-	1.050	500	500	750
Girassol	-	...	...	...	...
Laranja	-	...	...	...	...
Mandioca	16.500	16.500	10.800	10.800	6.000
Maracujá	-	...	...	...	...
Milho	650.600	733.530	360.000	360.000	783.000
Soja	432.000	450.000	518.100	518.100	575.700
Sorgo	-	624	-	-	-
Tomate	60	60	60	60	60
Trigo	2.100	1.050	2.880	2.880	1.800
Uva	16	...	...	...	...

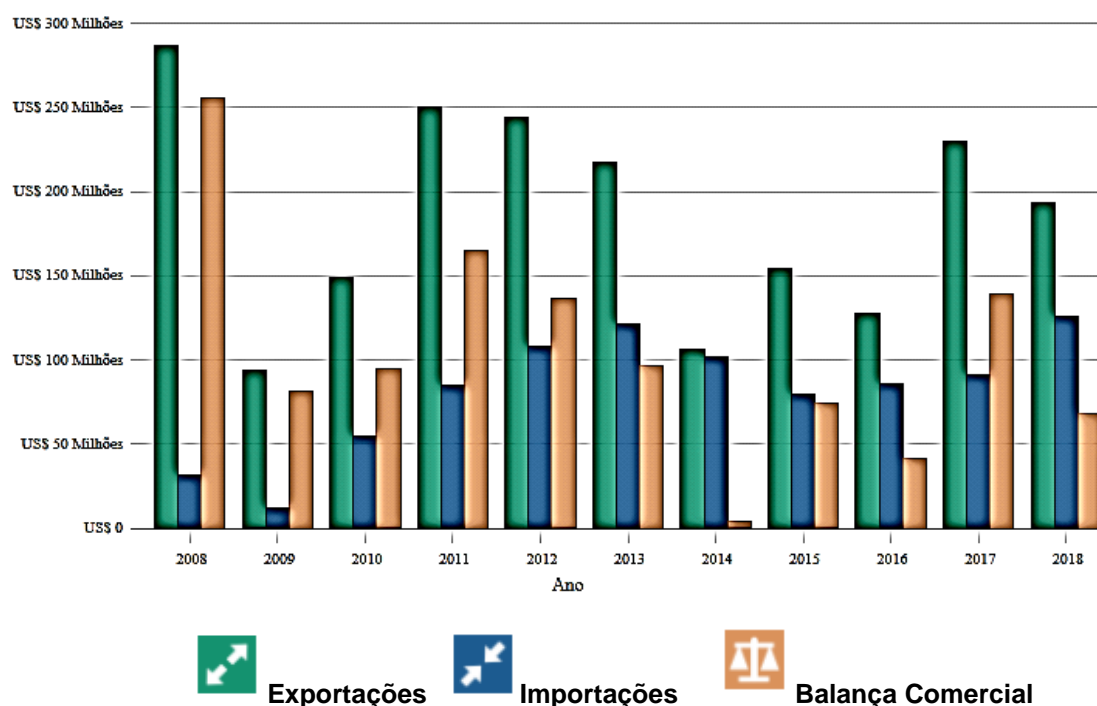
(1) Dados preliminares, posição março 2016. (2) Mil frutos.

Fonte: Banco de dados do estado do Mato Grosso do Sul, (2018).

Comércio exterior

Diante deste cenário, cabe mencionar que o comércio exterior é um dos determinantes econômicos de Dourados, com a receita de U\$ 193,77 milhões em exportações no ciclo 2018, número este que representa uma queda de 15,83% em relação ao ano anterior, 2017. Assim, contribui com uma taxa de 4,9% para o total das exportações do estado do Mato Grosso do Sul, assumindo o 4º lugar no ranking estadual e o número 198º em nível de Brasil. Cabe mencionar que nesse quadro influenciam a comercialização de grãos como a soja, o milho e açúcares no estado sólido. Entre os principais parceiros de Dourados destacam-se a China (89%), Hong Kong (5,4%), Paraguai (5,1%) e o Congo (0,83%). Por outro lado, o município importou U\$ 125,42 milhões, valor este que sofreu uma alta de 37,12% quando comparado com o ano de 2017, quando as importações não chegaram à casa dos 92 milhões de dólares. No âmbito do estado comparece com 4,5% do total das importações estaduais, assim, mantém-se o 4º lugar no ranking estadual e o número 175º em nível de Brasil. Este cenário induz um superávit na balança comercial de U\$ 68,35 milhões (Figura 8) (BRASIL, 2019).

Figura 8 – Exportações, Importações e Balança comercial do município de Dourados (2008-2018)



Fonte: BRASIL, MDIC, (2019).

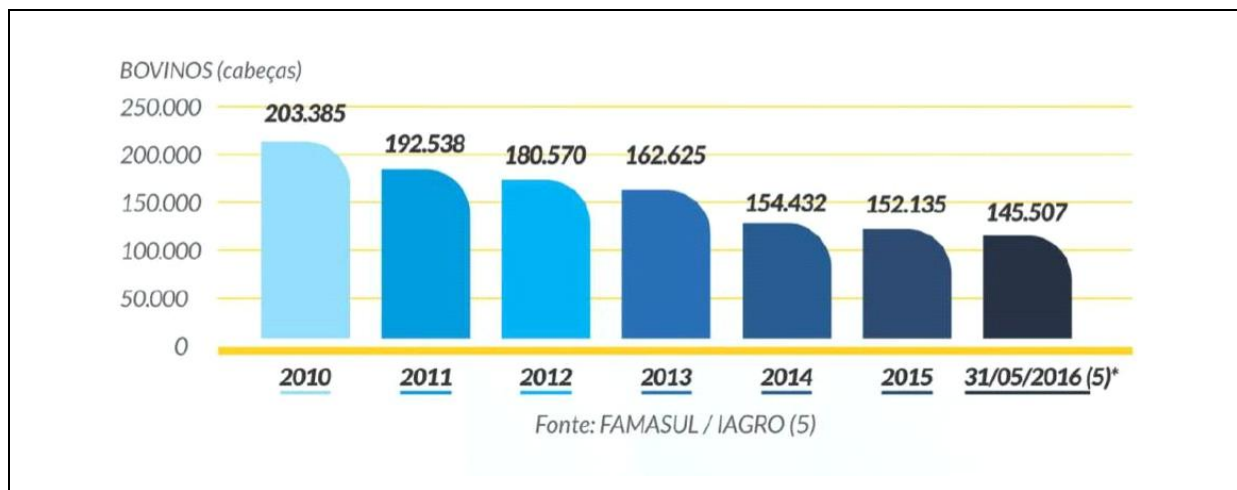
Cabe mencionar que ao se tratar da exportação por fator agregado dos municípios do estado do Mato Grosso do Sul, Dourados enquadra-se entre os que exportam bens intermediários¹⁶, muito embora com uma participação de apenas 6,97%, no que diz respeito aos insumos industriais, juntamente com a capital do estado, Campo Grande. Entretanto, ao analisar os índices de exportação de alimentos e bebidas destinados à indústria, Dourados tem uma participação mais efetiva, com 41,63% do total deste item, insumos este que representam 29,29% do total dos bens intermediários (Brasil, 2015).

No setor secundário (indústria) o que se destacam são as indústrias de alimentos (farelo de soja, álcool e açúcar), que somam um total de 448 indústrias de transformação. Entre os principais ramos elencados destacam-se a avicultura, a suinocultura e os frigoríficos, além das usinas de beneficiamento de leite. Cumpre destacar que, embora o município tenha produções na pecuária significativas, a criação de bovinos apresentou retração, passando de 203 mil cabeças em 2010 para aproximadamente 145 mil cabeças em 2016 (Figura 9), uma das possíveis

¹⁶ Os Bens Intermediários estão subdivididos em Alimentos e Bebidas Destinados à Indústria, Insumos Industriais, e Peças e Acessórios de Equipamentos de Transporte, sendo que os insumos industriais são responsáveis por 70,55% do total dos Bens Intermediários exportados pelo Estado.

razões deste quadro está na migração gradativa para o cultivo da cana-de-açúcar e criação de frangos de corte para o abate (DOURADOS, 2016).

Figura 9 - Evolução da criação de bovinos, referência de período 2010-2016.



Fonte: IAGRO, *apud* DOURADOS, (2016).

Outra base econômica do município é o setor terciário, representado por meio da rede de comércio e de serviços, que é o que mais gera riquezas para o município, com a significativa presença de atividades ligadas ao setor agrícola. Exerce também o papel de centro de serviços nos setores de educação e saúde. O desempenho no setor terciário reflete-se no crescimento do número de estabelecimentos comerciais em atividade, que de 2013 até 2017 passou de 3.450 para um total de 4.430 unidades, dos quais 4.172 são especializados no varejo e 252 no ramo atacadista (Tabela 4). Segundo a Prefeitura Municipal de Dourados (2015), a cidade é centro de uma região que compreende mais de 30 municípios situados no raio de cento e cinquenta quilômetros, com uma população estimada em torno de 841.986 habitantes, e que soma um PIB superior a 11 bilhões de reais, segundo o último censo do IBGE, em 2010, o que afirma seu potencial no comércio e a grande disponibilidade e gerenciamento de serviços voltados para a dinâmica produtiva regional, embora prejudicado pela crise econômica que incide no país.

Tabela 4 – Estabelecimentos comerciais por especificidade: 2013-2017.

Estabelecimentos Comerciais – 2013-2017					
Especificação	2013	2014	2015	2016	2017
Total	3.450	3.941	4.237	4.513	4.430
Atacadista	250	262	278	277	252
Varejista	3.200	3.679	3.959	4.236	4.178

Fonte: Mato Grosso do Sul, (2018).

Setor educação

No setor educacional, escolas privadas e públicas que se destinam para o ensino infantil, fundamental e médio, com um numérico total de 1.421 salas de aulas existentes, das quais 1.251 na zona urbana e as demais 170 na zona rural (Tabela 5). O número de matrículas neste nível é de 41.608 estudantes, sendo 34.526 matrículas no ensino fundamental e 7.082 no ensino médio (IBGE, 2017).

Tabela 5 – Número de salas de aulas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio do município de Dourados - 2017.

Dependência Administrativa	Número de Escolas			Salas de Aula					
	Total	Urbana	Rural	Existentes			Utilizadas ⁽¹⁾		
				Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Total	135	115	20	1.421	1.251	170	1.339	1.167	172
Federal	1	1	-	10	10	-	7	7	-
Estadual	23	20	3	287	263	24	280	257	23
Municipal	81	64	17	683	537	146	673	524	149
Particular	30	30	-	441	441	-	379	379	-

(1) Computadas as salas de aula existentes e salas de aula adaptadas, cedidas e alugadas.

Fonte: Mato Grosso do Sul, (2018).

O município destaca-se de forma peculiar por possuir cinco instituições de ensino superior presenciais: duas instituições públicas, a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e a Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (sede), além de três instituições de ensino superior privadas, Centro Universitário da grande Dourados (UNIGRAN), a Anhanguera, e a Faculdade Teológica Batista Ana Wollerman, com 115 cursos de graduação, 67 de pós-graduação em nível de especialização, mestrado e doutorado, o que lhe confere o título de cidade universitária.

Compõe também este quadro outras 25 Instituições de Ensino Superior de cursos autorizados, polos que se dedicam especialmente no ensino a distância (EAD), tais como o Centro Universitário Campos de Andrade (UNIANDRADE), Centro Universitário Claretiano (CEUCLAR), Centro de Maringá (UNICESUMAR), Centro Universitário Internacional (UNINTER), Faculdade Dom Alberto (FDA), Faculdade Futura, Faculdade IBMEC São Paulo, Universidade Cruzeiro do Sul (UNICSUL), Universidade Franciscana (UFN), Universidade Paranaense (UNIPAR), Universidade Paulista (UNIP), Universidade Pitágoras (UNOPAR), Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), entre outras (MATO GROSSO DO SUL, 2018), além de uma unidade do Instituto Federal de Ciência e Tecnologia que atendem mais de 22 mil estudantes entre cursos técnicos e de ensino superior (DOURADOS, 2016).

Além dos programas de mobilidade acadêmica, que permitem intercâmbios entre diferentes universidades de diversificados destinos nacionais e estrangeiros.

Entretanto, é importante pensar que o processo de movimentação de pessoas para formação universitária que era tão comum, e que contribuiu sobremaneira para o desenvolvimento do comércio e serviços, em especial de bares, restaurantes e habitação tende a retração a partir da expansão dos cursos à distância.

Serviços saúde

No que concerne à oferta de serviços de saúde, o município de Dourados conta com uma rede composta por unidades básicas e especializadas, tanto no âmbito privado quanto público, destinadas ao atendimento ambulatorial e de internação. Neste sentido, restringe-se ao quantitativo total de 597 leitos (Tabela 06). Entre as instituições hospitalares se destacam: o Hospital Evangélico Dr. e Sra Goldsby King, Hospital Santa Rita Ltda, Clínica São Camilo – mais conhecida como Hospital do Coração por prestar atendimento especialmente na área da cardiologia, Hospital dos Olhos, Hospital Caixa de Assistência dos Servidores do Estado de Mato Grosso do Sul – Unidade Dourados (CASSEMS). Além dos hospitais com acesso articulado à Rede de Sistema Único de Saúde – SUS - da macrorregião de Dourados: Hospital Regional, Hospital da Vida (atenção às urgências e emergências em especial, os traumas), Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e uma Unidade de Pronto Atendimento – UPA.

Cabe destacar também neste universo, as unidades de atenção à saúde indígena, situados na Aldeia Bororó e Caiuás, inclusive um hospital com 74 leitos, credenciados pelo Sistema de Saúde Única.

O município Dourados tem vínculo de gestão plena nos serviços de saúde no qual é referência para o atendimento aos usuários em situação de urgência e emergência da região de Dourados, que compreende um total de 33 municípios distribuídos em 04 microrregiões no âmbito do cone sul do estado do Mato Grosso do Sul: Dourados, Nova Andradina, Naviraí e Ponta Porã, totalizando 758.680 habitantes, estimativa relativa ao ano de 2013 (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

Tabela 6 - Tipologia de estabelecimentos de saúde/leitos de Dourados.

Estabelecimentos de Saúde/Leitos – Dezembro/2017			
Especificação	Quant.	Especificação	Quant.
Total	531	Unidade de vigilância em saúde	1
Posto de saúde	1	Cooperativa ou empresa de cessão de trabalhadores na saúde	6
Centro de saúde/Unidade Básica	33	Central regulação de serviços de saúde.	1
Policlínica	6	Central gestão em saúde	1
Hospital geral	7	Centro de atenção hemoterapia/hematológica	1
Hospital especializado	2	Centro de atenção psicossocial	2
Consultório isolado	360	Unidade de atenção à saúde indígena	5
Clinica/centro de especialidade	65	Pronto atendimento	1
Unidade de apoio diagn. e terapia (sadt isolado)	30	Central regulação medica das urgências	1
Unid. Móvel terrestre	3	Leitos	597
Unidade Móvel de nível pré-hospitalar na área de urgência	5		

Fonte: Mato Grosso do Sul, (2018).

Entretanto, a concentração de atendimentos mais complexos em Dourados, causa superlotação nos serviços emergenciais do município e compromete a qualidade de assistência prestada, agravada na indevida falta de equipamentos e de recursos financeiros.

Neste sentido, cumpre destacar a investigação realizada pela Polícia Federal em 2010, por meio da operação identificada como “Uragano”, em que foram constatadas várias irregularidades na administração municipal de saúde, relativos a desvios de verbas federais advindas do Sistema Único de Saúde (BERNADELLI; CALIXTO, 2015, p.105).

Dessa maneira, embora o município de Dourados seja referência regional em de serviços de média e alta complexidade, é relevante realçar que a população de baixa renda sofre com dificuldades de acesso e de atendimento. Seja pela concentração de atendimentos mais complexos em Dourados, causa superlotação nos serviços emergenciais do município e compromete a qualidade de assistência prestada, seja pelos problemas de gestão na rede de atenção às urgências e emergências.

Entretanto, este quadro não interfere na dinâmica de fluxo de pessoas resultante das ofertas de serviços especializados como educação e saúde, e confirmam a centralidade de Dourados, reanimando os debates sobre a relevância desses serviços nas cidades médias do Brasil, os quais têm como papel suprir as necessidades do seu entorno. Principalmente aquelas ligadas à principal atividade produtiva da região, no caso da cidade de Dourados, as atividades agrícolas (BERNADELLI; CALIXTO, 2015, p.112)

Essa realidade retrata ineficácia em realizar as tarefas inerentes a administração pública, problemas e a necessidade de soluções para as crises que comprometem o erário público, ferem o direito das pessoas que não tem acesso a prestação de serviços básicos como saúde, educação, segurança, entre outros. Também impactam os servidores públicos no desempenho de suas atribuições seja pela falta de equipamentos, seja pela falta de insumos.

Elementos estes que esbarram na má gestão pública, tráfico de influência, entre outros. Cenário este que conduz a uma reflexão inerente as instituições públicas no município por sua condição de centralidade fronteiriça.

Políticas públicas de Segurança: vantagens e desvantagens em relação à zona de fronteira

O controle da fronteira não consiste somente em uma questão de soberania, mas também é uma das principais funções do Estado. No Brasil, como no Paraguai, existem leis que restringem a posse e o uso do solo na faixa de fronteira (CF/88 artigo 20, § 2º e Decreto 85.064/1980 no Brasil e Lei nº 2532/2005 no Paraguai).

