



Adriano Cysne Gómez

**O papel da paradiplomacia no Brasil durante a pandemia de
COVID-19**

Trabalho de Conclusão de Curso

Monografia apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Professor Orientador: João Daniel Almeida

Segundo Leitor: Sérgio Veloso

Rio de Janeiro,
Dezembro de 2022



Instituto
de Relações
Internacionais

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Adriano Cysne Gómez

Estudante de graduação do Curso de Relações Internacionais na PUC-Rio (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Para meus Pais, Sheila e Gonzalo,
pelo apoio e confiança.

Agradecimentos

Ao meu orientador, Professor João Daniel Almeida pelo estímulo e parceria para a realização deste trabalho.

À PUC-Rio e ao IRI (Instituto de Relações Internacionais), pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

Ao meus amigos Luís Fenando, Maria Victoria, Thiago, Caio, Maria Júlia e Sarah por todo apoio, paciência e compreensão.

Aos meus pais, pela educação, atenção e carinho de todas as horas.

Aos meus colegas da PUC-Rio.

Aos professores que participaram da Comissão examinadora.

A todos os professores e funcionários do Departamento pelos ensinamentos e pela ajuda.

A todos os amigos e familiares que de uma forma ou de outra me estimularam ou me ajudaram.

A Deus por ter me guiado durante toda a minha jornada na Universidade.

Resumo

Gomez, Adriano Cysne; Almeida, João Daniel. O papel da paradiplomacia no Brasil durante a pandemia de COVID-19. Rio de Janeiro, 2022. 100p. Monografia – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Esta pesquisa irá discorrer a respeito do tema da paradiplomacia, que se refere à atuação internacional de entidades subnacionais, como Estados e Municípios no Brasil, por exemplo, e buscará entender as motivações que levam esses atores regionais a adotarem esse tipo de prática e como isso impacta nas relações entre eles e os governos centrais/nacionais. A pesquisa também buscará analisar até que ponto a paradiplomacia pode ser benéfica para contornar eventuais falhas ou faltas de ações de governos centrais em determinados assuntos.

Esta pesquisa terá como objetivo principal responder de qual forma as atuações internacionais dos governos estaduais de São Paulo e do Maranhão, durante a pandemia de COVID-19, conseguiram contornar a ineficiência do Governo Federal brasileiro no que se refere ao combate ao vírus e até que ponto a atuação paradiplomática trouxe reais benefícios à população. Nesse sentido, a pesquisa tem como objetivos específicos mostrar de que forma a cooperação entre entidades regionais com governos e organizações estrangeiras pode trazer ganhos para os cidadãos, e também abordar os atritos e os riscos no enfrentamento com governos centrais.

Para responder os objetivos propostos acima, a pesquisa estará dividida da seguinte maneira: no primeiro capítulo faremos uma introdução sobre o tema, trazendo perspectiva histórica a respeito da paradiplomacia, explicando de forma mais elaborada esse conceito e a sua origem. Para isso, analisaremos outros exemplos anteriores aos da pandemia, no exterior. Além disso, neste capítulo também iremos relacionar o conceito da paradiplomacia com teorias das Relações Internacionais.

No segundo capítulo, a pesquisa terá como foco o de trazer outros exemplos de paradiplomacia no Brasil anteriores aos da pandemia de COVID-19. Nesta parte da pesquisa também buscaremos entender quais são as motivações que levam entidades subnacionais no Brasil, como Estados e Municípios, a estabelecerem relações com atores internacionais. Nesse capítulo, pretendemos mostrar as várias razões pelas quais a

paradiplomacia pode ocorrer, e os diferentes objetivos que os governos regionais buscam alcançar com ela.

O terceiro capítulo irá trazer a discussão mais importante da pesquisa. Nele, analisaremos o contexto nacional no início da pandemia de COVID-19 no Brasil. Nesta parte da pesquisa, abordaremos a controversa atuação do Governo Federal brasileiro durante a pandemia de COVID-19 e buscando entender as motivações que levaram alguns governos estaduais, com foco especial em São Paulo e no Maranhão, a negociarem a compra de equipamentos de proteção individual, e posteriormente também a de vacinas, diretamente com atores internacionais. Neste parte da pesquisa também buscaremos entender os conflitos políticos entre o Governo Federal e alguns governos estaduais, como resultado da atuação paradiplomática dessas entidades subnacionais.

No quarto capítulo, nas considerações finais, discutiremos quais foram os benefícios, as vantagens e as desvantagens, que a Paradiplomacia dos governos estaduais de São Paulo e do Maranhão trouxeram no combate à pandemia de COVID-19, como também em relação à saúde da população de uma forma geral. É importante destacar que, como a compra de vacinas por parte do Governo de São Paulo tinha como objetivo a distribuição de imunizantes a nível nacional, e não apenas estadual, a análise levará em conta a população nacional como um todo, e não apenas os habitantes do estado paulista.

Pretendemos discorrer sobre esse tema, porque é perceptível que, nas últimas décadas, muito por conta da intensificação do processo de globalização, a atuação internacional de entidades subnacionais tem se tornado cada vez mais relevante, tanto no Brasil quanto em outros países. Dessa forma, buscaremos entender as diferentes motivações por trás desses processos, e também analisaremos as consequências em diferentes exemplos de paradiplomacia.

Palavras-chave

Paradiplomacia; entidades subnacionais; estados centrais; cooperação; globalização; Atuação Internacional.

Sumário

1. Introdução	8
1.1 A paradiplomacia na América do Norte e o exemplo do Canadá	10
1.2 Paradiplomacia e as teorias de Relações Internacionais	15
2. A paradiplomacia no Brasil	19
2.2 As diferenças entre Brasil e Europa na paradiplomacia	20
2.2 O Itamaraty e a paradiplomacia	24
2.3 A estrutura paradiplomática no Brasil	27
2.4 A paradiplomacia no contexto regional sul-americano	29
2.5 Paradiplomacia na cidade do Rio de Janeiro	30
3. Paradiplomacia no Brasil durante a pandemia de COVID-19	33
3.1 A atuação do Governo Federal durante a pandemia de COVID-19	35
3.2 A Política Externa Brasileira (PEB) durante o Governo de Jair Bolsonaro	49
3.3 A atuação paradiplomática do Maranhão durante a pandemia de COVID-19	55
3.4 A atuação paradiplomática de São Paulo durante a pandemia de COVID-19	66
4. Considerações finais	76
5. Referências bibliográficas	80

1

Introdução

A paradiplomacia se refere à atuação internacional de entidades subnacionais. Apesar das Relações Internacionais terem como ator central o Estado, isso não impossibilita que outros atores ganhem relevância no campo internacional, em especial aqueles que buscam promover seus aspectos políticos, sociais, geográficos, econômicos e culturais. A atuação paradiplomática, de “paradiplomacia paralela”, desempenha um papel fundamental na busca por melhores serviços e bem-estar, pois contribui para a atração de investimentos, valorização dos atrativos turísticos, culturais e sociais e geração de empregos e bem-estar.¹

Para contextualizar, essas entidades sub-nacionais são parte de um país que geralmente possui uma forma de governo regional com menos poderes do que o governo nacional a que pertence. No Brasil, essas divisões administrativas equivaleriam aos Estados e Municípios.

Nesse sentido, faremos neste capítulo uma perspectiva histórica da paradiplomacia nas Relações Internacionais, buscando entender o seu conceito e a sua origem. Em seguida, analisaremos exemplos dessa prática por parte de províncias do Canadá com os outros países da América do Norte, utilizando como base o artigo *Paradiplomacy in North America: Canadian Provinces Relations with Their U.S. and Mexican Counterparts* de Roberto Zepeda Martínez.

Posteriormente, faremos outra perspectiva sobre o tema, analisando exemplos de relações descentralizadas à luz de teorias das relações internacionais, através da obra *Paradiplomacia e Interdependência: As cidades como atores internacionais* de André Aprigio. A obra de Aprigio também traz exemplos de paradiplomacia no Brasil, com foco especial na cidade do Rio de Janeiro.

O conceito de paradiplomacia, nas Relações Internacionais foi concebido nos anos de 1986 e 1990 pelos professores Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos, respectivamente. Vale ressaltar que o termo já havia sido utilizado décadas antes na área do Direito

¹ BUENO, Guilherme. **Paradiplomacia**. [S. l.]: Revista Relações Exteriores, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/glossario/paradiplomacia/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

Internacional e das Relações Internacionais nos anos 1970. (JUNQUEIRA, 2018, p. 43) Levando em consideração essas datas, é possível observar que se trata de um fenômeno relativamente recente.

O termo paradiplomacia trata-se de um neologismo, ou seja, uma abreviação de “diplomacia paralela”, constituindo-se pela junção de duas palavras: os prefixos “para” e “diplomacia”. (JUNQUEIRA, 2018, p. 43) Dessa forma, enquanto que a diplomacia é um instrumento utilizado pelos estados nacionais soberanos na política externa e tem como objetivo estabelecer processos de diálogo e negociação com outros países buscando atingir seus interesses, a paradiplomacia, por sua vez, acontece à revelia dos governos nacionais, ou seja, é desenvolvida por governos não centrais, que, em certos casos, possuem autonomia administrativa suficiente para esse tipo de atuação.

A paradiplomacia pode ocorrer por diversos motivos. Pode ser, por exemplo, uma forma encontrada por entidades sub-nacionais para aumentar o seu nível de participação no cenário internacional, sem que para isso seja necessário depender do poder central. Para Martínez, “A globalização econômica e a democratização política geraram desafios sem precedentes, cujas soluções, em muitos casos, ultrapassam as capacidades do Estado Nacional.” (MARTÍNEZ, 2017, p.88)

Como consequência desse processo de globalização, isso possibilitou a criação de novos espaços de poder e tomada de decisão que levam à governança global. O autor afirma também que os estados soberanos não conseguiram resolver os grandes problemas globais, e que estes agora encontram vias de solução nos níveis supranacionais, regionais e subnacionais. (MARTÍNEZ, 2017, p.88)

Sendo assim, compreendemos que a paradiplomacia também pode ser uma forma encontrada por governos não-centrais para evitar a dependência em relação ao estado nacional no que diz respeito à formulação da política externa. A partir disso, essas entidades sub-nacionais podem utilizar o instrumento da paradiplomacia como uma forma de demonstrar poder, ou simplesmente como uma forma de resolver problemas internos, uma vez que, em determinados ocasiões podem enxergar uma incapacidade do governo central para isso, como por exemplo durante a pandemia de COVID-19 no Brasil.

1.1

A paradiplomacia na América do Norte e o exemplo do Canadá

O Canadá é um dos exemplos mais tradicionais de paradiplomacia, uma vez que, conforme a sua constituição, as províncias do país devem dividir a responsabilidade pelo desenvolvimento e crescimento econômico com o governo central.²

Martínez afirma que surgiram duas grandes tendências nas Relações Internacionais nas últimas décadas: A primeira delas foi externa e ocorreu através da integração entre os países, com a criação de blocos regionais e subnacionais. A criação desses blocos, por sua vez, possibilitou o desenvolvimento do livre comércio, além de outras formas de cooperação política e econômica entre os países. (MARTÍNEZ, 2017, p.88)

A segunda tendência foi a descentralização dos governos federais, o que deu maior autonomia aos governos não-centrais. Sendo assim, os governos regionais passaram a possuir maior autoridade para participar politicamente tanto no âmbito nacional quanto no internacional. (MARTÍNEZ, 2017, p.88) O autor destaca que as duas tendências são claras na América do Norte, e é possível verificar isso uma vez que os três países da região (Canadá, Estados Unidos e México) possuem um sistema político federal que garante autonomia aos governos subnacionais.

Ele também enumera os motivos para que os atores regionais tenham se tornado cada vez mais relevantes, como o federalismo, a descentralização e a globalização econômica, o que resultou na criação de regiões de livre comércio e na fragmentação do poder do estado central. (MARTÍNEZ, 2017, p.88)

No caso específico da América do Norte, a criação do NAFTA (*North America Free Trade Agreement*)³, acordo de livre comércio entre os países da região, foi o principal exemplo de como o avanço da globalização e da integração econômica contribuiu para a maior participação internacional de atores não-centrais. É importante destacar a dependência comercial do Canadá e do México em relação aos Estados Unidos,

² IGNACIO, Júlia. **O que é paradiplomacia?**. [S. l.]: Politize, 12 ago. 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/paradiplomacia/>. Acesso em: 5 jul. 2022.

³ Acordo de Livre Comércio entre Canadá, Estados Unidos e México.

uma vez que os dois países possuem os norte-americanos como principal parceiro de exportações e importações.

Martínez destaca a importância do federalismo, uma vez que, em vários países com sistemas federativos, os governos subnacionais têm ampla capacidade de formular políticas em diversas áreas, incluindo atividades internacionais. O Canadá, entre os países da América do Norte, é aquele que possui o sistema mais descentralizado. (MARTÍNEZ, 2017, p.90)

Suas províncias tem o poder de administrar os sistemas de saúde, educação e bem-estar, e também definem políticas trabalhistas, entre outras. Em 2011, cerca de 47% dos gastos públicos do Canadá foram feitos no nível provincial, a maior porcentagem entre os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Dessa forma, os altos níveis de gastos públicos controlados pelas províncias permitem que elas realizem atividades internacionais. (MARTÍNEZ, 2017, p.91)

Por outro lado, o autor afirma também que o impacto da globalização tem sido mais forte nas economias e instituições de entidades subnacionais. Durante as décadas de 1980 e 1990, as políticas econômicas priorizaram objetivos neoliberais, como desregulamentação e redução do setor público. Isso deixou cidades e regiões menos protegidas das pressões econômicas e políticas internacionais. (MARTÍNEZ, 2017, p.92)

Como consequência da combinação de políticas neoliberais e da redução dos subsídios dos governos centrais aos subnacionais, muitas cidades e regiões foram forçadas a explorar outras fontes de renda e desenvolvimento econômico para além do estado nacional, incluindo de parcerias internacionais. Assim, a globalização gerou processos como a internacionalização subnacional e o surgimento de acordos de governança regionais ou transnacionais. (MARTÍNEZ, 2017, p.92)

A partir disso, é possível concluir que não foi a globalização por si só que possibilitou a maior atuação internacional de governos subnacionais, mas sim seus efeitos combinados, especialmente a ascensão do neoliberalismo como modelo econômico dominante ao redor do mundo, o que por sua vez teve como principal consequência a redução do papel dos governos centrais em diversas esferas, especialmente na economia.

Além disso, o autor também afirma que o conceito de Estado-nação se deteriorou ou se fragmentou em todo o mundo em uma tendência descentralizadora que dá mais

poder aos governos subnacionais para operar tanto no cenário nacional quanto no internacional. Dessa forma, a crescente atuação dos atores subnacionais na esfera internacional ocorreu principalmente por causa da reestruturação do Estado-nação em um contexto de globalização econômica e democratização política. (MARTÍNEZ, 2017, p.93)

Para falarmos da paradiplomacia das províncias do Canadá, é importante entendermos primeiro as diferentes formas desse fenômeno. Ivo Duchacek, um dos primeiros acadêmicos a usar o termo identifica três formas diferentes de paradiplomacia: paradiplomacia regional transfronteiriça, paradiplomacia transregional (ou macrorregional) e paradiplomacia global. (MARTÍNEZ, 2017, 94-95)

A paradiplomacia regional transfronteiriça se refere aos contatos transfronteiriços – institucionais, formais e, sobretudo, informais –, que são predominantemente condicionados pela proximidade geográfica e pela conseqüente semelhança na natureza dos problemas comuns e suas possíveis soluções. Já a paradiplomacia regional ou macrorregional é aquela praticada entre governos não centrais que não são vizinhos (em contraste com a paradiplomacia regional transfronteiriça), mas cujos governos nacionais são. E, por fim, a paradiplomacia global consiste em contatos político-funcionais com nações distantes que colocam governos não centrais em contato principalmente com centros comerciais, industriais ou culturais de outros continentes. Esse contato também pode ocorrer com os vários ramos ou agências de governos nacionais estrangeiros. (MARTÍNEZ, 2017, p.95)

Ou seja, ao falarmos sobre a relação entre províncias do Canadá com estados norte-americanos, por exemplo, estamos abordando casos de paradiplomacia regional transfronteiriça ou de paradiplomacia regional, uma vez que se trata de um contexto envolvendo dois países vizinhos geograficamente e parte de uma mesma região.

O autor destaca que, as relações entre entidades subnacionais nos países da América do Norte tornou-se institucionalizada, inclusive com a criação de fóruns e conferências que, por sua vez, se converteram em espaços transnacionais permanentes de cooperação. A criação de fóruns regionais de cooperação ocorreu com o objetivo de facilitar o maior entendimento entre governos subnacionais nesses países, especialmente após a criação do NAFTA. É importante destacar que os países da região enfrentam

muitos problemas e desafios comuns, como por exemplo, a questão da imigração, do comércio e do meio ambiente. (MARTÍNEZ, 2017, p.96)

Em relação ao Canadá, o autor cita a realização de conferências e a criação de alianças estratégicas, entre províncias do país com Estados norte-americanos, e que possuem diferentes objetivos. Na “*The Conference of Great Lakes and St. Lawrence Governors and Premiers*”⁴, por exemplo, governadores norte-americanos e primeiros-ministros canadenses trabalham em conjunto para promover o crescimento econômico da região mas também para proteger o sistema de água doce do Canadá, um dos maiores do mundo. (MARTÍNEZ, 2017, p.96)

Outras conferências similares realizadas entre entidades subnacionais dos dois países também abordam outras temáticas, como o desenvolvimento sustentável e o meio ambiente, como é o caso da “*The Conference of New England Governors And Eastern Canadian Premiers*”⁵, em que os membros formularam uma série de ações para reduzir a poluição do ar e a emissão de gases de efeito estufa. (MARTÍNEZ, 2017, p.97)

Entre Canadá e Estados Unidos, no âmbito regional, também existem parcerias regionais transnacionais com o objetivo de promover o comércio e oportunidades de investimento entre essas entidades subnacionais. É o caso da Aliança dos estados do sudeste dos EUA e das províncias canadenses (SEUS-CP, na sigla em inglês). Essa aliança realiza conferências anuais e permite que os líderes dos estados do sudeste dos EUA e das províncias canadenses negociem acordos com uma rede de líderes dos setores público e privado. As questões mais relevantes abordadas são as novas tecnologias de comunicação, fabricação avançada e tecnologia limpa (MARTÍNEZ, 2017, p.97)

Dessa forma, a partir dos exemplos abordados no artigo de Roberto Zepeda Martínez, é possível observar que as províncias canadenses e os Estados norte-americanos estabeleceram nas últimas décadas uma série de parcerias com o objetivo de resolver desafios e problemas como o crescimento econômico, o meio ambiente, o comércio regional, entre outros, sem que para isso tivessem que depender dos governos nacionais

⁴ Organização intergovernamental norte-americana liderada pelos principais executivos das províncias canadenses de Ontário e Quebec e os estados americanos de Illinois, Indiana, Michigan, Minnesota, New York, Ohio, Pennsylvania e Wisconsin.

⁵ Reunião internacional anual dos governadores americanos dos estados de Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island, e Vermont com os primeiros ministros canadenses de Quebec, New Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island e Newfoundland and Labrador.

dos respectivos países. É importante destacar também que essas formas de cooperação começaram a décadas atrás e permanecem até hoje, atravessando portanto diferentes governos nesses atores não-centrais.

Além disso, o autor também aborda no artigo exemplos de paradiplomacia entre as províncias do Canadá e os Estados mexicanos, que tem expandido suas atividades internacionais desde os anos 1990, e entre 1998 e 2009 assinaram com as províncias do Canadá 23 acordos de cooperação mútua, em áreas como comércio, agricultura, silvicultura e meio ambiente. Desde 2006, o número de acordos aumentou para 25, em áreas de cooperação como saúde, educação, ciência e tecnologia, esportes, meio ambiente, economia, indústria, comércio, turismo, cultura, agricultura, entre outras. (MARTÍNEZ, 2017, p.101).

O autor conclui seu artigo afirmando que a fragmentação do poder do Estado central teve como consequência o aumento da integração econômica na América do Norte, facilitando outras formas de integração por meio das ações realizadas pelos governos subnacionais. O federalismo e a descentralização se mostraram como os fatores mais importantes para o desenvolvimento da paradiplomacia na região. (MARTÍNEZ, 2017, p.103)

Observando os exemplos abordados pelo autor, existe de fato um alto nível de cooperação entre as entidades subnacionais nos países da América do Norte, sobretudo entre Canadá e Estados Unidos, que, nas últimas décadas, ganharam cada vez mais protagonismo para desenvolver formas de atuação internacional independentes dos governos centrais. É possível perceber também que essas formas de cooperação tem um aspecto positivo na coordenação de esforços ao enfrentamento de problemas e desafios comuns aos países da região.

O próprio autor afirma também, na sua conclusão, que essas atividades paradiplomáticas são altamente diversificadas e têm diferentes motivações, o que torna difícil classificar tais atividades dentro do conceito único de paradiplomacia, principalmente considerando as características e objetivos dos atores subnacionais. (MARTÍNEZ, 2017, p.104)

A partir dessa conclusão do autor, é possível observar também que as motivações para o exercício da paradiplomacia podem ser diversas. Embora, nos exemplos da

América do Norte elas tenham como principal objetivo o de estabelecer formas de cooperação entre atores não centrais de diferentes países, no Brasil, durante a pandemia de COVID-19, as principais motivações para o exercício da paradiplomacia eram distintas, como veremos no decorrer dessa pesquisa.