Em decorrência dos graves problemas relativos à questão de segurança pública vivenciados na zona de fronteira, reflexos das assimetrias sociais e econômicas locais e entre os países, como bem ponderam Desiderá Neto e Penha (2016):

As relações interpessoais entre as populações fronteiriças são ambíguas, por vezes contraditórias, e refletem, de certa maneira, as assimetrias sociais e econômicas locais e entre os países [...] questões significativas sobre essas regiões e a integração entre populações fronteiriças, como certas configurações menos evidentes do comércio internacional, questões relativas ao tráfico de pessoas, aos conflitos étnicos, aos problemas no mercado de trabalho, [...] potenciais de desenvolvimento da região (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2016, p.49).

Neste sentido, o Governo Federal criou o Plano Estratégico de Fronteiras e do Programa (ENAFRON), no ano de 2011 (Decreto n.º 7.496, de 08 de junho de 2011), que tem por objetivo intensificar o controle e a fiscalização nas fronteiras brasileiras e especialmente, a prevenção, controle e repressão do crime organizado e delitos transfronteiriços na zona de fronteira em parceria com estados e municípios.

Importante lembrar situação peculiar que vai além do cenário fronteiriço do cone Sul do estado, na faixa de fronteira entre o Brasil e Paraguai, como descrevem os autores Diniz e Muggah (2013), na abordagem sobre a importância de se investir em instituições sub-regionais no interior do território brasileiro, para conter o controle e expansão do crime organizado transnacional, como tráfico humano, entre outros que ameaçam a vida da humanidade, e disputam espaços controle e poder paralelo:

O crime organizado transnacional na América Latina normalmente invoca imagens de cartéis de drogas ameaçadores, gangues violentas, abomináveis traficantes de armas, redes obscuras de hackers criminosos (ou “crackers”), “atravessadores” de mulheres, crianças e imigrantes, entre outros (DINIZ; MUGGAH, 2013, p.3).

É importante destacar a necessidade de se aferir como as questões relacionadas à violência se articulam em torno dos problemas característicos de zonas de fronteira, por exemplo: a proximidade com o Paraguai e a existência de um mercado informal e de diversas formas de contravenções e ilegalidade, como o contrabando e tráfico de armas e drogas e outras.

Relevante se faz neste contexto “a extensão e escala dos fundos gerados pelas atividades criminais” principalmente pela indicação do “potencial para lavagem que parece ser tão significativa em áreas de fronteira, visto o grau de sub-institucionalização da economia formal e a fraca presença regulatória” (DINIZ; MUGGAH, 2013, p.9-10), que impactam na economia local. Neste sentido, não se pode deixar de destacar as questões ligadas à presença de povos indígenas e brasiguaios que são diretamente relacionadas com os problemas de vulnerabilidade

e conflitos daí advindos, como as disputas em torno da posse de terras bem como o aliciamento dos mesmos para uso na criminalização.

Como cidade-polo que abrange em torno de 36 municípios do cone sul do estado que se situam em um raio de 150 quilômetros (DOURADOS, 2016), e estratégica na área de segurança pública, o município de Dourados concentra a grande maioria das instituições de justiça e segurança da região, dentre elas, o Ministério Público Federal e Estadual, além de uma Delegacia Especializada nas Operações de Fronteira (DEFRON), Departamento de Polícia Federal, incluindo a Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado (DINIZ; MUGGAH, 2013), que atua em parceria com as demais forças, como o Departamento de Operações de Fronteira (DOF), que têm demonstrado engajamento nos casos de corrupção passiva e ativa investigada no município, envolvendo agentes públicos e privados.

O Ministério da Defesa e as Forças Armadas também ocupam posições estratégicas nesta luta. No que diz respeito às intervenções na região de fronteira o governo federal reservou recursos para o Plano Estratégico de Fronteiras bem como para o programa de Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), da ordem de 12 bilhões de reais, destinada a ações inicialmente previstas até 2030.

Neste cenário, a cidade de Dourados tornou-se ponto de referência do SISFRON, política de Estado delineada na Estratégia Nacional de Defesa (END), inicialmente projetada sob os pilares de sustentação de natureza multidisciplinar, tendo como elementos basilares defesa, segurança e o desenvolvimento econômico e social, visando dotar o Brasil de meios para uma efetiva presença do estado na faixa de fronteira. O projeto tem atraído representantes de outros países tais como os Estados Unidos, Japão e países árabes. Elemento que cria oportunidades de cooperação com países vizinhos entre outros.

O objetivo principal do SISFRON é o combate ao contrabando e ao narcotráfico, para tanto faz uso de práticas operacionais militares associados aos avanços de tecnologia e informação, com uso de drones, radares, computadores e sistemas de comunicação de última geração, sistema em rede que permite que as informações captadas nos postos de vigilância sejam acessadas em tempo real nos centros de operações, interpretadas e utilizadas como suporte para a tomada de decisão.

Trata-se de um sistema de monitoramento contínuo da faixa de fronteira terrestre, que abrange estados brasileiros, do Rio Grande do Sul ao Amapá. Tem

como principal característica a integração entre os projetos das Forças Armadas e dos diversos órgãos do governo brasileiro, destacando-se o Sistema de Proteção da Amazônia; o Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro; a Agência Brasileira de Inteligência; o Ministério da Agricultura e o Instituto Nacional de Meteorologia; o Ministério da Saúde; as defesas civis e os governos dos estados fronteiriços; o Ministério da Justiça, com e a Polícia Rodoviária Federal e o Departamento de Polícia Federal, a Receita Federal e o Ministério do Meio Ambiente.

O SISFRON opera atualmente entre os municípios sul-mato-grossenses de Mundo Novo, situado na fronteira com o Paraná, e de Porto Murtinho, ao norte do estado, em cuja extensão territorial já foi instalada cerca de 50% das redes de comunicação. Portanto, a inovação apresentado pelo sistema que tem como vertentes a defesa e a segurança, esta no fator do programa buscar articulação por meio de uma rede que integra universidades, institutos de ensino, escolas, agências governamentais e empresariais para promover o desenvolvimento econômico e social nas regiões fronteiriças. "Em vez de muros e armas nos dentes, a educação e o desenvolvimento local. Não há sociedade protegida se não há desenvolvimento" segundo declarações comandante da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, general Matsuda (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015).

Destaca-se nesta linha de conduta o caráter de interdependência, o sentido transnacional que abre oportunidades de cooperação e integração com países vizinhos, componentes estes inerentes a prática paradiplomática.

Torna-se fundamental buscar alternativas para impulsionar o combate a corrupção e crimes organizados, especialmente na esfera pública local, como forma de contenção da evasão do erário público, que compromete a administração de um município e, conseqüentemente, inibe a prestação de serviços públicos como educação, saúde, segurança pública, desenvolvimento urbano entre outros.

Problema que se projetou sobre a cidade de Dourados, conforme atestam investigações do Ministério Público em conjunto com as operações da Polícia Federal, que impactam negativamente no desenvolvimento social e econômico douradense, tema que será abordado com maiores detalhes no capítulo 3.

Dessa maneira, apresenta-se a cidade de Dourados, de forma a compreendê-la como cidade média, a partir das interlocuções que estabelece no seu entorno, da influência que exerce na rede regional, da oferta dos serviços especializados, e do

estratégico papel como principal centro de influencia direta e/ou indireta, no Mato Grosso do Sul.

Pode-se assim compreender de forma sucinta o município fronteiriço de Dourados, a partir de suas especificidades de cidade média, que tem como determinante sua localização na faixa de fronteira do Brasil com o Paraguai, que motiva ainda a considerar a presença do povo paraguaio, entre outros. Este cenário merece reflexões a partir das interlocuções que estabelece no seu entorno, pela influência que exerce na rede regional, que consolidam estratégico papel como principal centro de influencia direta e/ou indireta, no estado do Mato Grosso do Sul.

Por conseguinte, questões emergentes como a implantação de grandes infraestruturas econômicas, prestação dos serviços de educação e saúde, segurança entre outros vetores que alteram sobremaneira a dinâmica territorial, e trazem reflexos, não apenas regional, como também a nível nacional, expandindo-se além das fronteiras. Espaço este percebido como uma região peculiar, que apresenta potencialidades, além de problemas específicos decorrentes de ilícitos como narcotráfico, violência e abusos aos direitos humanos, e outros. Portanto, exigem interferências eficientes, que demandam informações territoriais sistematizadas e integradas para fundamentar a formulação de políticas públicas e a tomada de decisão.

Tomando-se como base o quadro desenhado, observa-se que as áreas de fronteira ganharam maior evidência no debate contemporâneo, entretanto clama por esforços conjuntos dos governantes, agentes públicos e privados, de forma a atrair e envolver também a sociedade, não apenas para o controle da criminalidade e demais ilícitos, mas políticas públicas para o desenvolvimento socioambiental e econômico da zona fronteiriça.

Neste contexto, tomam-se como base as diretrizes para regionalização da estratégia de desenvolvimento a partir das orientações gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que define mesorregiões diferenciadas, sendo a faixa de fronteiras uma delas, com um projeto denominado Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), que tem como objetivo principal promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2009), criadas a partir de um estudo e diagnóstico da Comissão Permanente para o desenvolvimento e Integração da faixa de Fronteira – CDIF –, do qual se destacam algumas diretrizes relevantes para gestão pública.

2.4 Dourados no Arco Central da faixa de fronteira e as estratégias de Desenvolvimento do Centro-Oeste (2007-2020)

Fatores positivos e vantagens competitivas são destacados na proposta Base de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira desenvolvida pela Comissão Permanente para o desenvolvimento e Integração da faixa de Fronteira – CDIF –, abordada de forma a otimizar as particularidades e características produtivas locais, culturais, políticas e socioeconômicas, projetada em três arcos regionais quais sejam Norte, Central e Sul, e dezessete sub-regiões.

A faixa de fronteira do Brasil caracteriza-se geograficamente por uma largura de 150 km ao longo do limite internacional terrestre do país, que percorre 15.719 km, abrangendo 11 unidades da Federação e 588 municípios divididos em sub-regiões e reúne aproximadamente 10 milhões de habitantes. A Faixa de Fronteira do Centro-Oeste é composta por 72 municípios dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (BRASIL, 2017), elemento este que tem relação com a identificação e/ou classificação: fronteiriço, parcial ou totalmente na faixa, que procede da posição geográfica do núcleo urbanizado em relação à linha de fronteira e ao limite da faixa interna ¹⁷ (IBGE, 2008).

Nesse contexto geoeconômico e social da região determinada pelo Arco Central (Figura 10) encontra-se o município de Dourados, que pode ser contemplado pelas diretrizes para a regionalização da estratégia de desenvolvimento do Centro-Oeste, e que partem das orientações gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR –, que define quatro tipos de território (microrregiões) e diferenciam as prioridades segundo os níveis de renda e de dinamismo econômico (BRASIL, 2009).

Pela própria contribuição para o planejamento estratégico, os cenários resultam de uma reflexão estruturada sobre as incertezas e possíveis desdobramentos futuros, com envolvimento de técnicos e atores sociais da região. Assim, percebe-se como relevante elencar algumas hipóteses basilares, tomadas como forma de delimitar as possibilidades de construção de um cenário que organiza uma reflexão estruturada da Região, que contempla o perfil da cidade de Dourados, a partir do contexto geopolítico do Mato Grosso do Sul, proposto como

¹⁷ Lei nº 6.634, de 02/05/79, regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26/08/80 (IBGE, 2008).

forma de fortalecer a capacidade da sociedade regional de identificar novas incertezas e hipóteses para ajustar as possíveis alternativas de futuro.

Figura 10 - Mapa dos arcos da Faixa de Fronteira – Brasil



Fonte: PEREIRA CARNEIRO, (2018)¹⁸.

¹⁸ Mapa elaborado especialmente para a presente dissertação.

Uma tratativa que deve ser considerada para mobilidade nas relações internacionais, é a adoção de uma política de ações pautada no desenvolvimento sustentável, através dos entremeios da Agenda 2030, inicialmente tratada como agenda de desenvolvimento pós-2015, trabalhada pela Organização das Nações Unidas em conjunto com os governos dos países, sociedade civil entre outros parceiros ao redor do mundo. Documento que prevê a integração da tríade economia, sociedade e meio ambiente, de onde se destacam temáticas que apontam para a convergência e positividade da atuação externa dos governos subnacionais, a partir do fenômeno da paradiplomacia (ONU, 2015).

Nesse contexto, foi criada a Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 2015), que tem como instrumento específico para a região o zoneamento ecológico-econômico do Mato Grosso do Sul e que relaciona Dourados como uma cidade regional, identificada como um polo de ligação devido à sua localização ou às instalações disponíveis que se apresentam como nós de articulação entre as malhas de transporte e os eixos de desenvolvimento.

De acordo com o documento, o município de Dourados localiza-se na Zona da Serra de Maracaju, uma zona produtiva, onde são recomendadas “oportunidades de integrar estratégias de ampliação e implementação de áreas protegidas ao pagamento por serviços ambientais a manutenção do turismo” (MATO GROSSO DO SUL, 2015). No território do município de Dourados há, segundo Diário Oficial do MS (2012), duas unidades de conservação ambiental (Terras Indígenas).

Em virtude do cada vez mais acirrado debate dos objetivos de desenvolvimento sustentável, destacam-se metas relevantes, que postulam o desenvolvimento econômico sustentável.

Fatores positivos e vantagens competitivas segundo a proposta base de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira desenvolvida pela Comissão Permanente para o desenvolvimento e Integração da faixa de Fronteira – CDIF, vertentes para a região fronteira de Dourados, dos quais se destaca o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul (PDIF/MS), haja vista a posição estratégica fronteira, fato que contempla a inserção da cidade de Dourados no referido plano.

O PDIF/MS está vinculado ao Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Mato Grosso do Sul (NFMS)¹⁹. Por sua vez, o NFMS está subordinado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO).

De acordo com a SEMAGRO o PDIF/MS é referência para os gestores públicos do ponto de vista do favorecimento da integração fronteiriça. Política esta que tem como foco a diminuição das desigualdades entre as regiões do estado, e aumentar a riqueza, com responsabilidade social e ambiental, incluída na visão de futuro do Plano de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso do Sul (PDR-MS 2030), por meio do fortalecimento institucional e uma concertação transnacional com arranjos geradores de sustentabilidade contínua e permanente.

O PDIF/MS em conformidade com as diretrizes nacionais defende o fortalecimento dos processos de mudança a partir do estímulo à formação de redes de atores locais. Transformar a economia da Faixa de Fronteira em produtora e exportadora de produtos e alimentos para outros mercados, com seus setores produtivos desenvolvidos, integrados, dinamizados e comercialmente competitivos, alcançando a melhoria na renda e, conseqüentemente, a qualidade de vida da comunidade envolvida.

A consolidação do PDIF/MS bem como a eficácia do NFMS têm se mostrado muito pequena nos últimos anos. Prova disto é o registro das últimas atividades do Núcleo no site oficial, que remontam o ano de 2013²⁰. Esta realidade do estado do Mato Grosso do Sul é reproduzida em outras unidades da federação e mesmo em âmbito federal.

Cabe destacar que, a partir do início do século XXI, foram criados diversos programas e projetos voltados para o desenvolvimento da faixa de fronteira (PDFF,

¹⁹ O Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul (NFMS), foi instituído através do Decreto nº 13.303 de 22 de Novembro de 2011, com a finalidade de coordenar ações e propor medidas que visem ao desenvolvimento de iniciativas e à implementação de políticas públicas prioritárias para a região fronteiriça. Inicialmente sob a coordenação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (Semac) e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo (Seprotur).

²⁰ Os Núcleos Estaduais de Fronteira (NFs) reuniram-se na cidade de Corumbá/MS, nos dias 11 e 12 de dezembro de 2013 e realizaram um balanço das atividades desenvolvidas durante o ano e trocaram experiências sobre sua atuação, além de refletir acerca dos rumos a serem seguidos pela Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) a curto e médio prazo.

CDIF, Núcleo de Fronteira do MS e os Planos Plurianuais (PPAs), entre outros), no entanto, com as trocas de governo, mesmo quando os governantes são do mesmo partido político, percebe-se uma interrupção e descontinuidade das políticas públicas (RIBEIRO, 2009), e a mudança de enfoque e de objetivos dos programas governamentais voltados para a fronteira. Isso faz com que a eficácia de tais iniciativas seja diminuta.

O presente capítulo examinou o potencial socioeconômico do município de Dourados, demonstrando evidências do desenvolvimento e conquista do relevante papel que exerce como capital regional da faixa de fronteira do estado do Mato Grosso do Sul, e aspectos potenciais que evidenciam a maior permeabilidade das fronteiras dos Estados aos fluxos de capitais, mercadorias, informações, fomenta o caminho da cooperação e integração regional.

Nesse sentido no próximo capítulo serão trabalhados a temática da paradiplomacia e os desafios à internacionalização do município de Dourados, um prospectivo caminho que algumas entidades subnacionais encontram para enfrentar problemas inerentes à administração pública, em busca do desenvolvimento sócio econômico e melhoria da vida da população frente a um mundo cada vez mais interconectado e globalizado.

3 PARADIPLOMACIA E DESAFIOS À INTERNACIONALIZAÇÃO DA CIDADE

O termo paradiplomacia ganhou evidência na década de 1980 nos Estados Unidos e Europa, com estudos dedicados a compreender a atuação de regiões como Quebec, País Basco entre outras, que tinham como característica um alto grau de autonomia nos seus respectivos estados (RIBEIRO, 2009). No Brasil, os estudos de paradiplomacia têm privilegiado principalmente a atuação dos governos municipais, pela maior presença dessas entidades subnacionais no cenário internacional, consoante com as experiências de integração no âmbito de desenvolvimento do MERCOSUL (SALÓMON, 2011).

Entre as mudanças ocorridas nas décadas de 1980 e 1990 que propiciaram a expansão da paradiplomacia, destaca-se a intensificação da globalização, especialmente no que diz respeito ao aspecto econômico. Este fator teve impacto local, induzindo o acirramento das ações paradiplomáticas por parte das entidades subnacionais locais, tendo como objetivos mais recorrentes os de ordem econômica.

Nesse cenário globalizado, o enfraquecimento do Estado central, a política de descentralização do poder favoreceu outros atores, entre estes as entidades subnacionais, principalmente os municípios, conseqüentemente as cidades passaram a protagonizar novos papéis. A nova organização política que substituiu a antiga hierarquia que tinha o Estado como detentor total do poder, e a maior participação dos entes subnacionais nos processos decisórios dos governos deram, portanto, maior autonomia aos municípios para exercerem o papel de atores na cena internacional (ARAÚJO, 2011).

A partir desses novos direcionamentos, as cidades passaram a assumir novos papéis no cenário externo mundial, tanto no aspecto relacionado ao mercado de trabalho quanto às ações políticas (Ibidem). A falta de representatividade dos interesses das entidades subnacionais, por parte do Estado central, que não consegue atender as necessidades reais dos municípios, seja por limitações de recursos, seja por priorizar questões de interesse nacional além das lacunas constitucionais na divisão de competências são fatores que servem de incentivo para estes atores embrenharem-se no exercício da política externa.

Importante ressaltar a distinção entre política externa e ação externa neste contexto, sendo a primeira entendida como uma atividade planejada e articulada

enquanto a segunda significa simplesmente uma “mera prática nem sempre estruturada” (RIBEIRO, 2009, p. 54).

A partir desse pressuposto, este capítulo expõe a atuação paradiplomática de uma entidade subnacional, estuda especificamente o caso do município de Dourados, analisa as ações externas delineadas que evidenciam uma iniciativa de inserção no âmbito global, bem como a linha de (des)continuidade da internacionalização, que comprometeu o insípido movimento. Traz também uma sucinta abordagem sobre a capacidade do Estado, simultaneamente problema e solução na gestão e desenvolvimento socioeconômico.

A aplicação da teoria à atuação concreta permitiu identificar algumas atividades pontuais que foram classificadas em duas fases distintas, sendo uma representada especialmente pela participação em redes internacionais, inserção em programas e projeto com financiamento estrangeiro, mais especificamente entre 2001-2008, e outra direcionada à recepção de missões estrangeiras e processos de irmanamentos de cidades. Abordagem que configura um dos objetivos específicos propostos para presente pesquisa.

É importante salientar que o papel de atuação subnacional no cenário internacional tem como ênfase substancial questões relacionadas à “*low politics*”, isto é, a baixa política, com novos temas da agenda internacional inerentes à competência dos governos subnacionais (questões econômicas, sociais, entre outras), motivando-os na busca de oportunidades de desenvolvimento com o fim de responder aos novos desafios (MORAIS, 2011).

A maioria dos autores relaciona as principais estratégias frente aos efeitos da globalização e da crise do Estado central, no contexto da prática de ações externas a 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, visitas de representantes oficiais de outros países, entre outros.

A abordagem da política externa das entidades subnacionais permite compreender o desenvolvimento da paradiplomacia no Brasil, as modalidades e agendas, entre outros componentes relevantes que influenciaram este fenômeno, pilares essenciais para o estudo de caso proposto.

3.1 Política externa subnacional no Brasil: agendas e influências

Com o fortalecimento do regime federativo no Brasil, argumenta Prazeres (2005), as iniciativas paradiplomáticas adquirem maior relevância e os municípios passam a adquirir espaço próprio na arena internacional em meio à dinâmica de pluralização dos atores internacionais, que merecem uma reflexão.

A paradiplomacia municipal brasileira cresceu mais rapidamente do que a estadual por dois motivos salienta Monica Salomón (2011), 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). Além disso, para a autora também a vitória nas eleições para governos municipais do Partido dos Trabalhadores (PT), no final do século XX em várias cidades foi fator determinante da paradiplomacia brasileira.

Pode-se verificar, em um primeiro momento, de acordo com estudo realizado pela Confederação Nacional dos Municípios, entre 2007 e 2008, que cerca de trinta cidades caracterizadas como grande ou média, possuíam algum tipo de estrutura institucional, o que significava ter em seu organograma uma estrutura administrativa e hierárquica tal como uma secretaria, coordenação ou mesmo assessoria especializada na área de relações internacionais (CNM, 2009). Enquanto outras exerciam este papel vinculado ou associado a redes internacionais de cidades. Além disso, algumas cidades desenvolviam atividades internacionais de alguma maneira, mesmo sem uma estrutura administrativa específica para tal fim, o que somou 116 cidades. A pesquisa demonstrou que apenas 2,62% do total dos municípios brasileiros envolvia-se na atuação internacional, índice que expressa “um baixo nível de estruturas formais de relações internacionais” (ARAÚJO, 2011, p.77), todavia, envolvem mais de 30% da população do país (CNM, 2009).

Neste campo, alguns autores evidenciam ser mais viável o desenvolvimento da atuação no cenário internacional por parte das entidades subnacionais para as cidades grandes e para algumas de porte médio:

O fato de os municípios fortalecerem sua posição como esfera do Estado e ter demandas concretas que não são devidamente atendidas pelos governos centrais, reforça a procura da inserção internacional dos governos municipais. [...] basicamente as cidades grandes e algumas de porte médio que têm capacidade e recursos para adotar iniciativas neste campo e mantê-los (JAKOBSEN, 2009, p.25).

Aspecto este contestado pela citada entidade municipalista brasileira CNM, representante dos municípios brasileiros em diversos organismos 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), que se empenha na tentativa de desconstruir a crença de que a atuação internacional traz benefícios apenas para grandes cidades (CNM, 2018).

É importante para uma cidade projetar-se internacionalmente, mostrar seu potencial de desenvolvimento para aprimorar políticas públicas, conseguir atrair missões e investimentos estrangeiros, por exemplo. E os governos municipais podem trabalhar no intuito de conseguir recursos, cooperação técnica internacional, realizar empréstimos de instituições financeiras no exterior, atuar em associações e redes internacionais, meio de influenciar as políticas de organismos internacionais que afetam sobremaneira as cidades.

Nesse sentido, os governos subnacionais encontram na paradiplomacia um instrumento para sua inserção na arena internacional. Na dinâmica de internacionalização as principais funções identificadas são a captação de recursos e promoção comercial e econômica, principalmente a cooperação internacional – tanto bilateral quanto multilateral. Muitos municípios brasileiros, principalmente os de porte médio, mantêm relações bilaterais com cidades estrangeiras, no intuito de promover visitas e encontros, alguns dos quais, ressalta Rodrigues (2009), resultam em acordos de cooperação internacional de irmanamentos (cidades irmãs). Prática que tem como objetivo a cooperação entre os municípios envolvidos, troca de experiências em situações semelhantes, seja ela positiva ou negativa, que pode ocorrer em diversas áreas como a cultura, educação, saúde, meio ambiente, entre outras (SALOMÓN, 2011). Outra modalidade que os atores subnacionais buscam são projetos de cooperação técnica, entre outras práticas, o intercâmbio de informações, além da participação em redes transnacionais de governos locais.

No Brasil, entre os municípios pioneiros na seara da internacionalização institucionalizada destacam-se o Rio de Janeiro (1987) e Porto Alegre, que por sua vez criou uma secretaria Especial para a Cooperação Internacional e a Captação de Recursos em 1994, considerada à época uma das gestões públicas paradiplomática mais atuantes no país. A cidade de São Paulo, que formalizou a criação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) no ano de 2001,

transformou-se em modelo para a maioria dos órgãos de relações internacionais no Brasil, pela intensa e ativa participação em movimentos internacionais de governos locais. Porém, com a mudança de gestão pública em 2005, o foco principal da SMRI voltou-se mais para a promoção comercial e atração de investimentos privados.

Neste sentido, destacam-se também como ação internacional, as viagens realizadas ao exterior por autoridades de unidades subnacionais, exemplificadas pela atuação do governo catarinense, que entre 2000 e 2001 realizou viagens a diversos países como Chile, China, Espanha, Estados Unidos, França, Países Baixos, Índia, Reino Unido, Rússia (RIBEIRO, 2009). E a hospedagem de representações de unidades federadas ou regionais de outros países, a participação de unidades federadas nos trabalhos de conferências ou organizações internacionais, nas representações diplomáticas em capitais estrangeiras ou nas missões oficiais do governo brasileiro a países estrangeiros.

Elementos estes apresentados pelo Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil (OCDB), elaborado e publicado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2009) para diagnosticar e avaliar a atuação internacional dos municípios brasileiros. O relatório destaca como recorrentes motivações para a atuação internacional das cidades brasileiras: a captação de recursos internacionais financeiros que são direcionados a projetos para o desenvolvimento local, bem como a participação em redes globais de cidades voltadas à cooperação internacional.

As redes são associações de cidades que se relacionam de forma horizontal objetivando um interesse comum. Os programas e redes de cooperação multilateral entre atores subnacionais são as funções que mais têm contribuído para o desenvolvimento da paradiplomacia brasileira (SALOMÓN, 2011). Para a autora, a participação dos poderes locais na institucionalização do movimento internacional das cidades, e nas redes internacionais de cidades exerceu grande influência na maneira dos governos municipais brasileiros organizarem suas estratégias e instituições paradiplomáticas.

Entre as redes de cooperação multilateral que apresentam objetivos mais específicos e que apresentam em sua relação como membros associados governos subnacionais brasileiros 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), Rede

Mercocidades, entre outras, principalmente sob a perspectiva das Redes Internacionais de Cidades.

Outro ponto merece destaque, a Paradiplomacia pode ocorrer em razão das vertentes externas da interdependência complexa, por causas intrínsecas às entidades subnacionais motivadas pelo próprio governo central (ARAÚJO, 2011). O que demonstra que não existe um modelo homogêneo desse fenômeno, mas sim uma pluralidade de categorias que abrange uma gama diversa de ações, características e fatores que podem ser analisados sobre vários prismas.

Uma das tipologias analíticas proposta por Soldatos (1990, *apud* RIBEIRO, 2009, p. 47), tem como âncora a relação entre o governo federal e a entidade subnacional, classificada 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 distintas: 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.

Mediante as considerações supracitadas, pode-se considerar a relação entre o governo federal e o município de Dourados, caracterizada como uma cidade média fronteiriça que se destaca como capital regional do cone Sul do estado do Mato Grosso do Sul, porta de entrada do MERCOSUL, segundo os dois aspectos propostos por Soldatos (*Ibidem*): que a fase inicial das ações paradiplomáticas foi conduzida sob a coordenação do governo federal e a segunda de forma paralela e em harmonia. Ou seja, união dos entes federados em torno de temas de interesse comum, tais com a finalidade de acesso a financiamentos internacionais, inclusão social, a integração regional, fomento e fortalecimento da economia local, entre outros componentes que foram evidenciados nesse caso.

No que diz respeito à pesquisa empírica sobre a entidade subnacional douradense, cabe registrar a dificuldade na execução da investigação, localizar documentos, especialmente primários, que permitisse observar, por exemplo, os resultados alcançados nas esparsas atividades no âmbito externo, diagnosticadas. Neste sentido, deve-se apontar a inexistência de um departamento ou setor para monitorar e compilar os acontecimentos empreendidos na seara internacional, agentes envolvidos, contatos formais, entre outras informações. O que demonstra

que as ações relacionadas nessa pesquisa não foram devidamente documentadas e/ou arquivadas.

Perante esta realidade, a metodologia para investigação das informações e dados que permitiu a elaboração de um diagnóstico seguiu dois caminhos, sendo parte segundo a seguinte sistemática: seleção e visita a alguns setores considerados potenciais, relacionados ao incentivo do desenvolvimento socioeconômico (RIBEIRO, 2009), como a Secretaria Municipal de Finanças, Secretaria Municipal de Obras Públicas que até então incluía a Diretoria destinada a tratar dos assuntos relativo a habitação de interesse social, Secretaria Municipal de Planejamento, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Agência de Comunicação, entrevistas semi-estruturadas com funcionários públicos que tiverem alguma ligação com a prática das atividades paradiplomáticas evidenciadas.

Como forma de complementar os insumos, parte da pesquisa ocorreu por meio de consultas no sítio eletrônico do Município de Dourados, onde se buscou dados primários como atos oficiais como convocações para reuniões, decretos e nomeações publicadas no Diário Oficial do Município (DOM), entre outros jornais no formato eletrônico que permitiram consolidar as ações de iniciativas de inserção da cidade no cenário internacional, seja em redes internacionais, contratação de financiamentos em organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros.

Vale ressaltar que a primeira visita realizada foi à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SEMADE), onde se entrevistou a Secretária Municipal (2016), que demonstrou ser o seu primeiro contato com o tema, ou seja, a gestora da pasta desconhecia por completo o mecanismo de internacionalização, e mostrou grande interesse na perspectiva de uma cidade projetar-se no cenário internacional. Um desdobramento desse encontro foi a ciência e disponibilidade de uma cópia da minuta de um acordo de irmanamento da cidade de Dourados com a localidade de Kearney (Nebraska), nos Estados Unidos (Anexo A), que se desenvolveu no mandato de Murilo Zauith (2011-2016) (SEMADE, 2016), bem como um documento de autoria da Procuradoria Geral do Município (PGM) (Anexo B).

O que se revelou desfavorável para o avanço da análise dessa ação diz respeito a não localização de documentos que se supôs depositados nos arquivos da SEMADE, pertinentes ao relato da construção desse acordo, como atas e ofícios expedidos, relação de pessoas que participaram dos encontros desenvolvidos, as

metas, entre outros, que se espera compor um registro histórico. Entretanto, a pessoa que acompanhou a ação desde o início, não mais pertencia ao quadro de funcionários da SEMADE, e os demais servidores abordados informaram desconhecer a existência dos mesmos, que deixa dúvidas quanto a existência.

O que também sugere que as pessoas que acompanharam e/ou participaram de tais atividades foram funcionários contratados temporariamente. Isso também é evidenciado na formação das comissões para gestão de Projetos como o PNAFM, abordado ainda neste capítulo. Quadro que denota outro problema, a rotatividade da mão de obra não efetiva, contratada temporariamente para exercer cargos de confiança, sendo exonerada ao final do mandato. Nesta linha de conduta incluiu-se a falta de conhecimento dos eventos fim por parte de alguns dos funcionários de carreira que fizeram parte de grupos de trabalho para coordenação de parte burocrática do programa de financiamento. O que supõe serem estes convidados apenas para cumprir uma burocracia, como o número mínimo de representantes de cada secretaria, e que não são chamados para a responsabilidade da função temporária.

Outra importante constatação diz respeito à inexistência de um plano de ações, além da já mencionada falta de uma instância administrativa específica ou um servidor que seja na estrutura organizacional que tenha como inerente à sua função atribuição de registrar e atualizar as atividades paradiplomáticas realizadas em uma gestão. Paralelamente, outro impedimento é a falta de transparência no tratamento dos temas internacionais, a exemplo da inacabada regularização fundiária dos lotes de fundo de vale (Projeto Habitar BID), que estavam incluídos no escopo do mesmo, mas que não foram realizados na íntegra (AGEHAB, 2018). Outro elemento que merece ser apontado neste sentido, a não exposição do portal de transparência do custo total do financiamento do PNAFM, cujas parcelas ainda não foram quitadas. Quadro este que pode indicar “a falta de importância conferida à paradiplomacia” (RIBEIRO, 2009, p.129).

Os resultados indicam crescente internacionalização da entidade douradense no período entre 2001 e 2008, em decorrência do alinhamento político, uma vez que todos os governos eram de mesma ideologia partidária - PT, esferas federal, estadual e municipal. A realidade local percorreu um direcionamento tímido, com algumas iniciativas pontuais e desarticuladas que se caracterizam como ações paradiplomáticas, tais como a visita de representantes de cidades de outros países,

como o Paraguai e o Japão, um prêmio internacional recebido na gestão do prefeito Laerte Tetila (2001-2008), que foi uma gestão mais voltada para a esfera internacional do que as gestões posteriores. De acordo com Salómon (2011, p.279), 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”.

Por conseguinte, as iniciativas de internacionalização foram caracterizadas em duas fases distintas, uma representada pela participação em redes internacionais, inserção em programas de cooperação financeira por organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e marketing da cidade, e outra direcionada às visitas e recepção de missões estrangeiras e processo de irmanamento de cidades, usualmente entre atores que têm o mesmo perfil e vocação, tais como demografia, polo universitário, entre outros.

Prática esta que vai de encontro com as principais estratégias de internacionalização elencada na literatura consultada, como demonstram os argumentos de Rodrigues (2009), ao se referir aos municípios brasileiros, especialmente aqueles que exercem o papel de centro regional, exemplo das cidades médias, característica esta inerente ao município de Dourados, que estabelecem escritórios de contatos em cidades estrangeiras, no intuito de estabelecer acordos de cooperação técnica internacional, promover visitas e missões de negócios, entre outras. Nesta perspectiva agregam-se também entre as estratégias mais recorrentes as missões comerciais e a participação ativa nas redes internacionais de cidades.