1.2

Paradiplomacia e as teorias de Relações Internacionais

No livro *“Paradiplomacia e Interdependência: As cidades como atores internacionais”*, o autor André Aprigio aborda a importância da atuação das cidades na esfera internacional, para atração de investimentos e defesa de seus interesses locais. O livro tem como foco principal de pesquisa a atuação internacional da cidade do Rio de Janeiro, mas também apresenta um raio X da estrutura paradiplomática das capitais brasileiras, em que o principal objetivo é o de mostrar que ainda há um vasto caminho a ser percorrido, que pode proporcionar inúmeros ganhos para as cidades.

Aprigio inicia sua obra afirmando que, nas últimas décadas, foi possível observar uma incapacidade do Estado, especialmente em países com sistemas federativos como é o caso do Brasil, de atender as demandas de todas as suas unidades subnacionais. Isso fez com que essas unidades assumissem por conta própria o processo de internacionalização de seus interesses e de suas necessidades, com o objetivo de promover o desenvolvimento local. (APRIGIO, 2016, p. 18)

De acordo com Aprigio, a compreensão do conceito de soberania é fundamental para o entendimento do fenômeno da paradiplomacia. O conceito de soberania nacional, estabelecido na Paz de Vestfália ⁶, instituiu o Estado-Nação como único ator principal do sistema internacional clássico. No entanto, com o final da Guerra Fria, essa ordem começou a se alterar, com a política internacional deixando de se centrar única e exclusivamente em aspectos de poder (*high politics*), abrindo espaço para um maior pragmatismo em termos de agenda. Uma mudança contínua que decorre da própria

⁶ Série de tratados que encerraram a Guerra dos Trinta Anos e também reconheceram oficialmente as Províncias Unidas e a Confederação Suíça.

natureza do meio internacional, englobando temas econômicos, sociais, ambientais, etc. (APRIGIO, 2016, p. 22)

Além disso, o fenômeno da globalização ocorrido nas últimas décadas, tem produzido significativas mudanças em diversas esferas como a economia, política, religião, tecnologia. (APRIGIO, 2016, p. 25) É possível observar, portanto que, assim como Martínez, Aprigio também destaca a globalização como sendo um importante fator que possibilitou a ascensão das práticas paradiplomáticas.

O autor também aborda o conceito da paradiplomacia à luz do realismo e do liberalismo, as principais teorias de relações internacionais que se desenvolveram ao longo do século XX. Se por um lado os realistas afirmam que o Estado-nação desempenha o papel central nas relações internacionais, sem coadjuvantes, os liberais afirmam que ele não é um ator unitário. (APRIGIO, 2016, p. 25)

A teoria realista adota uma abordagem mais conservadora nas relações internacionais e coloca o Estado como ator principal nessas relações. Se trata de uma teoria mais pessimista em relação à natureza humana e ao mundo ao afirmar que a sobrevivência é o desejo maior de um Estado, ou seja, um cenário anárquico que sugere um ambiente demasiadamente competitivo, onde prevalece a desconfiança. (APRIGIO, 2016, p. 27) A teoria realista afirma, portanto, que há pouco espaço para a cooperação nas relações internacionais, o que não favoreceria a atuação paradiplomática.

Essa teoria foi dominante nas relações internacionais durante as décadas de 1960 e 1970. Entretanto, com o declínio da União Soviética e do mundo comunista na década de 1980, alguns conceitos realistas começaram a ser revistos, uma vez que não eram mais capazes de explicar um mundo cada vez mais complexo.

É nesse contexto que surge o conceito de “interdependência complexa”, de Keohane e Nye (1989). Esses autores afirmam que as condições assumidas pelo realismo mudaram e que a política internacional está envolvida em um sistema de interdependência complexa. O uso da força e do conflito não permeia mais todas as relações internacionais; pelo contrário, os países preferem cooperar e encontrar benefícios mútuos em diferentes áreas temáticas devido a essa interdependência complexa. Keohane e Nye também chamam a atenção para a participação de outros atores além dos estados nacionais, sendo esses atores peças importantes nas relações internacionais. (APRIGIO, 2016, p. 27)

Os autores definiram a política mundial como sendo “todas as interações políticas entre atores significativos em um sistema mundial, em que um ator significativo é qualquer indivíduo um tanto autônomo, ou organização que controla recursos substanciais e participa de relações políticas com outros atores, em nível estatal.” (KEOHANE & NYE, 1971, *apud APRIGIO*, p. 33)

Sendo assim, o liberalismo percebe o estado como ator principal no sistema internacional, porém não unitário, ao contrário do realismo. A corrente liberal também ressalta a possibilidade de cooperação entre os estados e também entre outros atores.

É interessante notar que o liberalismo se desenvolve justamente com o fim da Guerra Fria, praticamente na mesma época em que o conceito de paradiplomacia foi abordado pela primeira vez nas relações internacionais. Ao mesmo tempo, foi possível observar o desenvolvimento de atividades paradiplomáticas de diferentes atores ao redor do mundo, como nos exemplos da América do Norte trazidos por Martínez.

Nesse sentido, a teoria liberal é a que explica melhor o desenvolvimento da paradiplomacia, se comparado com a teoria realista, uma vez que o liberalismo admite a possibilidade de cooperação, termo chave para entender o conceito de paradiplomacia, entre os Estados nacionais e também entre outros atores, ao contrário da teoria realista que coloca o Estado como ator unitário no sistema internacional e afirma que a desconfiança é o que permeia as relações entre eles.

O liberalismo também se contrapõe ao conceito de balança de poder, por entender, de forma geral, que a cooperação gera maior segurança para todos os atores. As visões liberais portanto, surgem com o objetivo de dar uma resposta ao modelo realista de pensar as relações internacionais. Embora mantendo a evidência do Estado, dão enfoque a novos meios de colaboração, onde figuram novos atores. (APRIGIO, 2016, p. 28)

O autor afirma também que, durante muito tempo, o Estado foi enxergado como o lugar de onde deveriam surgir todas as soluções para os problemas e anseios das sociedades (Sato 2000, p. 164 *apud APRIGIO*, p. 29). Contudo, a realidade foi se modificando e a percepção de que o Estado era, e ainda é, incapaz de prover todas as soluções necessárias termina por se refletir no pensamento neoliberal. (APRIGIO, 2016, p. 29)

Nesse sentido, a teoria liberal enfatiza que, o Estado Nacional, por mais que continue a ser o ator mais importante nas relações internacionais, exercendo o papel de garantidor da ordem nos planos interno e externo; já não é mais o único. (APRIGIO, 2016, p. 29)

O autor enfatiza que, os governos subnacionais, especialmente as cidades, passaram também a ganhar protagonismo na definição e implementação de alguns temas da agenda internacional, seja no enfrentamento de problemas urbanos como mobilidade, segurança, saúde, ou na construção de alternativas para outros temas, como o meio ambiente, por vezes assumindo compromissos mais significativos que o próprio Estado central. (APRIGIO, 2016, p. 29)

Desse modo, Aprigio afirma que essa busca por inserção internacional por parte dos governos subnacionais tem o propósito de promoção de mudanças para se conseguir competitividade na cena global e, como consequência, atrair investimentos, e, principalmente, de assegurar condições mínimas de bem-estar aos cidadãos, em matérias nas quais o Estado já se demonstra ineficaz e/ou incapaz. O autor enfatiza, porém, que não se deve confundir essa busca por autonomia com busca por independência, uma vez que os governos locais ainda precisam muito dos governos centrais em determinadas áreas. (APRIGIO, 2016, p. 30)

O autor afirma que, os governos subnacionais também passaram a figurar na lista de novos atores das/nas relações internacionais, ganharam força e buscaram não apenas reconhecimento de sua relevância no cenário internacional, mas, sobretudo, influenciar as decisões do Estado central para que a agenda da política externa também atenda aos anseios locais. (APRIGIO, 2016, p. 32)

Além disso, quando esses anseios não são correspondidos, os governos subnacionais não se constroem em buscar, na esfera internacional, respostas mais rápidas e eficazes para suas demandas locais. (APRIGIO, 2016, p. 32) Foi o que ocorreu justamente durante a pandemia de COVID-19 no Brasil, em que os Estados buscaram parcerias internacionais ao não verem as suas demandas atendidas por parte do Governo Federal, como veremos mais adiante nesta pesquisa.

Como a globalização tem sido o principal fator que tem impulsionado a participação dos governos subnacionais no cenário internacional, esse fenômeno também tem sido estudado e discutido sob diversas perspectivas. Para Robert Gilpin, essa

globalização seria “a crescente vinculação das economias nacionais através do comércio, dos fluxos financeiros e do investimento direto estrangeiro (IDE) por parte das empresas multinacionais” (GILPIN, 2004, p. 397, *apud APRIGIO, 2016, p. 35*).

Os autores Lachapelle & Paquin também ressaltam que “o advento dos estados subnacionais no domínio das relações internacionais está ligado, em parte, à crise do Estado-nação e ao processo de globalização da economia.” (LACHAPELLE & PAQUIN , 2005, p. 77, *apud APRIGIO, 2016, p. 35*)

Portanto, a obra de Aprigio também apresenta a globalização como o principal fator que contribuiu para o desenvolvimento da paradiplomacia. O autor traz para obra os estudos da autora Sassen, que têm enfoque na emergência do impacto global de empresas transnacionais, em razão da globalização. Ainda assim, esses estudos são claros e substanciais em apresentar as cidades como unidades importantes e crescentes no cenário internacional. (SASSEN, 2005, p.37, *apud APRIGIO, 2016, p.35*)

Sassen também afirma que a globalização se dá, de fato, nas cidades, e, por isso, os governos subnacionais passaram, em muitos casos, a exercer um papel principal, e não de meros coadjuvantes. (SASSEN, 2005, p.37, *apud APRIGIO, 2016, p.35*)

Nesse sentido, ao entendermos a paradiplomacia através de uma perspectiva histórica, a pesquisa buscará, a partir do próximo capítulo, trazer exemplos concretos de paradiplomacia no Brasil, antes da pandemia de COVID-19, para analisarmos o tema a partir de uma perspectiva nacional.

2

A paradiplomacia no Brasil

No Brasil também existem exemplos de atuação internacional por parte de entidades subnacionais do país nas últimas décadas. O Brasil, a exemplo do Canadá e dos Estados Unidos, também possui uma estrutura federativa que garante um certo grau de autonomia para as entidades sub-nacionais, nesse caso Estados e Municípios, embora o Brasil seja menos descentralizado se comparado aos dois países da América do Norte.