3.2 Atividades paradiplomáticas e iniciativas pontuais

No que tange às atividades paradiplomáticas, as evidências indicam que nos primeiros anos do século XXI a cidade de Dourados foi contemplada com uma série de iniciativas, como as hortas comunitárias, que inclusive chegaram a ter reconhecimento internacional ao ponto de receber premiação. Entre estes se relaciona o prêmio de reconhecimento internacional que Dourados recebeu a título de destaque em educação, concedido pela Lebrum Cultural de Portugal, em 2005 (TETILA, 2016). Neste 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 Especializado, de repercussão nacional e internacional, conforme publicado no Diário Oficial do Município na data de 30 de junho de 2008. Nesta linha, cabe destacar como desdobramento de boa prática, a oportunidade concedida ao prefeito José Laerte Cecílio Tetila, que foi o de fazer um estágio de dez dias em gestão pública na cidade de Coimbra, a convite da municipalidade que à época era referência mundial na temática, a convite da municipalidade (Ibidem). Vale mencionar os laços históricos e culturais que ligam este país ao Brasil, que impulsionam a entidade local à cooperação (CNM, 2009).

O que significa que uma boa prática de gestão pública desenvolvida por uma administração local que melhore significativamente uma situação insatisfatória, e que traga benefícios para a comunidade pode servir de marketing para a cidade (SALOMÓN, 2011), e até mesmo atrair investimentos econômicos e comerciais.

Como reflexo da segunda fase, destacam-se as visitas internacionais, tanto recebidas, como prospectadas. As visitas oficiais tornaram-se parte da prática municipal, por conseguinte, no ano de 2012 o vice-ministro de Indústria e Comércio do Paraguai, Sr. Oscar Stark Robledo tratou da parceria entre Dourados e o país vizinho para a troca de experiências em industrialização, denominada de “Missão Técnico-Empresarial do Paraguai a Dourados”.

Dois anos depois, ainda na gestão de Murilo Zauith uma comitiva presidida pelo governador da cidade japonesa de Wakayama visitou a cidade com a finalidade de estreitar as relações diplomáticas e fortalecer os laços entre os dois países, principalmente na possibilidade de gerar parcerias e investimentos japoneses em Dourados.

O acordo de cooperação técnico-científico internacional, resultante do Projeto Cidades Irmãs desenvolvido entre a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e a Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS), com a participação das cidades de Kearney e de Dourados, representou uma nova expectativa de relações internacionais por parte de Dourados. Assinado pelas entidades participantes o acordo versa sobre o Estabelecimento de uma Relação Internacional para Amizade e Cooperação, que tem por objetivo ampliar o desenvolvimento econômico, o comércio, o investimento e o turismo, bem como os vínculos da juventude, da educação e da cultura para ambas as cidades e as universidades, e aumentar a consciência de ambas as cidades como cidades de

crescimento nos setores de saúde e das ciências da vida, das indústrias criativas, do turismo, da educação e da agricultura e indústrias relacionadas.

Quanto ao contexto político e jurídico do acordo, verifica-se a sintonia com os aspectos legais estabelecidos na Constituição de 1988, no que se refere ao papel de atuação internacional dos atores subnacionais, o que significa que existe uma preocupação por parte do agente público municipal em não ferir ou sobrepor as competências constitucionais cabíveis a cada ente da federação. Este aspecto fica evidente ao se analisar o parecer da Procuradoria Geral do Município (PGM), em resposta à consulta realizada através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SEMADE), em julho de 2015, de que o instrumento não apresenta nenhum impedimento para concretização do mesmo, justificando não se tratar de tratado internacional de caráter político, vez que este sim é de competência legal exclusiva da União (Anexo B). Portanto, consonante com a literatura especializada, o Acordo não tem valor de lei, todavia, representa o interesse das cidades irmãs em desenvolver ações conjuntas no cenário internacional (CNM, 2009).

O Acordo de irmanamento mencionado tem o potencial de valorizar o aporte qualitativo desta parceria, e tornar-se um fio indutor para o efetivo comportamento de Dourados nos palcos das relações internacionais, e servir como potencial para o desenvolvimento, a segurança e bem estar social da comunidade local, perspectiva que encontra eco nas palavras de Jakobsen:

O desenvolvimento de relações internacionais municipais só faz sentido se estiver acoplado à concepção do papel do Estado como indutor de desenvolvimento e provedor de bem estar-social, e não a partir da posição neoliberal de que estes fatores brotam do funcionamento das leis de mercado e da livre-iniciativa (JAKOBSEN, 2009, p. 25-26).

Entretanto, a situação aferida em Dourados demonstra que iniciativas implantadas, como o Acordo de irmanamento com a referida cidade irmã estadunidense, não estão sendo devidamente aproveitados.

No tocante à primeira fase destacam-se as seguintes iniciativas: Projeto Cidade Educadora, Rede Mercocidades, Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM e Programa Habitar Brasil BID – HBB.

3.2.1 Projeto Cidade Educadora

O desenvolvimento do projeto para inserção de Dourados à rede internacional teve início no ano de 2005, na gestão do prefeito José Laerte Tetila, tendo como objetivo principal transformar Dourados em Cidade Educadora, e assim, no ano de 2006 consolidou-se o projeto Dourados: Cidade Educadora, filiada à AICE, com projetos que visavam superar problemas como a educação para o trânsito, conservação do meio ambiente, entre outros.

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, segundo considerações no sítio oficial da AICE (2019).

Segundo o coordenador político do comitê gestor do projeto “Cidade Educadora” professor Wilson Valentim Biasotto (2008), que na época ocupava também o cargo público de Secretário Municipal de Governo do prefeito Laerte Tetila, a ideia inicial seria o de transformar a cidade em uma grande escola e assim, todos os seus habitantes seriam simultaneamente, educando e educadores. Ou seja, levar o cidadão a compreender a sua relação e responsabilidade com o espaço público, e a que deve ser usufruído para o seu bem estar. A preocupação das Cidades Educadoras seria o de reunir os melhores projetos, sendo eles projetos edificantes em uma cidade, para assim divulgar e servir de incentivo e posteriormente formar um círculo virtuoso para a reprodução de novas ideias. De 2005 a 2008, de acordo ainda com informações de Biasotto concedidas em uma entrevista publicada na data de 09 de abril de 2012, havia diversas entidades douradenses agrupadas participando da Cidade Educadora, e mais de 100 projetos desenvolvidos, alguns dos quais, inclusive apresentados em congressos internacionais e protocolados no site oficial da AICE, o que trouxe um grande prestígio para a cidade de Dourados (DOURADOS NEWS, 2012).

Foi criado um Comitê Central elo entre os vários comitês locais ou setoriais, temas saúde, educação, cultura, esporte e trânsitos. Observou-se que um 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, entre outros.

A primeira conferência realizada pela rede ocorreu em 29 de setembro de 2006, sob o título “*Dourados: Cidade Educadora*”, e teve como objetivo aprofundar as discussões sobre a implantação do projeto, e que contou com a presença do secretário adjunto de Relações Internacionais de Belo Horizonte, Rodrigo Perpétuo, cidade coordenadora do segmento da Rede de Cidades Educadoras do Brasil, que foi avaliada pelos membros de forma positiva no sentido do fortalecimento dos laços da cidade junto a Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE), segundo publicação em mídia eletrônica, na data de 10 de outubro de 2006 (DOURADOS NEWS, 2006).

No início do ano de 2007, o comitê local que já agrupava 89 entidades da sociedade civil organizada, reuniu-se para conhecer o Plano Diretor de Dourados, instrumento da política urbana municipal que define a dinâmicas e diretrizes de desenvolvimento do município (DOURADOS NEWS, 2007). Em 08 de fevereiro de 2008, verificou-se convite do Comitê Local para a primeira reunião do ano, aberta para os membros e a sociedade civil em geral, cujo objetivo seria o de avaliar a campanha educativa de humanização do trânsito promovida pela Cidade Educadora, proposta da elaboração de um Fórum Permanente de Educação, continuidade do programa de recuperação dos córregos de Dourados, formação do grupo de pesquisas unindo as universidades do município e a avaliação e implementação do Projeto Educacional de Humanização do Trânsito de Dourados, entre outros (DOURADOS NEWS, 2008).

Entre os projetos destacou-se um trabalho com a comunidade indígena no que concerne à educação de trânsito e ambiental, e outro junto à comunidade em geral para conscientização da população contra o preconceito, também o projeto “cultivando o verde” ação implantada nas escolas da rede municipal. Dourados

chegou a destacar-se internacionalmente por uma boa prática, projeto ambiental implantado em uma escola da aldeia indígena Bororó (DOURADOS NEWS, 2012).

Em decorrência do resultado das eleições municipais de 2008, Ari Artuzi, político que era filiado ao Partido Democrático dos Trabalhadores (PDT) assumiu a prefeitura municipal. Fato que causou uma ruptura no processo de alinhamento político que se estabelecera entre as três hierarquias de governo: federal, regional e local, (2001-2008), período que esteve à frente da administração pública o Partido dos Trabalhadores (PT).

Com a mudança de gestão, em 2009, o município não deu continuidade em sua atuação como cidade-membro da Cidade Educadora, logo deixou de assumir qualquer papel protagonista dentro da Rede, perdendo a oportunidade trabalhar coletivamente para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, divulgar a cidade para o país e para o mundo.

Nesta sequência de fatos, o projeto Cidade Educadora sofreu uma interrupção, principalmente após duas operações da Polícia Federal, entre os anos de 2009 e 2010, para investigar esquema de corrupção e fraudes em licitações, envolvendo agentes políticos e funcionários públicos do Executivo e legislativo, além de empresários. A operação deflagrada pela Polícia Federal, denominada Operação Uragano, resultou na prisão dos governantes, entre outros e culminou na renúncia do prefeito Artuzzi e do seu vice-prefeito.

Com a crise política que se estabeleceu no município, o Projeto Cidade Educadora ficou estagnado e restrito apenas a entidades que não tinham o núcleo de poder diante dos órgãos públicos. Fenômeno que inclusive afetou a ligação do projeto da Cidade Educadora em Barcelona.

O que indica a tendência registrada na literatura, de que o partido dos governantes exerce influência nas estratégias paradiplomáticas da cidade, provoca a descontinuidade das políticas municipais da área além de modificar objetivos e eixos de atuação (PRADO, 2009).

Todavia, em 2011, na gestão que sucedeu Artuzzi, prefeito Murilo Zauith, a vice-prefeita Dinaci Vieira Marques Ranzi foi nomeada para assumir a Coordenadoria do Programa Dourados: Cidade Educadora, por meio do Decreto "P" nº 2.726, conforme publicado no DOM em 06 de junho de 2011, e teve como desafio a missão de buscar recompor as comissões e reestabelecer o elo com Barcelona.

Não se encontrou registro de avanços no Programa, além da recomposição do Comitê local Central e o Comitê Temático de Trânsito.

Importante lembrar o requisito indispensável para permanecer como membro ativo da rede: uma vez associada essa cidade deve seguir os princípios básicos da AICE, pressupostos na Carta de Barcelona (CIDADE EDUCADORA, 2016), o que significa dizer que a Cidade Educadora deve exercer e desenvolver esta função, além de suas funções tradicionais (econômica, social, política e de prestação de serviços), tendo em vista a formação, promoção e o desenvolvimento de todos os seus habitantes.

Para conseguir atingir seus objetivos, o projeto Cidade Educadora deve manter o foco na formação, promoção e desenvolvimento de todos os seus habitantes, prioritariamente as crianças e jovens, além de incorporar pessoas de todas as idades, numa formação ao longo da vida. Para que esse projeto tome forma é imprescindível o engajamento e o comprometimento do poder público, além do apoio e envolvimento também da sociedade civil organizada.

3.2.2 Rede Mercocidades

A inclusão de Dourados na Rede Mercocidades²¹ partiu de um convite do Ministério do Desenvolvimento Econômico, em que foram selecionados 34 municípios em nível nacional, no universo dos 5.565 municípios (IBGE, censo 2010), pois a cidade estava em evidência classificada entre as 100 primeiras entidades subnacionais mais dinâmicas (TETILA, 2016). Ou seja, consonante com a literatura especializada, o interesse de associar a cidade decorreu da interdependência e do crescente desenvolvimento do município. Era o período do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), em que mais cidades se internacionalizaram, quando a política externa do país introduziu um modelo de inserção internacional voltado para o desenvolvimento (RIBEIRO, 2009).

No ano de 2007, após a consolidação do projeto Dourados: Cidade Educadora, filiada à Associação Internacional das Cidades Educadora (AICE), o então chefe do executivo da cidade de Dourados, solicitou ao secretário municipal de governo, Wilson Valentim Biasotto, total empenho para a filiação da cidade

²¹ Histórico de criação, missão, cidades associadas entre outros detalhes, verificar item específico desenvolvido no capítulo 1.

também junto à Rede de Mercocidades. No ano de 2008, a cidade de Dourados foi aceita como cidade-associada da Rede Mercocidades.

Como benefício, o ex-prefeito mencionou o resultado de uma empresa do ramo de confecções que teve participação ativa na Rede, e que seguiu como referência na Rede Mercocidades, que de “fundo de quintal” e venda de porta em porta, tornou-se uma empresa exportadora (TETILA, 2016).

A situação como membro associado foi averiguada por meio de uma consulta no sítio eletrônico da mercociudades, quando se verificou que o município permanece como cidade-membro, embora sua inativa atuação (MERCOCIUDADES, 2019), o que denota que sequer a desvinculação junto à Rede foi efetuada. Todavia, é importante também ressaltar que não foi possível averiguar a situação de inadimplência que se presume existir, segundo informações obtidas na entrevista realizada com um servidor público da tesouraria do Município, em dezembro de 2018 (SEMF, 2018).

Como vantagens da participação de Dourados na Rede destacam-se:

a) Participar em unidades temáticas com interesse e vantagem competitiva como: desenvolvimento econômico local, desenvolvimento social, educação, cooperação internacional, segurança e integração fronteiriça, entre outras;

b) A situação geográfica da cidade: situada no arco central da faixa de fronteira com o Paraguai e região centro sul do Estado do Mato Grosso do Sul;

c) Fatores econômicos e logísticos: contribuições e impacto do PIB para o desenvolvimento socioeconômico do estado do Mato Grosso do Sul, importantes rodovias e centro produtor de commodities agrárias.

Como benefícios que poderiam ser alcançados, consoante com Araújo (2011) vislumbram-se:

a) As entidades subnacionais trabalhando unidas têm mais poder de barganha diante de situações que envolvem atores internacionais;

b) Estruturação de sistemas de lobby;

c) Intercâmbio de experiências e tecnologia;

d) O intercâmbio de boas práticas entre os funcionários do governo envolvidos;

e) A promoção da integração de um país ou de uma região e a projeção política interna dos seus membros;

f) Conseqüentemente, a melhoria de vida dos habitantes.

Assim como ocorreu no esforço de constituir Dourados como “cidade educadora”, a mudança de gestão municipal mais uma vez afetou o andamento das ações internacionais do município, não teve continuidade em sua atuação e construção de redes internacionais, ensejando na perda de oportunidades em participação em fóruns, projetos e programas de cooperação, divulgação e atração de investimentos promovidos por iniciativa da Rede Mercocidades.

3.2.3 Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM

Financiamento formalizado na administração Tetila, quando o município foi contemplado pelo Governo Federal com um recurso no valor inicial de R\$ 5,5 milhões, por intermédio do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), segundo a Prefeitura de Dourados (2004), com os objetivos de promover a capacidade da gestão das finanças públicas, assegurar a eficácia da administração tributária, criar condições para a otimização do gasto público e criar condições para os equilíbrios fiscais autossustentável, fundados em uma política pública transparente e eficiente.

Parte do recurso aplicado na obra de conclusão da construção do Centro Administrativo do Município (CAM), outra parte na aquisição de uma frota de 15 veículos zero quilômetros (Figura 11), além da compra de computadores e demais equipamentos do setor de informática, com o fim de modernização da máquina administrativa.

Segundo publicação no jornal Dourados News na data de 30 de junho de 2003, o PNAFM permitia investimentos em cursos de qualificação para melhorar o desempenho no trabalho do servidor, entre as ações abordadas na reportagem destacam-se os investimentos na ordem de R\$ 1,1 milhão na tecnologia de informação, para a compra de computadores, softwares e demais equipamentos de alta tecnologia concernentes à atividade, além da qualificação dos servidores, para ampliação e reestruturação de um Centro de Processamento de Dados (DOURADOS NEWS, 2003). Quanto às atividades alcançadas destaca-se: o gerenciamento de dados dos usuários (os servidores), os serviços de tributação, contabilidade, protocolo de processos administrativo, planejamento e compras,

elaboração da folha de pagamento, emissão de holerite, mapas e banco de dados multifinalitário, até então inexistente.

Figura 11 – Frota de veículos adquirida com recurso do PNAFM.



Fonte: DOM nº. 1.273 (2004).

Para acompanhamento da aplicação de recursos foi necessário criar uma comissão composta por representantes das diversas secretarias municipais, grupo que se supõe foi alterado várias vezes ao longo do período vigente, conforme atesta o ato público de nomeação dos membros para comporem a Unidade Executora Municipal UEM/PNAFM, estabelecido pelo Decreto municipal nº 1.490, publicado no DOM de 03/11/2010 (Figura 12).