Nesta parte da pesquisa, o foco será o de analisar as diferenças entre as atividades paradiplomáticas no Brasil e na Europa, através do artigo de Liliana Ramalho Froio e Marcelo de Almeida Medeiros “*Analysing the Asymmetry in Decentralised International Co-operation: The Case of Brazil/Europe Sub-national Relations*”, em que os autores estudam a respeito das relações sub-nacionais entre Brasil e Europa.

Além disso, a pesquisa apresentará casos de paradiplomacia no Brasil, através de uma continuação da análise da obra de Aprigio, em que o autor aborda exemplos nacionais de paradiplomacia, e também analisará uma iniciativa no âmbito da integração regional do Mercosul, através da obra “A contribuição da paradiplomacia municipal sul-americana para a integração regional em zonas de fronteira: a Rede Mercocidades e a integração fronteiriça no âmbito do Mercosul”, do autor José Fiorin Gomes.

2.1

As diferenças entre Brasil e Europa na paradiplomacia

No artigo de Froio e Medeiros, os autores analisam a cooperação internacional descentralizada entre Brasil e Europa, com foco em duas questões específicas que não são os principais objetivos da literatura especializada em estudos de paradiplomacia: primeiro, como a cooperação internacional pode ser usada como ferramenta de projeção de poder e, segundo, os efeitos que a assimetria econômica, política e institucional entre os atores envolvidos em acordos de cooperação produz nos resultados desta.

Os dois autores, a exemplo de Martinez e Aprigio, já citados no capítulo anterior, também destacam a globalização como fator importante para a participação das autoridades subnacionais na arena internacional. De acordo com eles:

Um mundo globalizado e interdependente significa maior mobilidade das pessoas e fácil acesso à informação, assim (i) facilitando a interação entre as sociedades, bem como (ii) transformando a lógica tradicional estadocêntrica, que instiga outros atores a se envolverem nas relações internacionais. A partir daí, as fronteiras tornaram-se mais porosas e a soberania perfurada por maiores fluxos de pessoas, mercadorias e poluentes. Em outras palavras, as fronteiras nacionais nem sempre podem proteger efetivamente os países e suas unidades subnacionais de eventos externos. (FROIO, MEDEIROS, 2020, p.303-304)

Froio e Medeiros também afirmam que a globalização tem impacto nas estratégias econômicas, políticas e sociais dos atores subnacionais, que os leva a iniciar e receber contatos transsoberanos, embora seus objetivos de riqueza e poder com isso seja permaneçam intrasoberanos, ou seja, restritos ao próprio país. (FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 304)

O principal fator doméstico que levam os atores subnacionais a manterem contatos internacionais diretos formais e/ou informais é a ineficiência dos governos centrais em representar os interesses das subunidades na política externa nacional, levando-as a contornar os mecanismos do governo central. (FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 304)

Os autores destacam também que tem sido um desafio para os governos reunir os diferentes interesses dentro da política externa dos países, uma vez que as unidades subnacionais são tão distintas umas das outras de tantas maneiras (culturais, demográficas, infraestruturais, econômicas, políticas). Desse modo, devido a falta de canais adequados de interação e convergência para governos centrais e não centrais em vários países, as unidades subnacionais realizam suas relações internacionais de forma autônoma. (FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 304)

De acordo com os autores, no sistema contemporâneo, as cidades podem atuar como “pontos de controle, como poderosos centros de autoridade econômica e cultural e, mais do que isso, também desempenham funções de controle econômico, dominação militar e influência ideológica sobre outras regiões (GROSGUÉL, 1995, 158 *apud* FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 305).

Por isso, os autores destacam que os acordos internacionais podem ir além do estabelecimento de parcerias ou alinhar a cooperação mútua entre territórios, pois podem manter as subunidades interligadas, intensificar as relações (políticas e econômicas) existentes, fortalecer a presença e os interesses de determinados atores externos e diminuir a presença de outros, de forma a aumentar a dependência, especialmente nos casos em que a cooperação ocorre em condições assimétricas, como é o caso das relações subnacionais entre Brasil e União Europeia. (FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 305)

Os autores afirmam que as ferramentas paradiplomáticas podem ser usadas como formas de projeção de poder em determinadas situações. Um exemplo desse tipo de situação é o que se conhece como protodiplomacia, em que uma determinada comunidade territorial possui o desejo de se tornar uma entidade política autônoma. Assim, a

projeção de poder, a persuasão ou a capacidade de atrair um número suficiente de apoios são as ferramentas para a obtenção de tais objetivos. (FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 305)

A premissa fundamental utilizada pelos autores nesse estudo de caso é a de que, embora o Brasil tenha priorizado a cooperação sul-sul durante boa parte das duas primeiras décadas do século, alguns países europeus conjecturaram sua própria proeminência como parceiros do Brasil, e isso pode ter ocorrido devido à cooperação com entidades subnacionais brasileiras (governos estaduais). Dessa forma, os autores enfatizam também o aumento das ações paradiplomáticas no Brasil, principalmente a partir de 1990, o uso intensivo e em larga escala de cooperação direta por países europeus como prática padrão e o aumento de casos desse tipo de cooperação entre Brasil e Europa nos últimos anos. (FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 306)

Nesse sentido, Froio e Medeiros afirmam que, na cooperação subnacional Brasil-Europa, a hipótese é que a assimetria existente entre os entes subnacionais afetou a cooperação, mais precisamente definindo sua agenda, o que implica definir as questões que serão enfocadas e as escolhas que serão feitas ao longo do processo de cooperação. (FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 306)

A assimetria nesse tipo de cooperação é semelhante a que se observa na cooperação para o desenvolvimento entre governos centrais, especialmente na relação entre países norte-sul. De acordo com os autores, ao longo das últimas décadas, a assistência ao desenvolvimento começou a mostrar fraquezas e evidências de que a assimetria entre doadores e receptores estaria reforçando a dependência em vez de promover o desenvolvimento. Um dos motivos para isso é que a cooperação Sul-Sul (CSS) é distintamente caracterizada pela ausência das chamadas condicionalidades, ou seja, a imposição de condições, principalmente reformas econômicas, para empréstimos ou doações por instituições internacionais ou países do Norte. (MELLO e SOUZA 2014, p. 12 *apud* FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 311)

A assimetria determina diretamente a cooperação entre governo centrais, e o mesmo ocorre na cooperação internacional descentralizada norte-sul. A hipótese defendida pelos autores é a de que a assimetria também afeta essa forma de cooperação, definindo sua agenda e permitindo a projeção de poder por entidades territoriais. (FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 311)

Nesse sentido, para entender a assimetria nas relações subnacionais entre Brasil e Europa, primeiro é necessário compreender as diferenças no desenvolvimento da paradiplomacia em cada um desses lugares. Enquanto que na Europa a autonomia internacional das subunidades passou a ganhar mais destaque com o processo de integração europeia e da criação do Comitê das Regiões, na década de 1990, no Brasil, apesar da constituição Federal de 1988 ter aprofundado a autonomia dos estados e municípios em diversos assuntos; ela manteve a competência exclusiva do governo central brasileiro para administrar as relações exteriores e concluir atos internacionais (Brasil 1988: Art. 21 *apud* FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 313)

No entanto, no Brasil, a ausência de previsão constitucional não impediu os governos locais de atuar internacionalmente. Alguns exemplos desse tipo de atividades internacionais subnacionais são missões no exterior, captação de recursos, promoção comercial e estabelecimento de cooperação internacional. Dessa forma, os autores argumentam que a paradiplomacia pode prescindir de normas jurídicas internacionais e é legítima na medida em que se refere a assuntos sobre os quais as subunidades têm autoridade constitucional. (FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 313)

Dessa forma, a principal diferença entre o Brasil e os países europeus no que se refere à paradiplomacia é que, enquanto que na Europa muitos países possuem regras internas que garantem a participação internacional das subunidades e elas também podem ser representadas em órgãos supranacionais da União Europeia, no Brasil, apesar da paradiplomacia ter crescido nos últimos anos, o governo federal tem se preocupado com o aumento de sua força e tem tomado medidas para responder ao fenômeno. Sendo assim, as subunidades brasileiras ainda estão longe de alcançar o nível de reconhecimento das suas contrapartes europeias. (FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 314)

Além disso, as subunidades brasileiras não costumam estabelecer representação política no exterior, uma vez que costumam se utilizar mais de participação em redes, acordos formais e missões no exterior. Até certo ponto, isso mostra que os objetivos das subunidades brasileiras centravam-se em interesses econômicos (meta elementar da paradiplomacia), como promoção de negócios locais, atração de investimentos e estímulo ao comércio exterior. Objetivos políticos são incomuns. (FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 314)

Na Europa, por outro lado, as subunidades realizam mais atividades diplomáticas do que as brasileiras. Isso se deve particularmente aos avanços no processo de integração regional que exigiu que eles melhorassem sua participação internacional para defender seus interesses. Por fim, a paradiplomacia brasileira ainda ocorre de forma limitada, considerando as ferramentas utilizadas, recursos humanos e materiais, organização, estrutura e funcionamento. (FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 314)

Dessa forma, essas diferenças podem explicar em parte a assimetria nas relações descentralizadas entre Brasil e Europa. Ao não possuírem autonomia constitucional para fazer tratados internacionais, uma vez que se trata de uma atribuição exclusiva do governo central, os estados e municípios brasileiros acabam saindo em uma desvantagem se comparado às subunidades europeias, que possuem possibilidades de atuação internacional muito maior.

2.2

O Itamaraty e a paradiplomacia

A obra de André Aprígio também aborda esse aspecto da postura do Estado central brasileiro frente à atuação internacional de seus entes federados, e também busca entender se a paradiplomacia no Brasil se trata de uma busca por projeção internacional dos governos subnacionais para analisar se esta se trata de uma ação, um proativo desejo político, ou, simplesmente, uma reação a eventuais “negligências” político-administrativas do Estado central em relação às suas unidades federadas.

Aprígio destaca que, nos últimos anos, os governos subnacionais brasileiros passaram a protagonizar um papel cada vez mais proativo na cena internacional, seja como fomentador de uma nova agenda de política externa, ou seja como implementadores de suas próprias políticas e defensores de seus próprios interesses locais, a chamada paradiplomacia. (APRIGIO, 2016, p. 52)

O autor destaca, em sua obra, a constituição brasileira, que consagra o caráter federalista do Estado brasileiro, com distintas competências atribuídas a cada um dos níveis de poder. Por outro lado, a carta magna não institucionalizou, explicitamente, a paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro, e, no que diz respeito às relações internacionais, determina que estas são atribuição exclusiva da União. porém, o mesmo

texto tampouco os impede expressamente de realizar esse tipo de atividade, a não ser nos limites trazidos pela própria Constituição, ou seja, dentro da esfera da respectiva competência. (APRIGIO, 2016, p. 55, 56)

É possível observar que isso não impediu que entidades subnacionais brasileiras estabelecessem laços internacionais através de diversas formas de cooperação. No entanto, a ausência de previsão constitucional, de certo modo, diminui o poder e as possibilidades de atuação internacional das subunidades no país, ao contrário do que acontece com entidades subnacionais na Europa, por exemplo.