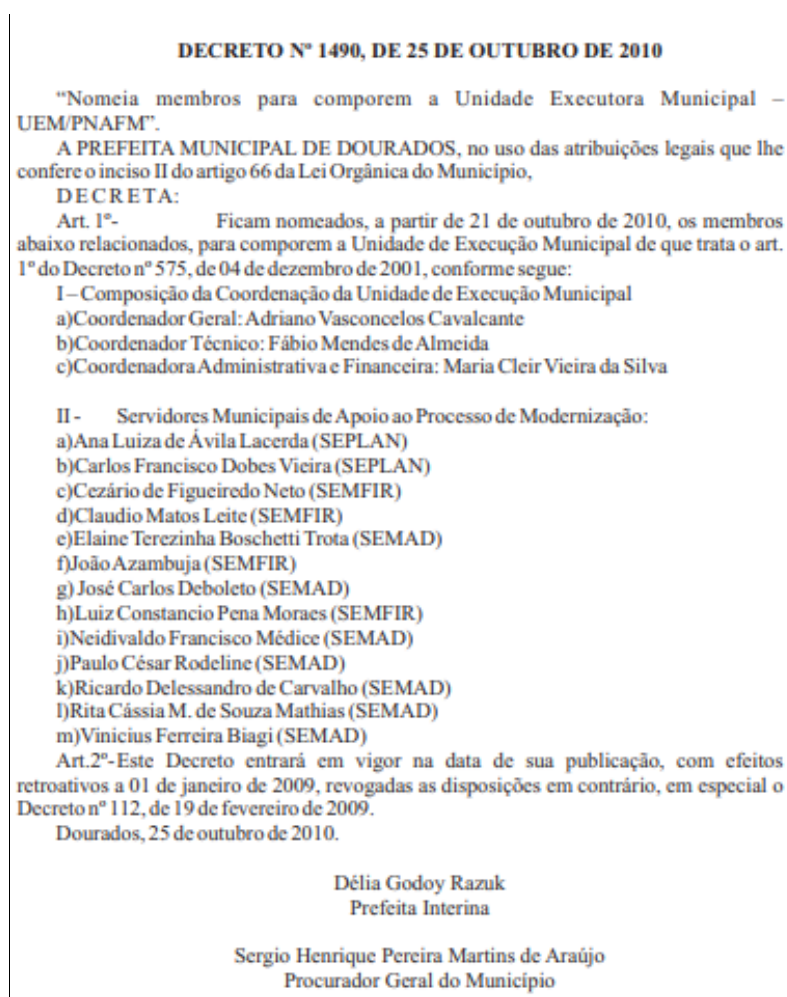
Este ato legal denota a alternância de gestores do Programa, provavelmente porque alguns não mais trabalhavam no município ou outro motivo não evidenciado, uma vez que o documento teve o caráter de revogação das disposições anteriores, especialmente as contidas no Decreto nº 112 de Fevereiro/2009. Uma consequência provável desta alternância na UEM é a perda de dados e informação não formalizados, por motivo ou outro.

Todavia, observou-se que os trâmites burocráticos do Programa tiveram longa duração, uma vez que apenas em janeiro de 2018 a documentação do mesmo foi encaminhada pela Coordenadora da UEM, para arquivo final. Não foi possível

verificar o período efetivo de duração do PNAFM uma vez que o acesso à documentação não foi permitido.

Neste sentido, alguns servidores, ex-membros da Unidade Executora, foram entrevistados visando obter maiores informações sobre o programa, tais como pontos positivos e/ou negativos observados, e resultados gerais do PNAFM para o município e, conseqüentemente, para o cidadão douradense. Evidenciou-se uma visão heterogênea, além da falta de conhecimento da concepção e teor do projeto, por parte de alguns servidores membros da comissão que foram nomeados representantes do município durante o período de desenvolvimento e execução do projeto, que só finaliza após a devida prestação e aprovação de contas.

Figura 12 – Decreto de nomeação nº 1490, de 25 de Outubro de 2010.



Fonte: Diário Oficial do Município de Dourados, 2010.

Alguns dos entrevistados não souberam descrever o histórico e desenvolvimento potencial do programa, bem como seus desdobramentos, passando a responsabilidade para a coordenadora da UEM (SEMFI, 2019). Esta, por sua vez, inicialmente negou-se a prestar qualquer informação bem como acesso aos documentos, alegando, a necessidade da autorização expressa do Secretário Municipal de Finanças (SEMFI), nomeado para o cargo na gestão 2016-2020. Após algumas tentativas, no decorrer do segundo semestre do ano de 2018 a servidora e Coordenadora da UEM concordou em disponibilizar as pastas que continham os arquivos dos documentos, que, entretanto, já estavam depositados no arquivo geral da SEMFI (Imagens 1 e 2).

Imagens 1 e 2 – Arquivo geral da Secretaria Municipal de Finanças (SEMFI)



Fonte: Autora (2019).

Entretanto, o servidor responsável pelo setor de arquivos estava de licença e não existe a concepção da prática de registro dos documentos que vão para este local, os mesmos são identificados apenas pelas etiquetas expostas na caixa. O que demonstra que um dos objetivos gerais elencados pelo Programa “*política pública transparente e eficiente*” (DOM, 2004), não prevaleceu. Dessa maneira, apenas após o retorno do funcionário, em janeiro de 2019, conseguiu-se chegar à informação de que os documentos foram encaminhados por meio de Comunicação Interna da SEMFI para a Secretaria de Administração, para que fossem arquivados definitivamente (Figura 13). Assim, presume-se que foram enviados a um local

distinto de onde se situa a SEMFI, com destino a um arquivo geral, identificado como “arquivo morto” e onde se guardam documentos de âmbito geral.

No decorrer das entrevistas, observou-se uma visão heterogênea em relação aos custos/benefícios do programa, seja por uma crítica ouvida por parte de um funcionário, representante da Tesouraria, responsável pelos pagamentos quando interpelado a respeito, relativa ao alto valor financeiro que representou para o município que ainda não conseguiu finalizar o pagamento do recurso recebido, uma vez que as parcelas do financiamento são corrigidas mensalmente pela taxa de câmbio do dólar (SEMFI, 2018).

Figura 13 – Comunicação Interna SEMFI: 030/2018

 Prefeitura Municipal de Dourados		COMUNICAÇÃO INTERNA	
DE: SECRETARIA MUN. DE FAZENDA - CONTABILIDADE			
PARA: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO - SEMAD		CI Nº: 030/2018	
ORGÃO/SETOR: Arquivo Geral		DATA: 28/02/2018	
ASSUNTO: Encaminhamento faz.			
HISTÓRICO			
Senhora Secretária,			
Considerando a necessidade de mais espaços para o setor de Arquivo da Semfaz, Departamento de Contabilidade, estamos encaminhando caixas de documentos conforme relação abaixo para que sejam transferidos ao ARQUIVO GERAL , nas instalações do anexo da SEMS;			
03 – Caixas ref. Suprimentos de Fundos 2013 de 01 à 03. 04 – Caixas ref. Suprimentos de Fundos 2014 de 01 à 04. 02 – Caixas ref. Suprimentos de Fundos 2015 de 01 à 02. 01 – Caixa de Notificação de Suprimentos de Fundos 2011 à 2014. 02 – Caixas de Relatórios Consultoria Excel de Janeiro e Dezembro 2013. 01 – Caixa Doc. Diversos "Estoques da Dívida 2013." 01 – Caixa de Termo de Início de Procedimentos Fiscal 2013. 01 – Caixa Sistema RREO e RGF 2013. 01 – Caixa CI - Expedidas e Recebidas 2014. 01 – Caixa OF - Expedidos 2015. 01 – Caixa de Requerimentos de Vereadores 2013. 01 – Caixa Patrimônio. 03 – Caixas PNAFM DE 01 À 03. 02 – Caixas de Relatórios Consultoria Excel 2014. 04 – Caixas Respostas ao TCE/MS 2014. 01 – Caixa RREO e RGF 2014 e Dec. Plena Competência Tributária 2013.			
Atenciosamente,			
 Rosemário da Silva França Contador do Município CRC/MS 011070/O-6			
Semfa/Seccont/Dptº Cont/CFN			
Data de entrega	Horário	Recebido por	
		 Romil Alves Gomes Contador do Município CRC/MS 011070/O-6	
		1	

Fonte: Prefeitura Municipal de Dourados (2018)

Cabe mencionar que o entrevistado justificou sua análise na consideração de que a maior parte dos bens e equipamentos adquiridos na época atualmente obsoletos, exemplo computadores, classificados como inservíveis ou já não existem,

como um dos veículos adquiridos, classificado como bem disponíveis para leilão, conforme Decreto nº1.043 de 23 de Maio de 2018 (DOURADOS, 2018).

Por outro lado, cumpre ressaltar um ponto positivo constatado neste contexto, a retomada de uma obra que se encontrava abandonada desde a gestão encerrada em 1998. Um ganho relativo, uma vez que sem esses recursos do PNAFM não seria possível dar continuidade à construção do prédio onde foi instalada a sede da prefeitura. Outra vantagem aferida foi a criação e estruturação do setor de geoprocessamento do município, que é usado como base de dados pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, e que são relevantes tanto para as atividades do cadastro imobiliário quanto para o desenvolvimento urbano.

Registrar também o destino que foi dado para algumas unidades que compõem o universo dos bens adquiridos para o patrimônio permanente do município através do PNAFM: um *nobreak*, uma impressora e um dos quinze veículos previstos, classificados pelo Departamento de Patrimônio do município como “obsoletos ou extraviados²²”. Vetores estes que parecem demonstrar desorganização, corrupção²³ e ineficiência da administração pública em relação aos gastos públicos, bem que o PNAFM não resultou pleno êxito, uma vez que tinha também como desafio de investir na modernização da administração, mas até hoje parece não possuir um sistema eficaz e de confiabilidade para controle e manutenção de patrimônio e bens públicos²⁴.

²² Veículos e bens diversos para compor o patrimônio permanente do município, alguns dos quais atualmente são classificados como obsoletos, outros, como uma impressora modelo HP DESKJET 840 - PNAFM, patrimônio N° 601218, objeto de sindicância disciplinar para apurar possíveis irregularidades de extravio do bem, determinada por meio da RESOLUÇÃO N° SD/08/1.196/17/SEMAD (DOURADOS, 2017).

²³ Um dos fatos que ilustra o quadro de corrupção vigente no município foi a prisão do tesoureiro da prefeitura de Dourados, Jorge Rodrigues de Castro, em 14 de março de 2019, na terceira fase da Operação Pregão, desencadeada pelo Gaeco (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado), entidade vinculada ao MP-MS (Ministério Público de Mato Grosso do Sul), acusado de envolvimento em fraudes em licitações públicas.

²⁴ Segundo o Decreto Municipal número 1.043 de 23/05/2018, que tem como objeto a alienação de bens móveis, classificados como “péssimo estado”, entre os quais um veículo tipo Celta, marca: Chevrolet, 4 portas, ano/modelo 2003, cor: vermelha, 70cv, à gasolina, chassi 9BGRD48X03G207415, RENAVAM 806442506, motor: 7NOO18794, placa: HSH 2113 - PNAFM. Com débito de R\$ 45,55 (quarenta e cinco reais e cinquenta e cinco centavos) junto ao DETRAN em 02/05/2018, tendo como valor mínimo leilão R\$ 1.291,67.

3.2.4 Programa Habitar Brasil BID - HBB

O Programa Habitar BID-HBB criou-se a partir do contrato de repasse de recursos financeiros celebrado entre a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o município de Dourados, que teve como objetivo a execução de ações relativas ao Programa de Intervenções em Favelas-UAS-Provisão Habitacional.

Importante instrumento paradiplomático disponível para os governos locais, que tem como objeto a participação em programas de cooperação técnica canalizados por Instituições multilaterais, no caso o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), fator que evidencia uma ação internacional característica da relação de cooperação conduzida pelo governo central.

Quando o município firmou o contrato para o desenvolvimento do projeto HBB, foram estabelecidas condições que deveriam ser desenvolvidas em duas fases distintas:

- a) Desenvolvimento Institucional (DI): ação que tinha como missão a preparação e modernização do setor habitacional para elaborar e executar os projetos previstos com maior eficiência.
- b) Urbanização de assentamentos subnormais caracterizados como áreas de riscos (UAS): que dizia respeito especificamente à execução dos projetos propriamente ditos, para prevenção em áreas de riscos ambientais e sociais em áreas de vulnerabilidade social ou degradadas.

A execução da primeira fase (DI) teve como fundamento legal um convênio de cooperação entre o Estado do Mato Grosso do Sul e o município de Dourados, com a interveniência do Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal (gestora financeira), e contrato firmado entre o governo federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, conforme extrato do convênio publicado no Diário Oficial do estado (Figura 14).

O contrato que assegurou a execução das obras (UAS) teve como partes interessadas, o município e a União, com interveniência do Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal (gestora financeira), com base no contrato de repasse

financeiro firmado entre o governo federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Retrato empírico da governança multinível, que se reflete no interesse conjunto do crescimento e desenvolvimento local, uma vez que essa perspectiva reflete a melhoria de forma geral, tanto no âmbito regional quanto nacional, (Yahn Filho, 2013), em face da heterogeneidade e desigualdades retratadas no contexto dos entes federados brasileiros, onde a região de fronteira sempre foi deixada em segundo plano pelo governo federal, dando mais atenção aos grandes centros e regiões litorâneas, como pôde se observar no capítulo 2. Mediante tal quadro, um ponto que favoreceu o acontecido decorre do importante alinhamento político entre os entes federados.

Figura 14 - Diário Oficial do Mato Grosso do Sul 6.364, de 11 de Nov. 2004.

EXTRATO DE TERMO ADITIVO N.º 001 AO CONVÊNIO Nº 4234/2004 - AGEHAB	
Processo n.º:	19/400.142/2004
Data da Assin.:	29/10/2004.
Amparo legal:	Artigo 65, inciso II, letra "d"; Art. 116 da Lei 8.666/93 e suas alterações.
PARTES:	AGÊNCIA DE HABITAÇÃO POPULAR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL - AGEHAB E O MUNICÍPIO DE CHAPADÃO DO SUL-MS.
OBJETO:	Prorrogação do prazo por mais 04 (quatro) meses, a partir de 29.10.2004, terminando em 01.03.2005.
RATIFICAÇÃO:	Ratificam-se as demais cláusulas e condições em vigência não expressamente modificadas por este instrumento.
ASSINAM:	AMARILDO VALDO DA CRUZ - AGEHAB JOÃO CARLOS KRUG - PREF. CHAPADÃO DO SUL
EXTRATO DE CONVÊNIO	
Processo n.º:	19/400.011/2003
Data da Assin.:	03/11/2004.
Amparo legal:	Contrato de Repasse nº 138.320-72/03 M/CIDADES/CAIXA.
PARTES:	MUNICÍPIO DE DOURADOS-MS e a AGÊNCIA DE HABITAÇÃO POPULAR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL - AGEHAB.
OBJETO:	Estabelecer termos da contrapartida do Município na Execução do Programa Habitar Brasil - BID.
VALOR:	R\$ 147.845,79 (cento e quarenta e sete mil, oitocentos e quarenta e cinco reais e setenta e nove centavos)
DOT. ORÇAM.	11.00-SEMASES/11.06-FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS/08.244.018-IMPL. DE POLÍTICAS SOCIAIS/2.039-IMPL. DO PROGRAMA DE INV. SOCIAIS/44.90.52.34.417-EQUIPAMENTOS E MAT. PERMANENTE.
PRAZO:	Vigência vinculada à estabelecida no Contrato de Repasse nº 138.320-72/03 M/CIDADES/CAIXA.
ASSINAM:	JOSÉ LAERTE CECÍLIO TETILA - PREF. DOURADOS-MS AMARILDO VALDO DA CRUZ - AGEHAB

Fonte: Mato Grosso do Sul (2004).

O Projeto HBB trouxe alguns benefícios para o município, seja pela revisão da Política Habitacional de Interesse Social (PHIS), seja pela criação de um Banco de Dados em sistema digital, instrumento este que oferece uma visão real do sistema

habitacional de interesse social. Antes, não existia qualquer possibilidade de controle de beneficiários e pretendentes. Não se fazia o lançamento de dados sobre o quadro habitacional de forma geral, assim, um candidato ao programa inscrevia-se, recebia o benefício e podia desfazer-se do imóvel e voltar para a fila de pretendentes, até mesmo ser contemplado mais de uma vez, dependendo das relações e poder de coerção política. Importante ressaltar que até hoje o Banco de Dados é um mecanismo utilizado, um processo que tem início, meio e fim, e que permite aos servidores acompanhar e monitorar das famílias cadastradas e dos projetos habitacionais de forma geral, podendo assim saber quais os projetos que já foram concluídos bem como os que ainda estão em andamento (AGEHAB, 2019).

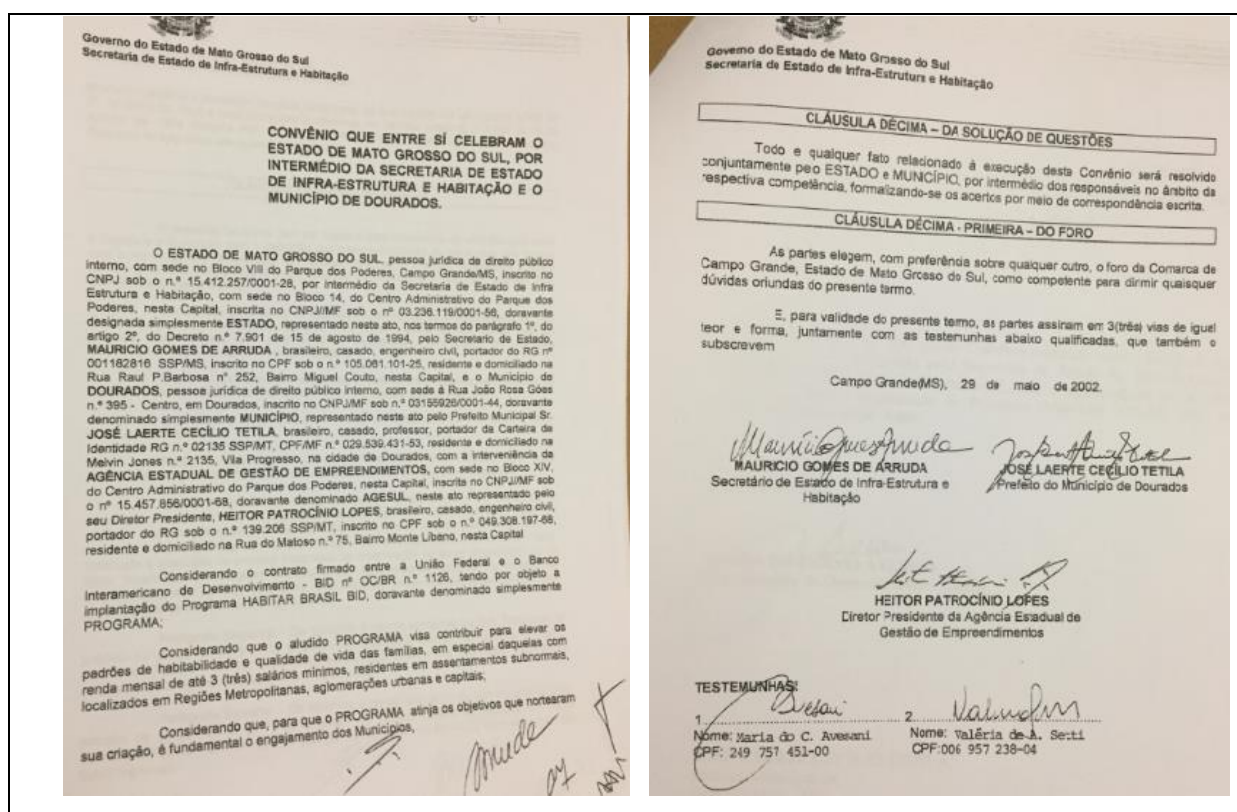
Outro benefício que se deve ressaltar é a concretização da remoção de famílias em situação de vulnerabilidade social, que residiam em assentamentos caracterizados como subnormais, proporcionando-lhes moradia e melhores condições de vida, bem como a tentativa de incentivar a participação comunitária no acompanhamento e desenvolvimento do programa.

Quanto aos pontos negativos, segundo relato da servidora da AGEHAB entrevistada (janeiro, 2019) diz respeito à questão da fiscalização, e que algumas das ações previstas inicialmente não foram executadas, exemplo a regularização fundiária de parte das áreas desapropriadas para implantação do Projeto HBB, embora o mesmo já tenha até termo de recebimento definitivo. A finalização consiste na prestação de contas, processo este muito lento, porque os agentes municipais e atores sociais envolvidos não cumprem todas as suas obrigações na íntegra, ou seja, tanto o município quanto o beneficiário, este último porque não demonstra interesse em regularizar a situação do seu imóvel, haja vista os custos financeiros posteriores, tais como lançamento e cobrança de imposto territorial urbano do imóvel (AGEHAB, 2019).

Neste contexto é importante ressaltar as “críticas e questionamentos” que ocorreram quanto aos critérios para a distribuição das unidades habitacionais construídas para remoção das famílias cadastradas como ocupantes das áreas diagnosticadas como subnormais pela AGEHAB, para ação da intervenção urbana que teve como objeto o local denominado Complexo Cachoeirinha, e que totalizou o número inicial de 409 unidades, e que chegaram a provocar “pedidos de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara Municipal” (STEIN NETO, 2008, 184), perspectiva esta que cria o risco de comprometimento dos objetivos reais

estabelecidos pelo PROGRAMA, no âmbito do convênio 007/2002 celebrado entre o estado de Mato Grosso do Sul, por intermédio da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Habitação e o município de Dourados, entre os quais se destaca “contribuir para elevar os padrões de habitabilidade e qualidade de vida das famílias, em especial daquelas com renda mensal de até três salários mínimos, residentes em assentamentos subnormais, localizados em regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais”, assinado e ratificado na data de 29 de maio de 2002 (Figura 15)²⁵, (AGEHAB, 2019).

Figura 15 – Convênio 007/2002, de 29 de maio de 2002.



FONTE: AGEHAB, (2002).

No que diz respeito à formalização e concretização dos Projetos acima descritos verifica-se que foi imprescindível contar com a articulação e participação conjunta do governo federal e do governo estadual, além do governo local, quadro que caracteriza uma governança multinível, ou seja, a participação conjunta das três

²⁵ Documento pertencente aos arquivos da AGEHAB, disponibilizado para pesquisa e registro durante entrevista, em janeiro de 2019.

esferas de governo, ângulo que vai de encontro com a proposta de alguns autores de que a iniciativa paradiplomática de uma “cidade com vocações para tal” não deve ser “isolada, é preciso contar com a visão estratégica de outras esferas de governo, que percebam nesta vocação uma possibilidade de ampliar suas vantagens competitivas” (YAHN FILHO, 2013, p. 70).

3.3 Outras iniciativas em prol do desenvolvimento internacional de Dourados

A criação e implantação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) possibilitou o importante debate para fomentar o processo de internacionalização institucional. Em 2007, formalizou-se a criação do Escritório de Assuntos Internacionais (ESAI), visando promover o intercâmbio acadêmico de alunos, professores e técnicos administrativos, articular e elaborar projetos internacionais, bem como assessorar os diversos setores da UFGD no que concerne a assuntos internacionais. Desta forma, o ESAI procura incentivar e desenvolver convênios com instituições de ensino e organismos que possam viabilizar tais ações.

Desde então, a UFGD se faz representar pela equipe do ESAI em vários eventos, em diversas partes do Brasil e do mundo. O núcleo visa o desenvolvimento de um conjunto de políticas que beneficiam, não apenas a comunidade acadêmica, mas a sociedade como um todo.

Segundo o relatório de gestão do ESAI, de 13/setembro/2011 a dezembro/2014, entre as ações desenvolvidas relacionam-se associações a grupos, formalizações de redes, adesões a programas de intercâmbio, como a Mobilidade acadêmica, aderido pela UFGD no final de 2010, formalização de acordos de cooperação com instituições e organismos estrangeiros de diversos países como Canadá, Chile, Colômbia, Eslovênia, Espanha, Itália, Moçambique, Paraguai, Portugal, Tailândia a criação de cursos de português para estrangeiros, bem como a intermediação de mobilidades acadêmicas, somando 176 estudantes que saíram em mobilidade acadêmica internacional e 36 estrangeiros que foram recebidos pela UFGD, beneficiando-se dos programas e acordos de cooperação pactuados.

O cenário exposto demonstra uma situação pendular característica de descontinuidade da atuação internacional instrumentalizada pela paradiplomacia, com a mudança de gestão política, evidenciado em Ribeiro (2009, p. 129) como possível “carência de alinhamento político entre os diversos órgãos e instâncias”.

Nesse sentido, Dourados não foge a regra de uma realidade vivenciada por inúmeras cidades brasileiras, como por exemplo, o município de Porto Alegre, outrora destaque pelo desempenho e bons resultados alcançados por meio da política externa subnacional, que se destacou também como uma das cidades fundadoras da Rede Mercocidades, criada em 1995, como relevante instrumento de interlocução no âmbito da integração regional do MERCOSUL, mas cuja atuação, nos últimos anos, vem se mostrando inexpressiva.

Porto Alegre vive atualmente uma situação crítica, com diversos problemas que se espalham e tomam conta da metrópole, com altos índices de criminalidade, problemas de infraestrutura como buracos nas calçadas e ruas, comprometendo a eficácia da mobilidade urbana e aumentando ainda mais os riscos em relação à segurança. O aumento dos moradores de rua na região central, que cresceu 75% em oito anos na capital gaúcha (2008-2016), os índices do número de ocorrências de latrocínio, apresentados pela Secretaria de Segurança Pública do Estado, também registraram um aumento de 34% apenas no primeiro semestre de 2016 (EL PAÍS, 2016). O retrato da vulnerabilidade social de uma população que viveu tempos muito diferentes em um passado recente.

Por sua vez, o município de Dourados também vive tempos de crise político-econômica, atrasos nos repasses dos recursos, especialmente do sistema de educação e saúde, entre outros, carência de investimentos em infraestrutura e manutenção nas ruas da cidade (Imagens 3 e 4).

Imagens 3 e 4 – Problemas de infraestrutura, área urbana e rural da cidade, respectivamente, Dourados



Fonte: Autora (2019).

Ao se observar áreas da cidade comprometidas pela má execução de serviços, que comprometem a acessibilidade, ferem o direito de ir e vir das pessoas, com segurança, ou seja, coloca em risco a vida do cidadão (Imagem 5). Elementos que levam ao debate sobre evidências de corrupção e fraudes em licitações e obras com envolvimento de agentes públicos e privados, com novas operações deflagradas pela Polícia Federal recentemente, em dezembro de 2018. Investigação de suposto esquema de fraudes em licitações, que resultou na prisão preventiva de secretário de finanças da prefeitura de Dourados, vereadora e empresário, entre outros, na Operação Pregão, deflagrada pelo Ministério Público de Mato Grosso do Sul, a partir de constatações do Tribunal de Contas do Estado de possíveis adulterações em documentos.

Imagem 5 – Cratera no pavimento em rua da zona urbana Norte da cidade de Dourados decorrente das chuvas



Fonte: Autora (2019).

O juiz José Domingues Filho, da 6ª Vara Criminal de Dourados, que atribuiu à causa o valor de R\$ 25.064.680,36 (vinte e cinco milhões, sessenta e quatro mil seiscentos e oitenta reais e trinta e seis centavos) a ser ressarcido aos cofres públicos municipais pelos acusados de envolvimento com fraudes em licitação na Prefeitura de Dourados, ainda sob investigação (MIDIAMAX, 2018). Investigação semelhante ao contencioso de anos atrás, a Operação Uragano (2010).

Na ocasião, a eleição de Ari Artuzi como prefeito de Dourados pelo Partido Democrata dos Trabalhadores, em 2008, interrompeu o alinhamento político entre as três esferas federativas, cujo governo central era o petista Luís Inácio Lula da Silva, fenômeno que perdurou por período aproximado de oito anos. Período em que a literatura aponta como intensificação crescente da paradiplomacia brasileira, principalmente de municípios. Acusado de participar de fraudes e corrupção passiva e ativa, por meio da Operação Ovari deflagrada pela Polícia Federal em 2009, quando foram presos diversos agentes públicos e privados. Investigações da Polícia Federal e do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde apontaram uma série de irregularidades na contratação de um Hospital pela prefeitura, durante a administração de Laerte Tetila, ex-prefeito da cidade. Artuzi foi acusado pelo Ministério Público Estadual de improbidade administrativa por ter mantido o referido contrato ao assumir a prefeitura.

A investigação resultou na segunda operação denominada Uragano (2010), quando foram presos agentes públicos, entre os quais o prefeito Ari Artuzi, acusado de chefiar um esquema de fraude em licitações, o vice-prefeito, o presidente da Câmara Municipal e oito dos doze vereadores além de secretários, servidores públicos e empresários que prestavam serviço para o município.

Quadro recorrente, após alguns anos, município revive conflitos em virtude do agravamento da crise política, que repercute na rotatividade de representantes para gestão das importantes pastas da Secretaria de Obras, Serviços Urbanos e Saúde, conforme atestam edições do DOM (4.835/2018 e 4.873/2019), de dezembro de 2018 e fevereiro de 2019, que interferem na normalidade e cotidiano das tarefas desempenhadas pelas mesmas nos serviços prestados a população, que trazem reflexos negativos para a vida e imagem da cidade, acirram as suspeitas e o debate político sobre a capacidade e a necessidade de ajustes do Estado.

Em razão da retórica destas intercorrências, uma particularidade que vale destacar é o desalento e a indignação de parte da sociedade com os escândalos e os serviços prestados pelas instituições públicas, que embora não relacionado diretamente nos objetivos específicos deste estudo, dialoga com o tema da administração pública e desenvolvimento de um município. Logo, relevante se faz olhar para os elementos concernentes às perspectivas do Estado enquanto instituição, que auxiliam na reflexão sobre a capacidade e o funcionamento das entidades públicas, reveladores do caráter simultâneo do Estado como problema e

solução, conforme argumenta Peter Evans (1993). O autor defende que um dos elementos chave desta situação suscita da relação de permuta que ocorre entre ocupantes de cargos públicos e apoiadores políticos, que reverberam diretamente na política de atuação do Estado,

[...] uma vez que os primeiros necessitam de apoiadores políticos para sobreviver e os últimos, por sua vez, devem receber incentivos suficientes para evitar que o apoio que têm se desvie para outros. Os ocupantes de cargos podem distribuir recursos diretamente aos apoiadores, ora mediante subsídios, empréstimos, empregos, contratos ou o fornecimento de serviços, ora usando sua autoridade regulamentadora para criar rendas para grupos privilegiados pela restrição da capacidade de atuação das forças de mercado. [...] Os ocupantes de cargos podem também cobrar uma parcela da renda para si mesmo (EVANS, 1993, p.3).

Neste mesmo caminho, Lima (2000, p 278), ao discorrer sobre as deficiências institucionais da democracia para a formulação da política externa na democracia, suscita a reflexão do “dilema do governante” na luta para manter-se no poder, uma vez que para ser eleito ele precisa conquistar o apoio popular. Por outro lado, é bom lembrar que após eleito o governante deve governar para o conjunto da sociedade, e não apenas para aquele que o elegeu. Dessa maneira, prossegue a autora, o problema do governante “consiste em conciliar objetivos individuais de sobrevivência com político-eleitoral com os interesses coletivos” dilema esse constante na tomada de decisão de qualquer política pública, seja ela doméstica ou externa (LIMA, 2000, p.279).

Por fim, é evidente que cada cidade possui sua particularidade, seu potencial e uma série de necessidades de caráter ambiental, econômico, político ou social, que devem ser priorizadas no planejamento da política pública, seja por meio do investimento de recursos próprios ou externos. Âmbito este que pode ser obtido por meio da cooperação com organismos internacionais, como uma importante estratégia de desenvolvimento do local²⁶.

Todavia, um aspecto que clama por atenção, diz respeito à eficácia administrativa e organizacional, elementos que interferem diretamente no desempenho da gestão pública. Dessa maneira, é preciso concentrar esforços na “construção de uma organização auto-dirigida”, como propõe Evans (1993, p.16) em

²⁶ Cabe destacar as deficiências no tocante ao trabalho desempenhado por funcionários da administração municipal que chegam a colocar em risco a eficácia da governança e, por conseguinte, das iniciativas da paradiplomacia.

seu estudo sobre modelo e necessidade de reforma de Estado, revitalização pautada em uma dinâmica constante no intuito de capacitar e incentivar governantes e gestores públicos. Um ciclo que possa

[...] gerar incentivos suficientes a induzir seus membros individuais a adotar metas coletivas e assimilar suficiente informação que lhes permita escolher metas dignas de perseguir. [...]. Capacidade implica organizações capazes de ação coletiva sustentável e não apenas liberdade para aqueles que tomam as decisões seguirem a lógica objetiva da situação econômica (EVANS, 1993, p.16).

A partir deste quadro, retoma-se o foco geral da análise, em que a paradiplomacia torna-se uma relevante ferramenta que as entidades subnacionais possuem para se proteger dos reflexos das decisões que são tomadas a nível global, e que vão impactar diretamente a vida da população (PRADO, 2013). Atividade esta que possibilita formular e executar “uma política externa própria”, que pode ser coordenada ou não pelo Estado central (MORAIS, 2011, p.19), como se observará ainda nesta seção.

Como possíveis eixos de desenvolvimento para além dos limites do território a cooperação internacional descentralizada por meio da participação em fóruns e eventos internacionais, relação com comunidades de origem estrangeira, realização e organização de eventos internacionais, visitas de missões estrangeiras, participação ativa em redes internacionais de cidades, experiência de políticas públicas premiadas, entre outras.

A partir da diversidade modal supramencionada, observa-se uma possível agenda de prioridades de ações a ser definida como exercício ou “política externa” do agente público municipal, que sinalizam para a importância da inserção internacional da cidade de Dourados. Por mais que as atividades variem, não existe um modelo fechado e a estratégia é diversificar, ser interlocutor das ações que possam positivar e alavancar o desenvolvimento socioeconômico da cidade, e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida da sociedade local.

O quadro consolidado permite afirmar, a partir da concepção específica da paradiplomacia das cidades, que o processo de internacionalização de Dourados teve um caráter passivo, engendrado pelas forças e fluxos internacionais, porém com uma magnitude de atuação regional, o que a caracteriza como uma cidade-

espaço, expressando um desenvolvimento internacional de “caráter subalterno, imposto e frágil” (RIBEIRO, 2009, p. 48).

A inserção internacional do município de Dourados ocorreu dentro dos interesses do governo federal de internacionalização do País como um todo, o que evidencia uma vertente importante defendida por Yahn Filho (2013, p.12) ao afirmar que a “inserção internacional de cidades não atende apenas aos interesses locais, estaduais e nacionais, mas sim que está dentro dos interesses nacionais de inserção internacional do País como um todo”. O que reflete a importância dos benefícios não apenas para a população do município, mas para a nação como um todo.

A internacionalização de Dourados não passou de ações externas com pouca ou nenhuma coordenação estratégica preconcebida, prática que não deriva das responsabilidades de governo, portanto não enseja em obrigatoriedade do governante sucessor prosseguir com a ação internacionalizada preconizada pelo seu antecessor (MORAIS, 2011).