Nesse sentido, como afirmam Froio e Medeiros em sua obra, os países europeus e o Brasil não promovem atividades paradiplomáticas baseadas em objetivos ou condições semelhantes, e essas assimetrias desafiam as percepções e os princípios básicos sobre cooperação, pois esta se baseia em alianças genuínas, participação inclusiva e benefícios mútuos, e não em uma relação de poder desigual. (FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 315)

Isso implica que, caso desejem estabelecer parcerias e cooperações internacionais, estados e municípios brasileiros devem submeter seus projetos ao ABC-MRE (Agência brasileira de cooperação do Ministério das Relações Exteriores), que primeiramente verificará o Acordo Básico entre o Brasil e a entidade internacional. Uma vez confirmada a validade do Acordo, os projetos podem ir mais longe. (FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 315)

Entrando detalhadamente na cooperação descentralizada entre Brasil e Europa, os setores priorizados na cooperação técnica foram meio ambiente (23,5%), desenvolvimento econômico (18,7%), inclusão social (17,6%), administração pública (15,4%) e saúde (9,9%). No que diz respeito às infraestruturas, existiam apenas 11 projetos de cooperação técnica. Por outro lado, o setor de saúde também se destacou na cooperação técnica internacional em quase 10% de todos os projetos analisados. Dessa forma, os autores concluem que as subunidades brasileiras tem como prioridade o desenvolvimento econômico quando cooperam com outros países. (FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 315, 316)

Entre os principais países parceiros na cooperação descentralizada, é possível destacar o Japão (29%), Alemanha (26%), França (24%), Canadá (8,6%) e Espanha (6,6%), o que reforça a importância dos países europeus neste tipo de cooperação. Já as

regiões brasileiras que mais se envolveram em atividades paradiplomáticas foram o Norte e o Nordeste. (FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 316)

Os autores ressaltam que as regiões norte e nordeste, por serem as menos desenvolvidas do país, buscam mais acordos de cooperação internacional, destacando parcerias com países como Alemanha, França e Espanha. O fato das regiões brasileiras serem marcadas pela desigualdade no seus níveis de desenvolvimento socioeconômico, com o Sudeste e o Sul apresentando índices de desenvolvimento superiores aos do Norte e Nordeste, acaba se tornando um incentivo, e não um impeditivo, para que essas duas regiões busquem mais a atuação internacional, principalmente com parcerias visando o desenvolvimento econômico. (FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 316)

As diferenças regionais também afetam na forma como as cooperações internacionais dos estados brasileiros são conduzidas. Enquanto que nas regiões norte e nordeste, principalmente, muitos estados atuam internacionalmente sem um plano prévio ou uma estratégia definida, nas regiões sul e sudeste os estados têm uma postura internacional ativa e planejada. De acordo com os autores, essas fragilidades internas observadas nos estados da federação, principalmente relacionadas à estrutura burocrática e pessoal qualificado, abrem espaço para a influência de atores estrangeiros. (FROIO, MEDEIROS, 2020, p. 316, 317)

Aprigio destaca que, seguindo o que está previsto na Constituição Federal, os estados brasileiros desenvolvem a paradiplomacia através da atração de investimentos diretos estrangeiros, negociação e captação de recursos oriundos do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dentre outros. Com o crescente desenvolvimento dessa prática, entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000, o Governo Federal tem se preocupado em coordenar e monitorar, de alguma forma, as atividades desenvolvidas pelos governos subnacionais. (APRIGIO, 2016, p. 58,59)

Diante disso, o governo brasileiro, nessa época, iniciou, ainda que de forma tímida, processos de aceitação e reconhecimento da atuação internacional de governos estaduais. Entre eles, é possível destacar a criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF), no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE), com o objetivo de sistematizar os contatos e o relacionamento entre MRE/Itamaraty. Outros exemplos foram a criação dos escritórios de representação regional do MRE, com o intuito de capilarizar a presença do Itamaraty. (APRIGIO, 2016, p. 59)

Nos primeiros meses do governo de Luiz Inácio Lula da Silva também houve a criação da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI), que foi um órgão responsável por atuar na coordenação política do Governo, na condução do relacionamento do Governo com o Congresso Nacional e os Partidos Políticos e na interlocução com estados, Distrito Federal e municípios. (APRIGIO, 2016, p. 59)

Dessa forma, é possível observar que, com o desenvolvimento da paradiplomacia por parte dos estados brasileiros nas últimas décadas, foram desenvolvidas diversas iniciativas, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, com o objetivo de auxiliar os estados nas atividades paradiplomáticas.

Nesse sentido, é possível concluir que, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, sob os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, o governo Federal brasileiro buscou auxiliar os governos estaduais nas suas atividades internacionais, ainda que, devido a diversos fatores já mencionados, como a limitação constitucional para a atuação internacional dos estados e a falta de planejamento estratégico imponham dificuldades aos estados brasileiros no desenvolvimento das atividades paradiplomáticas.

No entanto, como alerta Aprigio em sua obra, a política externa tem perdido espaço no orçamento e relevância política, e o MRE tem sofrido certo enfraquecimento no que diz respeito ao planejamento e implementação da política externa brasileira, desde o governo Dilma Rousseff, já na segunda década do século. (APRIGIO, 2016, p. 62) Essa situação viria a se agravar ainda mais nos governos seguintes, de Michel Temer e o atual de Jair Bolsonaro. Isso sem dúvida tem impacto na paradiplomacia dos estados brasileiros, uma vez que, com menos auxílio do governo federal, a atuação internacional dos governos estaduais encontra maiores dificuldades e fica mais limitada.

2.3

A estrutura paradiplomática no Brasil

Por outro lado, muitos governos subnacionais têm criado estruturas específicas para o tratamento dos assuntos internacionais, seja no âmbito regional (estados), seja no âmbito local (municípios). (APRIGIO, 2016, p. 63) Isso mostra que a paradiplomacia no

Brasil ainda tem bastante espaço para crescer e não deixará de ser relevante, independentemente da política externa adotada pelo governo central.

O estudo desenvolvido por Aprigio mostra que, dos 5570 municípios brasileiros, um total de 113 possuem estruturas paradiplomáticas formais, com a grande maioria deles se concentrando nas regiões sudeste e sul, seguido pelo nordeste, norte e centro-oeste, o que, segundo o autor, ainda é um número discreto, frente ao potencial do desenvolvimento da paradiplomacia no país. (APRIGIO, 2016, p. 64)

Um estudo desenvolvido por Clóvis Brigagão, em 2005, identificou que, das 27 capitais, 10 possuíam algum tipo de estrutura paradiplomática. Aprigio, em seu estudo, concluiu que o número havia aumentado para 16 em janeiro de 2016. Segundo o autor, isso mostra que há ainda um vasto caminho a ser percorrido pelos governos subnacionais brasileiros nesse aspecto. O autor critica que muitos gestores sequer compreendem a importância da atuação internacional, de um planejamento estratégico, e do impacto positivo que essa atuação pode proporcionar em nível local, além de certo amadorismo prático com que muitos governos subnacionais tratam do tema. (APRIGIO, 2016. p. 68)

Nesse sentido, o autor reforça que é fundamental que exista um planejamento estratégico com os objetivos para onde se quer chegar com as atividades paradiplomáticas. Os interesses políticos dos governadores e prefeitos também são determinantes para os rumos da paradiplomacia e das atividades que serão executadas. (APRIGIO, 2016. p. 68) Com isso, mais uma vez se deve ressaltar a importância do jogo de poder para os rumos da paradiplomacia no país, uma vez que, ao se destacarem com a paradiplomacia, através de acordos internacionais e comerciais, por exemplo, os governantes regionais podem ganhar projeção política para além da sua região de influência..

Entretanto, no Brasil, essas ações ainda caminham a passos lentos, apesar do Governo Federal possuir uma estrutura criada para, em tese, promover e/ou apoiar a atuação internacional de seus entes federados. Como apontado pelo autor, as principais razões para isso são a falta de planejamento estratégico, que tem como consequência a existência no país de um federalismo de subordinação, e não de coordenação, com uma só cabeça: a união, ou seja, contradizendo a lógica do sistema federal. (APRIGIO, 2016. p. 68)

Apesar dos problemas enfrentados no que se refere à promoção das atividades paradiplomáticas no país, existem pequenos exemplos que podem ser destacados, como os casos de algumas capitais como Belo Horizonte e Salvador que criaram secretarias e agências para a promoção de atividades internacionais, além do Rio de Janeiro, que, com a realização de megaeventos esportivos como a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos na última década, também aumentou a sua inserção internacional. (APRIGIO, 2016, p. 68)

2.4

A paradiplomacia no contexto regional sul-americano

Além disso, no âmbito regional sul-americano, também é possível destacar algumas iniciativas. No seu artigo “A contribuição da paradiplomacia municipal sul-americana para a integração regional em zonas de fronteira: a Rede Mercocidades e a integração fronteiriça no âmbito do Mercosul” José Fiorin Gomes afirma que, nos últimos anos, a integração regional da América do Sul ultrapassou o viés puramente econômico, para inserir preocupações relativas a aspectos políticos, sociais e culturais. Nesse aspecto, o autor destaca a integração fronteiriça, referente às ações coordenadas entre os países envolvidos para abarcar demandas das populações fronteiriças, o que envolve, necessariamente, os governos locais dessas cidades em regiões de fronteira. (GOMES, 2017, p. 237)

Nesse sentido, o autor destaca a Rede Mercocidades, uma iniciativa formada com o objetivo de buscar a participação de governos locais na integração do Mercosul ⁷, visando que eles sejam protagonistas nesse processo. Gomes destaca que a importância da participação de governos subnacionais na integração regional se dá pelo fato de estarem mais próximos às demandas dos cidadãos do que os governos nacionais. (GOMES, 2017, p. 237) Nesse sentido, é possível afirmar que se trata de uma iniciativa de paradiplomacia regional transfronteiriça, em que subunidades geograficamente vizinhas estabelecem contatos entre si.

Dessa forma, a Rede Mercocidades se trata de uma organização de cooperação descentralizada, formada pelos governos locais da região sul-americana, sendo, atualmente, composta por 303 cidades da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai,

⁷ Mercado Comum do Sul, bloco econômico criado em 1991, que engloba Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, além de países associados e observadores.