Fato constatado neste estudo de caso, após a mudança de governo em 2009, em que não houve continuidade das iniciativas paradiplomáticas, fato que levou à ruptura das interlocuções com as Redes Mercocidades e Cidade Educadora, e que tempos depois ensaiou uma retomada, no governo de Murilo Zauith (2011-2016), eleito em decorrência da operação Uragano de combate à corrupção. O que vai ao encontro com a visão apresentada por Vigevani (2004), de que prevalece na atuação paradiplomática subnacional o que se denomina de dinâmica *stop and go*, “alternância de períodos nos quais um determinado governo subnacional desenvolve estratégias discerníveis de política externa” (SALÓMON, 2011, p. 280). Atuação que envolve movimentos de cooperação técnica, financiamentos, investimentos, dentre outros ligados a questões locais, em uma indicação clara da oscilação no comportamento da política externa, tomada como uma simples prática esporádica e pontual, e não como uma política pública que abre novos horizontes para os atores subnacionais, o que denota a baixa compreensão dos benefícios e vantagens que podem advir do uso deste importante componente das relações internacionais, conforme se evidencia no próximo tópico.

3.4. Vantagens políticas e econômicas para a internacionalização de Dourados, propostas iniciais

O fato de os municípios fortalecerem sua posição como esfera do Estado e ter demandas concretas que não são devidamente atendidas pelos governos centrais, reforça a procura da inserção internacional dos governos municipais. [...] basicamente as cidades grandes e algumas de porte médio que têm capacidade e recursos para adotar iniciativas neste campo e mantê-los. [...] o desenvolvimento de relações internacionais municipais só faz sentido se estiver acoplado à concepção do papel do Estado como indutor do desenvolvimento e provedor do bem estar social (JAKOBSEN, 2009, p. 25).

É importante para uma cidade projetar-se internacionalmente, mostrar seu potencial de desenvolvimento para conseguir atrair missões estrangeiras e investimentos, por exemplo. E os governos municipais podem trabalhar no intuito de conseguir recursos, cooperação técnica internacional, realizar empréstimos de instituições financeiras no exterior, atuar em associações e redes internacionais buscando influenciar as políticas de organismos internacionais que afetam sobremaneira as cidades, como as conferências Habitat, por exemplo, entre outros programas da ONU ou outros organismos internacionais.

Neste sentido os governos subnacionais encontram na paradiplomacia um instrumento para sua inserção na arena internacional. Qualquer município poderia desenvolver uma agenda internacional, por menor e menos recurso que tenha, (RODRIGUES, 2009), porém nem todos os municípios possuem capacidade ou vantagens no campo de atuação internacional.

No caso da cidade de Dourados listou-se características e potencialidades que o município possui para desenvolver sua política externa: a) O desenvolvimento econômico e social local, educação, cooperação internacional, segurança e integração fronteiriça; b) A situação geográfica da cidade: situada na faixa de fronteira com o Paraguai e região centro sul do estado do Mato Grosso do Sul, condição potencialmente favorecida pela posição geográfica no centro sul do Mato Grosso do Sul, situando-se entre as duas maiores hidrovias da América Latina, a do Paraná-Tietê e a do Rio Paraguai, sinalizam uma vantagem comparativa (PRADO, 2013, p. 92); c) Fatores econômicos e logísticos: o fato de registrar um dos maiores PIB do estado, ocupar a posição de centro produtor e exportador de commodities agrárias, condição esta favorecida pela logística composta por uma rede de malha rodoviária que interliga o meio produtivo aos portos de escoamento e centros

consumidores; d) Curso de graduação em Relações Internacionais na UFGD e de pós-graduação em estudos ligados à temática fronteiriça, ou seja, formação de mão de obra especializada.

As dificuldades encontradas para diagnosticar as poucas ações realizadas no plano internacional, por parte da entidade subnacional douradense, não impedem, tampouco desestimulam o interesse por esta importante área ainda pouco explorada pelas gestões municipais.

Esta situação poderia ser resolvida com a implantação de um setor burocrático no município que tenha por atribuição as relações internacionais e a interlocução com outros atores no cenário internacional. A partir da estruturação dessa organização, pode-se realizar um estudo criterioso para diagnóstico do potencial real da cidade no plano internacional, para então criar uma agenda política externa.

Importante buscar a institucionalização de uma maneira que não se interrompa por mudança de gestão pública ou mero desinteresse do agente público, inerente à dinâmica *stop and go*, mas sim que se desenvolva como política de Estado. Isto poderia ser mitigado por meio de uma gestão compartilhada multipolar, com o envolvimento não apenas do executivo, mas também do legislativo, sociedade civil organizada, empresários, e setor educacional, que já possui a disposição do município, experiência e recursos humanos que podem auxiliar em ações de internacionalização, mediante o que se verificou na abordagem sobre o ESAI (UFGD).

O presente capítulo abordou a atuação paradiplomática de uma entidade subnacional, o caso do município de Dourados, um dos objetivos específicos propostos para presente pesquisa. Os conceitos discutidos ao longo do estudo foram essenciais para compreensão da temática, bem como para identificar as ações realizadas pela entidade subnacional douradense no cenário mundial, sistematizadas a partir da pesquisa empírica que compreendeu o marco temporal entre 2001 e 2016, destacado em dois momentos distintos, sendo, respectivamente, entre 2001 e 2008; outro de 2009 até 2016.

Um período inicial (2001 a 2008), que se mostrou mais dinâmico e diversificado, ilustrado por ações de associação nas Redes Internacionais de Cidades, projetos de cooperação técnica (HBB) e financiamento externo proveniente do PNAFM, entre outros, influenciado pelo alinhamento político nos três níveis

federados, sob a direção do Partido dos Trabalhadores. O segundo período (2009-2016), foi voltado para recepção de missões estrangeiras e processos de irmanamento de cidade. O capítulo trouxe também a questão da ruptura na atuação internacional entre 2009 e 2010, resultado de crise política e crimes de corrupção passiva, práticas ilícitas praticadas por agentes públicos e privados, recorrente no momento atual. Diante do contexto, contemplou uma sucinta reflexão sobre a capacidade e eficiência do Estado, além de vantagens da atuação internacional do município de Dourados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo abordou a importância da paradiplomacia, tendo como objeto central as entidades subnacionais na esfera municipal, retratados a partir do estudo empírico sobre o município de Dourados, evidenciando a importância deste importante mecanismo para o desenvolvimento da cidade e para a sociedade como um todo, o que responde a problemática que motivou essa pesquisa.

A literatura dedicada ao entendimento das ações dos municípios como atores internacionais toma como referência a discussão sobre o enfraquecimento do papel do Estado central e a influência de variáveis domésticas na política externa. A ineficiência do governo federal, lacuna constitucional e a maior autonomia das entidades subnacionais, em resposta à descentralização que ocorreu no contexto da redemocratização na América Latina no final dos anos de 1980 e na década de 1990.

No Brasil a atuação internacional por parte de governos subnacionais foi impulsionada pela redemocratização e pela nova Constituição Federal de 1988, que manteve a condução das relações com Estados estrangeiros apenas ao governo central, reiterando os princípios tradicionais centralizadores que sempre orientaram a política externa nacional. Conflito claro entre norma constitucional e empirismo. Que, entretanto, não impede a atuação destes atores no cenário internacional, como se argumentou no decorrer da abordagem teórica, em consonância com um dos objetivos específicos elencados.

O fenômeno da paradiplomacia conduz às ações de atores subnacionais que integram uma unidade do Estado nacional, no marco de um sistema democrático, mas que não substituem a diplomacia do Estado central, que mantém sua posição como ator central no campo das Relações Internacionais. No Brasil a realidade denota um direcionamento distinto do que se julga ser de exclusivo monopólio do Estado federal na esfera internacional, como mostram as inúmeras iniciativas externas exercidas por entidades subnacionais no plano externo observadas no presente estudo.

Abrir uma porta para o exterior significa buscar uma oportunidade para que o município possa divulgar seu potencial de desenvolvimento socioeconômico, buscar a cooperação técnica, a captação de recursos e atração de investimentos.

Entre os principais mecanismos através dos quais a paradiplomacia é realizada destacam-se: a constituição de associações de cidades e governos locais; o desenvolvimento de programas de cooperação técnica internacional entre cidades; ações de irmanamento de cidades; intercâmbio de melhores práticas, as missões comerciais; e as redes internacionais de cidades, entre outras.

Um dos prováveis caminhos para a internacionalização de uma cidade de porte médio como Dourados, que tem como diferencial estar situada na faixa de fronteira, região brasileira que apresenta grande diversidade de características socioeconômicas, culturais e ambientais, propícia à integração regional. Logo, propôs-se como um dos caminhos a cooperação técnica centrada na paradiplomacia e na cooperação descentralizada, por meio da sua participação em redes de cooperação internacional.

A fronteira como um espaço interdisciplinar, plural e de oportunidades, parâmetro que foi adotado como referência, especialmente para o país vizinho, o Paraguai. Há uma forte tendência no contexto da cooperação internacional, “sobretudo no ambiente fronteiriço brasileiro e do Mercosul” (PRADO, 2016, p.70), *locus* propício para o desenvolvimento destas ações, que podem promover a atuação dos governos locais como atores internacionais, assumindo, em alguns casos, posicionamentos que não dependem unicamente do Estado central, ao buscar diferentes perspectivas para a solução de seus problemas, de acordo com seu próprio perfil e necessidades.

Nesse sentido, a reinserção de Dourados na Rede Mercocidades seria um relevante mecanismo para a internacionalização do município. A participação nos eventos e fóruns da Rede pode ser um eficaz instrumento para dar voz ao governante municipal em âmbito internacional, promover e divulgar boas práticas. Além de que os governos das unidades locais percebem que o ativismo internacional podem também render frutos na política de âmbito interno, como se argumentou no decorrer do estudo de caso realizado à luz do fenômeno paradiplomático, que dialoga com outro objetivo específico desenhado.

O levantamento empírico realizado possibilitou constatar que não existe gestão burocrática institucionalizada no município, tampouco um funcionário responsável por coordenar, acompanhar e monitorar as atividades paradiplomáticas relacionadas, ou seja, uma estrutura administrativa adequada. O que contribui para

o desvio e perda de registros históricos dessas ações, e dificulta a elaboração de um diagnóstico preciso da cidade.

Mostrou também que entre os anos de 2001 e 2008 a atuação do município no cenário internacional foi mais dinâmica e diversificada, com ações de associação nas Redes Internacionais de Cidades, projetos de cooperação técnica com objetivo de alavancar financiamentos externos, além do desenvolvimento de uma política de habitação de interesse social, que, entretanto sofreu uma ruptura.

Um dos fatores que conduzem a esta situação advém da vertente que o partido do governante influencia as estratégias paradiplomáticas da cidade, provocando descontinuidade das políticas municipais da área e modificando objetivos e eixos de atuação, o que caracteriza a prática política do *stop and go*, relacionado no capítulo 3.

Um dos determinantes de inserção da cidade nas relações internacionais deu-se pela dinâmica de desenvolvimento, que demandou tanto das características física e geográfica, quanto do ponto de vista econômico e político, no cenário de crescente interdependência.

Importante salientar que este estudo teve o intuito de compreender o escopo da paradiplomacia e sua dimensão para a cidade. Cabe ressaltar, finalmente, que o trabalho tem como contribuição mais relevante o início da organização de dados relevantes referentes às iniciativas da paradiplomacia no município de Dourados, informações estas que não estão organizadas, encontram-se dispersas em diferentes órgãos governamentais. Assim, é importante que o município resgate essas ações, crie uma agenda política e estratégica com perspectivas no desenvolvimento de atividades internacionais, abordagens no âmbito da captação de oportunidades de investimentos e atração de recursos, divulgação da imagem, exemplos de políticas públicas bem sucedidas, entre outras possibilidades.

Promover o intercambio de informações e ações de investimentos produtivos em Dourados, por meio de acordos de cooperação internacional descentralizada pode representar uma porta de entrada para a paradiplomacia, que surge não só com certa autonomia, mas também com uma responsabilidade de gerar o desenvolvimento e o bem estar da sociedade, uma vez que a paradiplomacia segue sua trajetória crescente, muito embora ainda conduzida à margem das lacunas deixadas pela legislação magna brasileira. Assim, observa-se perspectivas motivadoras para atuação paradiplomática de municípios de porte médio localizados

na zona de fronteira do Brasil, em termos de desenvolvimento e preenchimento das lacunas deixadas pelo Estado nacional.

REFERÊNCIAS

- AEROPORTO. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-12/governo-anuncia-investimento-de-r-224-milhoes-em-reformas-de-11-aeroportos>> Acesso em 07 de mar. 2019.
- AGEHAB – Agência da Habitação do Município de Dourados. Projeto Habitar Brasil BID-HBB. Entrevista realizada com uma servidora da instituição em jan. 2019.
- ALMINO, João. “INTRODUÇÃO”. In: ALMINO, João, MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo (Orgs.). **30 anos da ABC**: visões da cooperação técnica internacional brasileira. Brasília: FUNAG, 2017. p.19-32.
- ARAÚJO, Izabela Viana de. **A influência partidária no nível municipal: paradiplomacia na cidade de São Paulo**. 2012. 100 fl. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo. São Paulo.
- AGENDA 2030. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>> Acesso em 28 de jan. 2019.
- BANZATTO, Arthur, PRADO, Henrique S. A. *A paradiplomacia, cooperação descentralizada e a integração fronteiriça no Mercosul*. Boletim Meridiano 47, vol 15, n.141, jan-fev. 2014, p. 18-24.
- BERNADELLI, Mara Lucia Falconi da Hora; CALIXTO, Maria José Martinelli Silva. “Dourados/MS: uma cidade média entre os papéis regionais e a dinâmica globalizada”. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; MAIA, Doralice Sátyro (Orgs.). **Agentes Econômicos e reestruturação urbana e regional**: Dourados e Chapecó. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2016.
- BIAZOTTO, 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.
- BOAVENTURA, Edivaldo M. **Metodologia da Pesquisa**. 1ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- CALIXTO, Maria José Martinelli Silva. “Os desdobramentos socioespaciais do processo de expansão territorial urbana”. In: CALIXTO, Maria José Martinelli Silva (org.). **O espaço urbano em redefinição**: cortes e recortes para análise dos entremeios da cidade. Dourados-MS: Editora UFGD, 2008, p. 21- 44.
- CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **Paradiplomacia & entes não centrais no cenário internacional**. 1ª. Reimpressão. Curitiba: Juruá Editora, 2011.
- CASTELLS, Manuel (Org.). **A sociedade em rede**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011. 698 p.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia Científica**. 6. Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CIDADES GÊMEAS. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br> > Acesso em 31 de jan. 2019.

COMITÊ DA CIDADE EDUCADORA REÚNE-SE. Disponível em: <<http://www.douradosnews.com.br/dourados/comite-da-cidade-educadora-se-reune-hoje-em-dourados-3bd27b08049ca3bed/2928645/>> Acesso em 24 de ago. 2018.

COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA E REDES INTERNACIONAIS. Disponível em: <http://www.fnp.org.br/internacional/instituicoes-e-redes-internacionais>. Acesso em 30 de jan. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM (Distrito Federal) (Org.). **Estudo: Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil / Confederação Nacional dos Municípios**. Brasília: CNM, 2009. 128 p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/institucional/conhecaacnm>> Acesso em nov. 2018.

CONFERÊNCIA DOURADOS: CIDADE EDUCADORA. Disponível em <<http://www.douradosnews.com.br/noticias/cidade-educadora-vai-discutir-solucoes-para-o-transito-ce29594089f8cfb/282248/>> Acesso em 24 de ago. 2018.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em jan. 2019.

DADOS COMÉRCIO EXTERIOR DE DOURADOS. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-municipio?municipio=5003702> > Acesso em 12 de fev. 2019.

DECLARAÇÃO DE BARCELONA. Disponível em <<https://cidadeseeducadoras.org.br/wp-content/uploads/2016/06/carta-cidades-educadoras-barcelona.pdf>> Acesso em 12 de fev. 2019.

DECRETO Nº1.043 DE 23 DE MAIO DE 2018. DISPONÍVEL EM **DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE DOURADOS**. DOURADOS, 28 DE MAIO DE 2018. 2010. <[HTTP://DO.DOURADOS.MS.GOV.BR/INDEX.PHP/EDICAO-4699-28-05-2018/](http://DO.DOURADOS.MS.GOV.BR/INDEX.PHP/EDICAO-4699-28-05-2018/)> Acesso em 26 de fev. 2019.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/> Acesso em nov. 2017.

DESIDERÁ NETO, Walter; PENHA Bruna. As regiões de fronteira como laboratório da integração regional no Mercosul. Boletim de Economia e Política Internacional | BEPI | n. 22 | Jan./Abr. 2016

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE DOURADOS. Dourados, 24 de maio de 2004. Disponível em: <http://do.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/diario_460_2004-05-24.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2019.

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE DOURADOS. Dourados, 03 de nov. 2010. Disponível em: <<http://do.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2014/09/03-11-10.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE DOURADOS. Dourados, 6 junh. 2011. Disponível em: <http://do.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/06_06_11.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2019.

DOURADOS, COMO CIDADE EDUCADORA. Disponível em: <<http://www.douradosnews.com.br/noticias/pai-da-cidade-educadora-counta-como-foi-a-elaboracao-do-projeto-em-dour/421940/>> Acesso em 28 de fev. 2019.

DOURADOS REATIVA O PROJETO CIDADE EDUCADORA. Disponível em: <https://www.douradosagora.com.br/noticias/educacao/dourados-reativa-a-cidade-educadora>> Acesso em 28 de fev. 2019.

DINIZ, Gustavo; MUGGAH, Robert. Protegendo as Fronteiras: o Brasil e sua estratégia “América do Sul como prioridade” contra o crime organizado transnacional. **Instituto Igarapé**: Artigo estratégico, Rio de Janeiro, n. 5, p.1-30, out. 2013.

EVANS, Peter. *O Estado como problema e solução*. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, [s.l.], n. 28-29, p.107-157, abr. 1993. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64451993000100006>.

FAISTING, André Luiz; CARBONARI, Wender Milani Viegas. **Representações da violência na fronteira**: um estudo a partir de municípios da Grande Dourados, MS. **TEMPO DA CIÊNCIA**, Toledo, v. 23. n. 46, p. 27 - 39, jul. / dez. 2016. Disponível em: <<http://saber.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/view/16125/10927>>. Acesso em 19 de set. 2018.

FIORIN GOMES, Joseli. **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. In: **RELACult-Revista Latino Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**. Rio Grande, RS. V. 02, Ed. Especial, V. 02, dez., 2016, p. 638-653.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. Disponível em <<http://www.fnp.org.br/fnp/historico>> Acesso em 09 de nov. 2018.

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **Estudo da Dimensão Territorial do Estado de Mato Grosso do Sul**: Regiões de Planejamento, Campo Grande, 2015.

GRESSLER, Lori A.; SWENSSON, Lauro J. **Aspectos históricos do povoamento e da colonização do Estado do Mato Grosso do Sul**: destaque especial ao município de Dourados. 1988.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo et al. (Orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUSC, 2004. pp. 77-107.

IPEA. Índice de Gini. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28> Acesso em 28 de jan. 2019.

IBGE. Índice de desenvolvimento humano do município de Dourados. Disponível em < <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ms/dourados.html?> > Acesso em 05 de fev. 2019.

IBGE. Panorama das cidades 2015. Disponível em < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/dourados/panorama> > Acesso em 09 de nov. de 2018.

JAKOBSEN, Kjeld. “ Poder local e relações internacionais”. In: RODRIGUES, Gilberto M. A; XAVIER, Marcos, et al. (Orgs). **Cidades em relações Internacionais análises e experiências brasileiras**. SP, 2009. p 19 –33.

KUGELMAS, Eduardo; BRANCO, Marcello Simão; “Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. SP: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Fapesp, SP, 2005. p 161–188.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Instituições democráticas e política exterior*. Contexto Internacional, Rio de Janeiro. Vol. 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 10 de jan. 2019.

MACHADO, Lia Osório. Cidades na fronteira internacional: conceito e tipologia. In NUNES, Angel; PADOIN, Maria M.; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Dilemas e diálogos platinos**. Dourados: Editora UFGD, 2010. p. 59-72.

MARIANO, Karina P. L.; MARIANO, Marcelo P; “Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. SP: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Fapesp, SP, 2005. p 131 – 160. 331 p.

MARIANO, Marcelo P; BARRETO, Maria Inês. “Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Eduardo Luiz; et al (Orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. SP: EDUC; Fundação Editora da UNESP; SP: EDUSC, 2004. p 21–47.

MATO GROSSO DO SUL. FECOMÉRCIO. DISPONÍVEL EM: <
<http://www.fecomercio-ms.com.br/arquivos/perfil/introducaooodourados2012.pdf>>
 Acesso em: 29 de jan. 2019.

MERCOCIUDADES. “Coordenadores do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL”. Disponível em: <
<https://mercociudades.org/pt-br/mercociudades/>> Acesso em 27 jan. 2019.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez et al. **Atlas da política externa brasileira**. Buenos Aires: Clacso, 2014. 152 p.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Disponível em <
<https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/17674-sisfron-atua-na-defesa-e-no-desenvolvimento-da-fronteira-terrestre-do-brasil>> Acesso em 05 de nov. 2018.

MORAES, Antonio Carlos Flores de. **O Estado gestor e a cidadania – Tomo II: Os dois lados da Globalização**. Salvador: JAM Jurídica Editora, 2011.

MORAIS, Maria Cezilene Araújo de. **Paradiplomacia no Brasil: uma abordagem sobre a inserção internacional de municípios paraibanos a partir do programa plano diretor**. 2011. 129f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: <
<http://www.rio.rj.gov.br/web/relacoesinternacionais> > Acesso em 27 de jan. de 2018.

NEGOCIAÇÕES DA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO PÓS-2015: ELEMENTOS ORIENTADORES DA POSIÇÃO BRASILEIRA. Disponível em <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf> Acesso em 07 de mar. de 2019.

OBSERVATÓRIO DE COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NO BRASIL.

Disponível em

<[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Observat%C3%B3rio%20da%20Cooperat%C3%A7%C3%A3o%20Descentralizada%20no%20Brasil%20\(2009\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Observat%C3%B3rio%20da%20Cooperat%C3%A7%C3%A3o%20Descentralizada%20no%20Brasil%20(2009).pdf)>
 >Acesso em 28 de nov. de 2016.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL REDE C40. Disponível em < <https://www.c40.org/cities> >
 Acesso em 30 de jan. de 2018.

OPERAÇÃO DE PURIFICAÇÃO. Disponível em < <https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/2019/02/12/policia-federal-em-ms-faz-operacao-de-combate-a-corrupcao-em-licitacoes-na-area-de-saude.ghtml>> Acesso em 13 de fevereiro de 2019.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Política Internacional. Disponível em: <
http://funag.gov.br/loja/download/1004-Manual_do_Candidato_-_Politica_Internacional.pdf > Acesso em 10 de jan. de 2018.

PEREIRA CARNEIRO, Camilo. Interações espaciais e cidades gêmeas na fronteira Brasil-Argentina: São Borja/Santo Tomé – Itaquí/Alvear. Anais da III Conferência Internacional de Desenvolvimento Urbano em Cidades de Fronteira. Foz do Iguaçu-PR: IAB, 2009.

PERFIL SOCIO ECONOMICO DE DOURADOS (MS). 2016. Disponível em:<www.dourados.ms.gov.br/index.php/perfil-socioeconomico > Acesso em: 06 de fev. de 2019.

PERFIL SOCIO ECONOMICO DE DOURADOS/MS: Disponível em: <www.youblisher.com/p/1713108-Perfil-Socioeconomico-de-Dourados/MS> Acesso em: set. de 2018.

PORTO ALEGRE, DECADÊNCIA. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/01/politica/1472744304_772631.html> Acesso em 03 de mar. de 2018.

PRADO, Débora F.B. *Uma análise teórica sobre redes e participação internacional das cidades*. In: Encontro ABRI - ISA, Conferência Internacional Conjunta Diversidade e Desigualdade na Política Mundial, 2009, Rio de Janeiro. p.6.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. 2013. **Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional**: o caso do Mercosul. Ed. UFGD.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. 2016. 318f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: RODRIGUES, Gilberto M. A; XAVIER, Marcos, et al. (Orgs). **Cidades em relações Internacionais análises e experiências brasileiras**. SP, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL. Disponível em <<http://www.saocaetanodosul.sp.gov.br/secretarias/secretaria-municipal-de-desenvolvimento-economico-trabalho-turismo-tecnologia-e-inovacao.html>>. Acesso em 06 de out. de 2018.

PRIETO, Noé Cornago. “**O outro lado do novo regionalismo pós-sovietico e da Ásia-pacífico**: a Diplomacia federativa além as fronteiras do mundo ocidental”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo et al. (ORGs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUSC, 2004. p. 283- 312. (331p)

PROCESSO HISTÓRICO DESENVOLVIMENTO DE DOURADOS: Disponível em <<http://www.fecomercio-ms.com.br/arquivos/perfil/introducaoodourados2012.pdf>> Acesso em: 12 de nov. de 2018.

PNUD – Disponível em < http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/dourados_ms#idh > Acesso em: 12 de fev. 2018.

PROGRAMA DE COOPERAÇÃO TRILATERAL BRASIL - FRANÇA E PROGRAMA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL. Disponível em: < <http://www.fnp.org.br/internacional/instituicoes-e-redes-internacionais/item/102-agencia-brasileira-de-cooperacao-do-ministerio-das-relacoes-exterores-abc> > Acesso em jan. 2018.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras**. Salvador: Edufaba. 2009.

RODRIGUES, Gilberto. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo et al. (Orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo : EDUC; Ed. UNESP, SP : EDUSC, 2004, p. 441-462.

RODRIGUES, Gilberto. “Internacionalismo municipal”. In: RODRIGUES, Gilberto M. A; XAVIER, Marcos, et al. (Orgs). **Cidades em relações Internacionais análises e experiências brasileiras**. FASM, SP, 2009, p. 35–56.

RUCKERT, Aldomar Arnaldo; LEMOS, Bruno de Oliveira. A região transfronteiriça de Sant'Ana do Livramento-Rivera: cenários contemporâneos de integração/cooperação. Revista de Geopolítica. v. 2, n.2, jul/dez. 2011, p. 49-64.

SALOMÓN, Mónica. 2011. “A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas”. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R.S. (orgs.) **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. RJ: Editora FGV. 2011, p. 269-299

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal** / Milton Santos. - 22ª ed. - Rio de Janeiro: Record, 2012.

SCHERMA, Marcio. As fronteiras nas Relações Internacionais. **Monções**, Dourados, v. 1, n. 1, p.102-132, 2012. Semestral.

SEMADE. Atividades paradiplomáticas do município no cenário internacional. Entrevista realizada em jul. 2016.

SEMFI – Secretaria Municipal de Finanças do Município de Dourados. Entrevista realizada com membro representante da tesouraria municipal em set. 2018.

SEMFI – Secretaria Municipal de Finanças do Município de Dourados. Entrevista realizada com membro representante da UEM-PNAFM, em jan. 2019.

SERRA ALVAREZ, Ana Amélia. “Cooperação descentralizada: o caso europeu”. In: RODRIGUES, Gilberto M. A; XAVIER, Marcos, et al. (Orgs). **Cidades em relações Internacionais análises e experiências brasileiras**. SP, 2009, p. 73-97.

SILVA, Valéria Ferreira da. Os papéis de Dourados – MS no contexto regional: apontamentos para análise de uma cidade média. Dissertação (Mestrado em Geografia) da Universidade Federal da Grande Dourados, 2011. 166 p.

SISFRON – Projeto Estratégico do Sistema de Monitoramento das Fronteiras: www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/palestras-junho-2013/o-sisfron-projeto-estrategico-do-exercito.pdf. Acesso em 19 de set. 2018.

STEIN NETO, Ataulfo Alves (Comp.). A ilegalidade na produção do espaço urbano. In: CALIXTO, Maria José Martinelli Silva (Org.). **O espaço urbano em redefinição: cortes e recortes para a análise dos entremeios da cidade**. Dourados: Ufgd, 2008. p. 147-191.

SUDECO, MATO GROSSO DO SUL. Disponível em: <http://www.sudeco.gov.br/municipios-faixa-de-fronteira> > Acesso em 29 de jan. 2018.

TETILA, José Laerte. A paradiplomacia em Dourados. Entrevista realizada no município de Dourados em maio de 2016.

URAGANO: Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F99F813014FB44F0D0500F4&inline=1> > Acesso em 28 de fev. 2019.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo et al. (ORGs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUSC, 2004. p. 283-312.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Eduardo Luiz; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passani. (Orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. SP: EDUSC: Fundação Editora da UNESP; São Paulo: EDUSC, 2004. p 251–282.

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

WANDERLEY, Luiz Eduardo W; VIGEVANI, Tullo. (Orgs.) **Governos subnacionais e sociedade civil: integração e Mercosul**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005.

ZONEAMENTO TERRITORIAL: ZEE <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial/macrozee-do-bioma-cerrado.html> Acesso em 27 de ago. 2018.

ZONEAMENTO ECOLÓGICO DO MATO GROSSO DO SUL. Disponível em: <http://www.semagro.ms.gov.br/zoneamento-ecologico-economico-de-ms-zee-ms/>. Acesso em nov. 2018.

ANEXOS

ANEXO A – ACORDO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL



Agreement on the Establishment of an International Relationship for Friendship and Cooperation among

**The City of Kearney, Kearney,
Nebraska - U.S.A.**

**The University of Nebraska at Kearney, Kearney,
Nebraska - U.S.A.,**

**The City of Dourados, Mato Grosso do Sul -
Brazil,**

**The Federal University of Grande Dourados,
Dourados, Mato Grosso do Sul -Brazil**

**THE STATE UNIVERSITY OF MATO GROSSO
DO SUL, DOURADOS, MATO GROSSO DO
SUL - BRAZIL.**

The cities of Kearney and Dourados, the University of Nebraska at Kearney, the Federal University of Grande Dourados and the State University of Mato Grosso do Sul share similar goals of international cooperation, mutual prosperity and world peace through exchange of ideas, talent and research. Moreover, they believe it to be in their collective interest to broaden and strengthen ties among the four

Acordo sobre o Estabelecimento de uma Relação Internacional para Amizade e Cooperação entre

**A cidade de Kearney, Kearney,
Nebraska - EUA**

**A Universidade de Nebraska em Kearney,
Kearney, Nebraska – EUA,**

**A cidade de Dourados, Mato Grosso do Sul –
Brasil,**

**A Universidade Federal da Grande Dourados,
Dourados, Mato Grosso do Sul - Brasil**

**A UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO
GROSSO DO SUL, DOURADOS, MATO
GROSSO DO SUL - BRASIL**

As cidades de Kearney e de Dourados, a Universidade de Nebraska em Kearney, a Universidade Federal da Grande Dourados e a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul compartilham objetivos semelhantes de cooperação internacional, prosperidade mútua e paz mundial através da troca de ideias, habilidades e pesquisas. Ademais, elas acreditam que o acordo seja de interesse coletivo para ampliar e fortalecer os laços

entities.

The purpose of this relationship is to increase economic development, trade and investment, and tourism, as well as youth, cultural, and educational linkages for both cities and universities and to increase awareness of both cities as being growth cities in the sectors of health and life sciences, creative industries, tourism, education, and agriculture and related industries.

Partnerships will be nurtured by promoting mutual business and cultural development, professional and youth exchanges, sharing the advances in research, business strategies, healthcare and education. In addition to that, they will provide a deeper understanding of each other's lives and traditions, while finding common elements that link the Cities of Kearney and Dourados and the University of Nebraska at Kearney and the State and Federal Universities in Dourados.

Therefore, we, the Mayor of Kearney, the Mayor of Dourados, the Chancellor of the University of Nebraska at Kearney, the Rector of the Federal University of Grande Dourados and the Rector of the State University of Mato Grosso do Sul, believe that this agreement will broaden our understanding of each other and lead to deeper understanding between the peoples of the United States and Brazil and our two cities and three universities.

We affix our signatures and our seals on this declaration in order to establish our relationship.

entre as quatro entidades.

O propósito dessa relação é ampliar o desenvolvimento econômico, o comércio, o investimento e o turismo, bem como os vínculos da juventude, da educação e da cultura para ambas as cidades e as universidades e aumentar a consciência de ambas as cidades como cidades de crescimento nos setores da saúde e das ciências da vida, das indústrias criativas, do turismo, da educação e da agricultura e indústrias relacionadas.

As parcerias serão estimuladas através da promoção do desenvolvimento cultural e de negócios mútuos, intercâmbio de jovens e intercâmbio profissional, compartilhando os avanços na pesquisa, estratégias de negócios, saúde e educação. Além disso elas fornecerão uma compreensão mais profunda da vida e das tradições de cada um, ao mesmo tempo encontrarão elementos comuns que ligam as cidades de Kearney e Dourados e a Universidade de Nebraska em Kearney e as Universidades Federal e Estadual em Dourados.

Portanto, nós, o Prefeito de Kearney, o Prefeito de Dourados, o Chanceler da Universidade de Nebraska em Kearney, a Reitora da Universidade Federal da Grande Dourados e o Reitor da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, acreditamos que este acordo vai ampliar nossa compreensão mútua e levar a uma compreensão mais profunda entre os povos dos Estados Unidos e do Brasil e de nossas duas cidades e três universidades.

Nós afixamos nossas assinaturas e nossas chancelas nesta declaração a fim de consolidar nossa relação.

This document goes into effect on the date of signature, and is written in both English and Portuguese. Both texts have equivalent content and one effect.

Stan Clouse
Mayor, city of Kearney

Douglas A. Kristensen, J.D.
Chancellor, University of Nebraska at Kearney

Este documento entra em vigor na data da sua assinatura, e é escrito em Inglês e Português. Ambos os textos têm teor idêntico e um só efeito.

Murilo Zauith
Prefeito da cidade de Dourados

Liane Maria Calarge
Reitora da Universidade Federal da Grande Dourados

Fábio Edir dos Santos Costa
Reitor da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

ANEXO B – COMUNICAÇÃO INTERNA (CI) PGM/PMD



Procuradoria Geral

DE: PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	CI Nº: 128/2015
PARA: SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL	DATA: 22/07/2015
ASSUNTO: RESPOSTA À CONSULTA	
HISTÓRICO	

Prezado Senhor,

Vimos por meio desta, em resposta à CI nº 220/15, informar que, por não se tratar de tratado internacional, de caráter político, cuja competência é exclusiva da União por meio do gov federal, o ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICO-CIENTÍFICA entre as Universidades de Nebraska (UFGD) e UEMS pode ser formalizado, não havendo nenhum óbice, bem como entre as cidades de Kearney/NE/EUA e Dourados/MS/BR, na condição de partícipes.

Atenciosamente,

Ilvo Rodrigo de Farias Machado
Procurador Geral do Munic. de Dourados/MS
Matrícula Funcional nº 11476326-1
OAB-MS nº 10.364

Data de entrega	Horário	Recebido por
23-7-2015	10:00	maria Rita