Venezuela, Bolívia, países membros do MERCOSUL, e de Chile, Colômbia e Peru, países associados ao bloco. (GOMES, 2017, p. 239)

Os principais objetivos dessa organização são o de fomentar o desenvolvimento de ações, programas e projetos de interesse intermunicipal que se relacionem ao processo de integração. Portanto, trata-se de um exemplo do fenômeno da paradiplomacia na integração regional sul-americana. (GOMES, 2017, p. 239)

2.5

Paradiplomacia na cidade do Rio de Janeiro

Entretanto, talvez nenhuma cidade brasileira tenha tido uma atuação paradiplomática maior que o Rio de Janeiro, que se destacou nas últimas décadas como um exemplo de atuação paradiplomática no Brasil, principalmente devido ao grande número de eventos internacionais que a cidade recebeu, especialmente megaeventos esportivos como a Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016, mas também outros como as conferências climáticas ECO-92 em 1992 e Rio + 20 em 2012, além de eventos religiosos como a Jornada Mundial da Juventude em 2013.

Nesse sentido, destaca-se a importância do Rio de Janeiro na centralidade nacional do Brasil, tendo exercido o papel de capital do país entre 1763 e 1960, ou seja, passando pelas épocas do Brasil Colônia, Império e República. Apesar da transferência da capital para Brasília e das dificuldades de reinserção estratégica da cidade no cenário nacional, o Rio de Janeiro ainda tem sua importância econômica, social e cultural, sendo a segunda cidade mais populosa do país e com o segundo maior PIB, com R\$ 221 bilhões. (APRIGIO, 2016, p. 76)

Como destaca o autor em sua obra, apesar da ausência de previsão constitucional no Brasil para a atuação internacional de entidades subnacionais, os municípios têm criado estruturas paradiplomáticas próprias e têm sido apoiados pelo próprio Estado central, e o mesmo aconteceu com a cidade do Rio de Janeiro. Dessa forma, a cidade se destaca no país como um importante polo turístico, o que possibilitou que organizasse eventos relevantes das mais variadas vertentes. Além disso, como uma cidade global, o Rio também tem o poder de atração de investimentos. (APRIGIO, 2016, p. 77)

É importante ressaltar ainda que o Rio de Janeiro também ocupa a primeira posição no ranking de estrangeiros residentes no Brasil. Dos vistos de trabalho para estrangeiros, concedidos no país até setembro de 2014, 41,67% foram para o Rio. (APRIGIO, 2016, p. 77)

Aprigio destaca que, diferentemente de outras cidades brasileiras, o Rio de Janeiro priorizou um arcabouço formal para estruturar a sua atuação e interlocução internacionais, atividades que se intensificaram sobretudo nas gestões administrativas do prefeito Eduardo Paes entre 2008-2016. (APRIGIO, 2016, p. 78)

Nesse sentido, a lei orgânica do Rio, que elenca as competências do município em seu capítulo II, prevê a atuação internacional da cidade no que diz respeito à assuntos de interesse local, irmanação com cidades estrangeiras, convênios e empréstimos internacionais, etc. (APRIGIO, 2016, p. 79, 80)

A gênese da estrutura paradiplomática da cidade teve início em 1986, quando o então prefeito Roberto Saturnino Braga alterou a estrutura do Gabinete do Prefeito, criando a primeira Assessoria Internacional (AI) da cidade. Entretanto, um ano depois, essa assessoria foi extinta, com a criação da Coordenadoria das Relações Internacionais e do Cerimonial, ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito. Com isso, o Rio de Janeiro se tornou a primeira cidade brasileira a possuir uma estrutura formal e exclusivamente destinada a tratar do tema e a nomeação de diplomatas de carreira para o cargo de chefiar a Coordenadoria das Relações Internacionais e do Cerimonial se tornaria, a partir de então, uma tradição. (APRIGIO, 2016, p. 80, 81)

Durante a primeira gestão de Eduardo Paes, foi lançado o Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009-2012, que se tratou do primeiro documento a ser elaborado pela gestão pública local, e objetivou a “construção de uma visão de futuro para a cidade”. De acordo com o próprio prefeito, o documento “foi fundamental ao construir a visão de onde se quer chegar: Tornar a cidade o melhor lugar para viver, trabalhar e visitar no Cone Sul”. Fundamentalmente, esse plano apresentava os objetivos centrais e os princípios de atuação do governo para a cidade do Rio. (APRIGIO, 2016, p. 82, 83)

No segundo mandato do prefeito, foi lançada uma segunda versão do plano, que buscava, entre outros objetivos: Estabelecer as condições necessárias para o crescimento econômico sustentável, promover o desenvolvimento de setores estratégicos para a

economia carioca, tornar o Rio uma cidade mais integrada do ponto de vista urbanístico e cultural e posicionar o Rio como importante centro político e cultural no cenário internacional. (APRIGIO, 2016, p.84)

Como é possível observar, esse plano tinha como principais metas o desenvolvimento econômico e social da cidade, e também buscava aumentar a participação internacional do município através da atração de investimentos, especialmente com a proximidade de megaeventos esportivos internacionais, como a Copa do Mundo e os jogos olímpicos.

Atualmente, para apoiar a sua atuação no cenário internacional, o Rio de Janeiro possui, formalmente, uma Coordenadoria de Relações Internacionais (CRI), que é o órgão municipal responsável por assessorar o prefeito na elaboração e execução de políticas públicas municipais relativas à cooperação internacional. Essa coordenadoria também age como facilitadora de projetos de cunho internacional entre a Prefeitura do Rio e as secretarias municipais, órgãos estaduais e federais, identificando oportunidades e acompanhando projetos internacionais de cooperação nas mais diversas áreas, como desenvolvimento urbano sustentável, resiliência, conhecimento, inovação, inclusão social e acessibilidade. (APRIGIO, 2016, p. 85)

A coordenadoria é a principal interlocutora da prefeitura com repartições consulares e missões diplomáticas, entre outras entidades internacionais de cunho regional e multilateral, bem como com as redes internacionais de cidades. A CRI é ainda responsável por organizar ou apoiar a vinda de missões de autoridades internacionais em visitas ao Rio de Janeiro. (APRIGIO, 2016, p. 85)

A CRI se subdivide em 5 áreas que buscam adequar a coordenadoria aos novos desafios do mundo presente, são elas: Gerência de Cooperação Bilateral; Gerência de Cooperação Multilateral; Gerência de Relações Institucionais; Gerência de Missões e Eventos; Gerência de Planejamento e Gestão. (APRIGIO, 2016, p. 85, 86)

Nesse sentido, durante a gestão de Eduardo Paes entre 2009 e 2017, o Rio de Janeiro se caracterizou por ser a sede de diversos megaeventos internacionais, sendo os principais deles os Jogos Mundiais Militares (2011), Fórum Econômico Mundial (2011), Rio+20 (2012), Jornada Mundial da Juventude (2013), Copa das Confederações da FIFA 2013 e Copa do Mundo da FIFA 2014, Clinton Global Initiative – CGI (2013), Rock in

Rio, Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, além das festas de réveillon e do carnaval e dos desfiles das escolas de samba, que ocorrem anualmente. (APRIGIO, 2016, p. 90)

Durante a Copa do Mundo, por exemplo, diversos países montaram estruturas próprias no Rio, fazendo com que houvesse não apenas a integração entre os nacionais, mas, nomeadamente, o estabelecimento de contatos comerciais, como foi o caso da Casa da Rússia, localizada no Museu de Arte Moderna (MAM), a Casa do Japão, sediada no Parque da Bola e a Casa da Suíça, sediada na Lagoa Rodrigo de Freitas. (APRIGIO, 2016, p. 99)

A Copa do Mundo de 2014 foi responsável por atrair turistas e investimentos para o Rio de Janeiro, aumentando a exposição internacional da cidade e contribuindo para a circulação financeira. Segundo dados divulgados pelo Portal da Copa (2014), o evento foi responsável por direcionar “886 mil turistas e movimentou R\$ 4,4 bilhões”. (APRIGIO, 2016, p. 99)

Dessa forma, é importante destacar a capacidade da prefeitura do Rio de Janeiro em trazer para a cidade uma grande quantidade de eventos internacionais em pouco espaço de tempo. Esses eventos foram responsáveis por projetar a cidade internacionalmente, além de, atrair cada vez mais turistas e investimentos internacionais para o município.

3

Paradiplomacia no Brasil durante a pandemia de COVID-19

Após analisar e entender a história da Paradiplomacia no Brasil, com especial foco em exemplos recentes, a pesquisa irá abordar a atuação do Governo Federal brasileiro durante a pandemia de COVID-19 no país e em seguida irá analisar como se deu a atuação paradiplomática dos estados de São Paulo e do Maranhão durante a pandemia de COVID-19, uma vez que esses 2 governos estaduais tiveram importante destaque na gestão da crise sanitária no país.

Para contextualizar, a pandemia de COVID-19 teve início na China, mais precisamente na cidade de Wuhan, com os primeiros casos de infecção pelo vírus SARS-Cov-2 tendo sido detectados em 8 de Dezembro de 2019. As vítimas seriam frequentadoras de um mercado atacadista de animais na cidade. A primeira morte em decorrência da pandemia, por sua vez, ocorreu em 9 de Janeiro de 2020, e o primeiro caso fora da China foi detectado na Tailândia em 13 de Janeiro de 2020.⁸

Em 9 de fevereiro de 2020, 34 brasileiros que viviam na cidade chinesa de Wuhan, epicentro do novo coronavírus, foram repatriados. Duas aeronaves da Força Aérea Brasileira aterrissaram no Brasil com o grupo. Eles ficaram de quarentena por 14 dias na Base Aérea de Anápolis, em Goiás.⁹

A partir de fevereiro, a doença rapidamente se espalhou pelo restante do mundo, com uma grande quantidade de casos sendo registrados em toda Ásia, Europa e Américas. No Brasil, o primeiro caso de COVID-19 foi registrado no dia 26 de Fevereiro de 2020, em um homem de 61 anos que havia viajado à Itália.¹⁰

No momento em que o primeiro caso de coronavírus foi registrado no Brasil, já existia um temor de que o número de casos no país e no mundo pudessem crescer rapidamente e a COVID-19 se transformasse em uma pandemia de abrangência mundial. Duas semanas mais tarde, no dia 11 de Março de 2020, a OMS (Organização Mundial da Saúde) declarou formalmente pandemia de coronavírus, considerando o número de infecções, mortes e países afetados.¹¹

⁸ LINHA do tempo do Coronavírus no Brasil. [S. l.]: **Sanar medicina**, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://www.sanarmed.com/linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil>. Acesso em: 10 nov. 2022.

⁹ Idem

¹⁰ Idem

¹¹ MOREIRA, Ardilhes; PINHEIRO, Laura. OMS declara pandemia de coronavírus: Diretor-geral da OMS disse que declaração não muda o que a Organização e os países devem fazer para 'detectar, proteger, tratar e reduzir a transmissão' do novo coronavírus (Sars-Cov-2), causador da doença Covid-19. Ministro da Saúde brasileiro também afirmou que nada muda para o país. **G1**, [S. l.], 11 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/11/oms-declara-pandemia-de-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 16 nov. 2022.

3.1

A atuação do Governo Federal durante a pandemia de COVID-19

No Brasil, as medidas adotadas pelo Governo Federal para combater a disseminação do vírus foram consideradas controversas. Por um lado, no início da crise sanitária, o Ministério da Saúde, na época liderado pelo Ministro Henrique Mandetta, recomendava medidas de isolamento social para conter a propagação da COVID-19, por outro lado o Presidente da República, Jair Bolsonaro, se expressava abertamente contra essas medidas, adotando um discurso de que “a economia não poderia parar”, o que gerou uma crise entre o chefe de estado e o ministro da saúde.¹²

No início da pandemia no Brasil, enquanto o Ministro da Saúde se expressava abertamente contrário a aglomerações que poderiam contribuir para alastrar a pandemia, o presidente chegou a participar de manifestações com apoiadores e discursou em rede nacional criticando as medidas de isolamento social, em uma clara demonstração de contrariedade às medidas defendidas pelo Ministério da Saúde na época e respaldadas pela maioria dos médicos e cientistas.¹³

Em 20 de Março de 2020, o Ministério da Saúde reconheceu a existência de transmissão comunitária do vírus Sars-Cov2 no Brasil, que ocorre quando não é mais possível rastrear qual a origem da infecção, indicando que o vírus circula entre as pessoas, independente de terem viajado ou não para o exterior. Enquanto isso, a maioria dos governos estaduais no país seguia as orientações do ministro da saúde de recomendar o isolamento social e evitar aglomerações, com alguns estados decretando inclusive o fechamento de atividades essenciais de comércio e serviços.¹⁴

¹² ECONOMIA não pode parar por causa do novo coronavírus, diz Bolsonaro: Em conferência com empresários, presidente pede que atividades não sejam totalmente suspensas para evitar uma 'catástrofe de verdade'. **CNN Brasil**, São Paulo, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/economia-nao-pode-parar-por-cao-do-coronavirus-diz-bolsonaro/>. Acesso em: 10 nov. 2022

¹³ PROTAGONISMO de Mandetta na crise do coronavírus incomoda Bolsonaro: A presença do presidente nos atos, de domingo (15/3), atropelou todo o discurso do ministro de enfrentamento à doença e desautorizou uma de suas principais medidas. **Correio Braziliense**, [S. l.], 17 mar. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/17/interna_politica,834834/protagonismo-de-mandetta-na-crise-do-coronavirus-incomoda-bolsonaro.shtml. Acesso em: 10 nov. 2022.

¹⁴ LINHA do tempo do Coronavírus no Brasil. [S. l.]: **Sanar medicina**, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://www.sanarmed.com/linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil>. Acesso em: 10 nov. 2022.

Nesse sentido, é importante destacar a decisão do STF (Supremo Tribunal Federal), que deu autonomia para os Estados e Municípios decretarem o isolamento social como forma de combater a pandemia, fruto de uma ação apresentada pelo PDT (Partido Democrático Trabalhista) contra vários dispositivos da Medida Provisória 926 de 2020, que atribuiu à Presidência da República a centralização das prerrogativas de isolamento, quarentena, interdição de locomoção e de serviços públicos e atividades essenciais durante a pandemia. Os autores da ação alegaram que a Medida Provisória esvaziava a competência e a responsabilidade constitucional de Estados e municípios para executar medidas sanitárias, epidemiológicas e administrativas relacionadas ao combate ao novo coronavírus.¹⁵

Ao mesmo tempo, a crise entre o Presidente da República e o Ministro da Saúde se estendeu por mais de 1 mês desde o início da crise sanitária e acabou escalando até que, no dia 16 de Abril de 2020, o Presidente decidiu exonerar Henrique Mandetta, assumindo em seu lugar Nelson Teich, que ficaria no cargo por menos de 1 mês, por também entrar em discordância com o chefe do executivo a respeito de medidas de isolamento social e também em relação ao uso da hidroxicloroquina, medicamento que era defendido por Bolsonaro no combate à COVID-19.¹⁶

Em seguida, assumiu como ministro da saúde o General Eduardo Pazuello, cuja nomeação foi alvo de críticas pelo fato de não possuir formação na área de saúde. Desde então, o Ministério da Saúde passou a adotar a controversa estratégia de enfrentamento da pandemia que vinha sendo defendida pelo Presidente, como a defesa da hidroxicloroquina e do chamado tratamento precoce para o combate ao vírus. Na posse do novo ministro, um discurso feito pelo presidente deu a entender que qualquer um que fosse contra a ideia do tratamento precoce não teria espaço no governo.¹⁷

Posteriormente, entre Abril e Outubro de 2021, foi instalada no Senado Federal uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) para investigar a conduta do Governo Federal na gestão da crise do coronavírus no Brasil e também na compra de vacinas contra

¹⁵ VICTOR, Nathan. STF decide que Estados e municípios têm autonomia para impor isolamento. **Poder 360**, [S. l.], 15 abr. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/stf-decide-que-estados-e-municipios-tem-autonomia-para-impor-isolamento/>. Acesso em: 11 nov. 2022.

¹⁶ MINISTRO da Saúde Nelson Teich pede demissão menos de um mês depois de assumir. **BBC News Brasil**, [S. l.], 15 maio 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52683285>. Acesso em: 17 nov. 2022.

¹⁷ CALHEIROS, Renan. **CPI da pandemia - Relatório Final**. [S. l.]: Senado Federal, 2021.

a doença. Durante seu depoimento na CPI, o ex-ministro da saúde Henrique Mandetta relatou a dificuldade de trabalhar no Governo e afirmou que chegou a encaminhar uma comunicação oficial à Presidência da República, em que reclamava da falta de apoio do governo federal na implementação das orientações e recomendações da Pasta, fundamentadas nos fatos apurados e nas evidências científicas. (CALHEIROS, 2021, p. 91)

Além disso, o ex-ministro relatou também que o governo estava consciente de que incentivava o isolamento vertical e o uso da cloroquina como tratamento para a doença sem evidências científicas e sem a recomendação do Ministério da Saúde. Mandetta enfatizou também que gastos com a compra de cloroquina não passaram pelo Ministério da Saúde, contrariando um parecer da AGU (Advocacia Geral da União) que explicitava que a compra de qualquer item teria que ser aprovada pela Conitec (Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde), o que não ocorreu com esse medicamento, porque não haveria evidência científica que comprovasse seus benefícios. (CALHEIROS, 2021, p. 91, 92)

Os fatos relatados por Mandetta também foram confirmados por Nelson Teich, ministro da saúde que o sucedeu no cargo, que afirmou ter tido conhecimento por meio da imprensa de que o Governo realizou gastos vultuosos com a cloroquina, e concordando que a responsabilidade pela persistência na indicação do medicamento seria exclusivamente do Presidente Jair Bolsonaro, o que motivou sua saída do Ministério. (CALHEIROS, 2021, p. 93)

A partir dos depoimentos e dos fatos relatados, o relatório afirma que havia um claro conflito entre o Ministério da Saúde, que sob a gestão de Mandetta seguia recomendações médico-científicas, e de outro o Presidente da República e seu círculo mais próximo de assessores, que não se baseavam em evidências científicas para recomendar o uso da cloroquina e outras formas de tratamento. (CALHEIROS, 2021, p. 91, 92)

É possível evidenciar através de dados que a controversa gestão do Governo Federal no combate à COVID-19 contribuiu para o elevado número de mortes provocadas pela doença no país. Até Novembro de 2022 o Brasil registrava mais de 700 mil óbitos

pela doença, o que representa cerca de 11% de todas as mortes provocadas pela COVID-19 no mundo, enquanto que o país possui cerca de 3% da população mundial.¹⁸

A partir do seguinte gráfico, é possível perceber que houve um elevado aumento do número de óbitos no país especialmente durante os meses de Abril, Maio, Junho e Julho de 2020, quando ocorreram as mencionadas trocas no Ministério da Saúde e houveram recomendações confusas direcionadas a população, fatores que podem ter contribuído para o aumento da letalidade da doença em território nacional.



Fonte: Ministério da Saúde

Além disso, o relatório da CPI da Pandemia também concluiu que o aumento da produção de cloroquina por parte do Laboratório Químico Farmacêutico do exército também ocorreu à margem do Ministério da Saúde. Tanto Henrique Mandetta quanto Nelson Teich afirmaram não saber e não terem autorizado a produção do medicamento, contrariando assim o Ministério da Defesa, que afirmou por meio de um ofício que a ordem para produção de cloroquina e hidroxiclороquina atendia à orientação e à demanda do Ministério da Saúde. (CALHEIROS, 2021, p. 92)

Ainda que em nenhum momento tenha havido comprovação científica de que a cloroquina era eficaz no combate à COVID-19, e a OMS tenha suspenso os testes com

¹⁸ COVID-19 Dashboard. [S. l.], 14 nov. 2022. Disponível em: <https://www.arcgis.com/apps/dashboards/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>. Acesso em: 14 nov. 2022.

a droga em meados de junho de 2020, com toda a comunidade científica afastando qualquer possibilidade de benefícios deste medicamento no combate ao coronavírus, o Governo Federal, durante toda a pandemia, deu ênfase a esse tipo de tratamento. (CALHEIROS, 2021, p. 92) Com a chegada do General Pazuello ao cargo de Ministro, essa conduta passou a contar também com a conivência do próprio Ministério da Saúde.

Outra questão que gerou bastante polêmica e controvérsia durante a gestão da pandemia por parte do Governo Federal no Brasil foi relativa à compra de vacinas. Nesse sentido, o relatório da CPI da pandemia destaca que todas as negociações relacionadas à compra de vacinas em 2020 foram realizadas sob a gestão do então Ministro da Saúde Eduardo Pazuello e do então secretário executivo do Ministério da Saúde Élcio Franco, ambos indicados para os cargos pelo Presidente Jair Bolsonaro. (CALHEIROS, 2021, p. 205)

Nesse período, foram feitas as primeiras ofertas de aquisição preferencial de vacinas, com destaque para o imunizante CoronaVac, da empresa Sinovac, que entregaria o ingrediente farmacêutico ativo (IFA) ao Instituto Butantan para produção e envasamento, e o da Pfizer, que já seria entregue pronto. O relatório aponta que as tratativas e a conclusão das negociações do governo federal com as referidas empresas sofreram injustificável atraso, o que impactou diretamente na aquisição das vacinas e, conseqüentemente, na imunização da população brasileira. (CALHEIROS, 2021, p. 205)

O relatório afirma ainda que, quando o desenvolvimento das vacinas se tornou uma realidade, o Governo Federal, ao invés de ampliar ao máximo as opções de compra, centralizou seus esforços na aquisição da vacina da Universidade de Oxford, que tem a empresa AstraZeneca como detentora dos respectivos direitos de produção, distribuição e comercialização. Além disso, depoimentos da Pfizer e do Instituto Butantan revelaram que a aquisição de imunizantes não era uma prioridade para o Ministério da Saúde, que postergou ao máximo a conclusão das negociações. (CALHEIROS, 2021, p. 205)

A CPI da Pandemia descobriu também que o Governo Federal ignorava sistematicamente imunizantes com ofertas sólidas e alto grau de confiabilidade enquanto que negociações suspeitas e irregulares ocorreram frequentemente no Ministério da Saúde. Nesse sentido, destacam-se as negociações envolvendo a vacina Covaxin as produzidas pela CanSino. (CALHEIROS, 2021, p. 206)

Durante depoimento na CPI em Junho de 2021, os epidemiologistas Jurema Werneck e Pedro Hallal afirmaram que mais de 400 mil vidas poderiam ter sido salvas no Brasil durante a pandemia de COVID-19 caso tivessem sido adotadas medidas e políticas efetivas de combate ao vírus como estímulo ao isolamento, ao uso de máscaras e vacinação. De acordo com Hallal, somente a demora na compra de vacinas foi responsável pela morte de 95 mil a 145 mil pessoas. O pesquisador também estabeleceu comparações entre o número de mortos no Brasil e os óbitos de outros países, reforçando que, naquele momento, o Brasil possuía cerca de 13% das vítimas de covid do planeta e que a mortalidade acumulada seria de 2,3 mil pessoas a cada milhão de habitantes.¹⁹

Outra situação envolvendo compra de vacinas por parte do Governo e que gerou bastante controvérsia foi a não resposta a diversos e-mails enviados pela fabricante Pfizer. Um documento enviado em caráter sigiloso para a CPI mostrou o presidente da farmacêutica na América Latina pedindo por uma resposta à última oferta de vacinas contra a covid-19, ressaltando que a tentativa de parceria já durava seis meses e que esta seria a última chance para o Brasil obter doses que estavam reservadas para o país.²⁰ Tal situação revela que o Governo Federal não priorizou a vacinação no país de forma adequada.

Durante seu depoimento na CPI, o Presidente da Pfizer na América Latina Carlos Murillo, afirmou que foram feitas três ofertas ao governo em agosto do ano passado, envolvendo possibilidade de aquisição de 70 milhões de doses com início de entrega em dezembro; uma oferta no dia 1º de novembro; outra 24 de novembro; depois dia 15 de fevereiro e outra no dia 8 de março, quando o contrato foi assinado para 100 milhões de doses.²¹ Sendo assim, é válido lembrar que o Brasil iniciou a vacinação contra a COVID-

¹⁹ MOURA, Thaís; OLIVEIRA, Marina. 400 mil vidas poderiam ter sido salvas, estimaram epidemiologistas em CPI. **Congresso em foco**, [S. l.], 24 jun. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/cpi-da-covid-ouve-pedro-hallal-e-jurema-werneck/>. Acesso em: 14 nov. 2022.

²⁰ TEÓFILO, Sarah; LIMA, Bruna. E-mails mostram que Pfizer tentou vender vacinas ao Brasil por 6 meses: Presidente da farmacêutica na América Latina enviou mensagens ao ex-secretário Elcio Franco pedindo uma resposta. Em uma das dezenas de correspondências, o executivo informou que o Brasil perderia a reserva de doses caso não assinasse memorando até 7 de dezembro. **Correio Braziliense**, [S. l.], 16 jun. 2021. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/06/4931817-e-mails-mostram-que-pfizer-tentou-vender-vacinas-ao-brasil-por-6-meses.html>. Acesso em: 15 nov. 2022.

²¹ Idem

19 em Janeiro de 2021, ou seja, um mês depois do que seria caso o governo respondesse os e-mails enviados pela fabricante Pfizer.

Sobre a demora na compra de vacinas, o então Ministro da Saúde Eduardo Pazuello, em seu depoimento na CPI, se defendeu alegando que a vacina da Pfizer se tratava de um imunizante com tecnologia desconhecida, muito mais cara que as outras, e que demandava logística complexa de armazenamento, em temperaturas muito baixas. Também afirmou que a “questão da transferência de tecnologia” e a “questão dos custos” eram “métricas” para a decisão de compra de vacinas, chegando mesmo a dizer que a compra direta de vacina seria preterida em relação à compra com encomenda tecnológica. O então secretário executivo do Ministério da Saúde Élcio Franco também afirmou que não houve interesse pela Pfizer porque a empresa farmacêutica “não quis fazer a transferência de tecnologia”. (CALHEIROS, 2021, p. 206, 207)

Na CPI, o ex-ministro confirmou que entre maio e junho de 2020 recebeu a primeira proposta oficial da empresa, um memorando de entendimento, em que estavam previstas as quantidades de 1,5 milhão de doses em 2020; 18,5 milhões até o final do primeiro semestre de 2021; e o restante até o final do ano, totalizando 70 milhões de doses. (CALHEIROS, 2021, p. 207, 208)

É válido destacar ainda que o ex-ministro alegou, em 11 de fevereiro de 2021, que a quantidade de doses oferecidas pela Pfizer ao Brasil seria de apenas 6 milhões. Entretanto, o representante da Pfizer na América Latina, Carlos Murillo, negou esse número, e, ao ser interrogado, o próprio ex-ministro Pazuello acabou por admitir que a proposta na verdade foi de 70 milhões de doses. (CALHEIROS, 2021, p. 207, 208)

Em relação às vacinas da CoronaVac, Pazuello assinou e anunciou publicamente o protocolo de intenções para a compra de 46 milhões de doses. Entretanto, o presidente da República o desautorizou, declarando que não as compraria. Sobre este episódio, o então ministro respondeu: “é simples assim: um manda e o outro obedece”. Pazuello se defendeu alegando que se tratava de uma declaração informal enquanto agente político em uma postagem na internet, afirmando que o Presidente nunca lhe deu ordem para não comprar vacinas do Instituto Butantan. (CALHEIROS, 2021, p. 209)

No entanto, o diretor do Butantan, Dr. Dimas Covas, confirmou na CPI que o referido pronunciamento do Presidente causou a suspensão das tratativas e atrasou a aquisição da vacina. Além disso, o governo federal ignorou os pedidos de apoio

financeiro feitos pelo Butantan para estudos clínicos (R\$ 85.000.000,00) e construção de uma nova fábrica com capacidade de produção de cem milhões de vacinas anuais (R\$ 60.000.000,00). (CALHEIROS, 2021, p. 209)

Além dos depoimentos e das afirmações feitas pelo ex-ministro Eduardo Pazuello e pelo ex-secretário de saúde Élcio Franco, outros depoimentos e documentos encaminhados e os especialistas ouvidos pela CPI apontam que houve grave omissão por parte das autoridades sanitárias que poderiam e deveriam ter agido para adquirir o imunizante necessário para a prevenção do aumento de contaminações pela covid-19, bem como do agravamento do quadro de saúde das pessoas que eventualmente se contaminaram em um momento posterior. (CALHEIROS, 2021, p. 217)

Ainda em 2020, o governo brasileiro foi procurado por empresas desenvolvedoras de vacinas. Conforme Nota Informativa 1/2020-SCTIE /MS, a Fiocruz apresentou ao Ministério da Saúde um monitoramento do desenvolvimento global de vacinas, feito em 28 de Abril de 2020. Em reunião no dia 3 de junho de 2020 entre Ministério da Saúde e Fiocruz, esta apresentou aspectos técnicos das vacinas mais promissoras contra a covid-19, para possíveis parcerias. Entre elas, entraram em contato com o Ministério da Saúde até 26 de Junho de 2020 as seguintes: Janssen, Moderna, Pfizer, Safoni e Oxford/AstraZeneca. (CALHEIROS, 2021, p. 217, 218)

Dessa forma, havia dois caminhos possíveis e não-excludentes para o Brasil ter uma vacina para combater o novo coronavírus: desenvolver um imunizante próprio ou comprar um desenvolvido por outros. Como o país não estava entre aqueles com capacidade tecnológica para desenvolver uma vacina rapidamente, esta última via seria necessariamente aquela a ser seguida pelo governo, como de fato foi. (CALHEIROS, 2021, p. 218)

Sendo assim, devido à escassez e a corrida por vacinas no mundo, a melhor estratégia para a compra de vacinas seria diversificar e garantir contratos para imunizar a população brasileira, sob pena de ficar no final da fila, começar a vacinação tardiamente e em ritmo lento e computar mais mortes e mais tempo de medidas restritivas da atividade econômica e de circulação, o que conseqüentemente provoca a redução do PIB e gera mais mortes no longo prazo com desemprego e recessão. Isso foi o que acabou acontecendo no Brasil. (CALHEIROS, 2021, p. 218)

O diretor do Instituto Butantan, Dimas Covas, disse em depoimento à CPI que a questão da vacina não foi bem resolvida pelo País em 2020. Dada a alta demanda, “a cada dia que se esperava uma definição, obviamente maior era a dificuldade para ter vacinas”, afirmou. Da mesma forma, o presidente da Pfizer da América Latina, Carlos Murillo, em seu depoimento, informou que a transferência de tecnologia era um ponto importante para o governo brasileiro, e “era o modelo que permitiria avançar, dado o marco jurídico existente no País”. (CALHEIROS, 2021, p. 218, 219)

No Brasil, as negociações para aquisição de imunizantes por parte do Governo Federal foram lentas, conforme informam as mensagens trocadas entre a Pfizer e o governo brasileiro e a Nota Informativa 28/2021-SE/MS (Moderna e Janssen). Os contatos iniciais foram feitos em maio e junho de 2020, já sinalizando para oferta de vacinas, mas apenas em março de 2021 foi fechado contrato com a Pfizer (100 milhões de doses/US\$ 10 por dose) e a Janssen (38 milhões de doses/ US\$ 10 por dose). Até o momento também não havia contato com a Moderna, um fornecedor de um bilhão de doses para 2021. (CALHEIROS, 2021, p. 220)

Além disso, o caso envolvendo as negociações para a aquisição da vacina indiana Covaxin foge do padrão e teve maiores desdobramentos. As tratativas para adquirir a Covaxin se iniciaram no final de 2020, porém, ao contrário das demais vacinas, tiveram um trâmite diferenciado, mais ágil. Por conta disso, foram realizados bem menos contatos do Ministério da Saúde com a desenvolvedora do imunizante, a contratação ocorreu em menos de um terço do tempo que levou, por exemplo, a da Pfizer, e houve, inclusive, envio de carta do presidente da República ao Primeiro-Ministro da Índia, comunicando a seleção da Covaxin para o PNI (Plano nacional de imunização). (CALHEIROS, 2021, p. 248, 249)

Essa especial atenção do governo federal em relação à vacina Covaxin poderia ser vista como benéfica se não fossem as inúmeras irregularidades identificadas pela CPI na negociação. O valor da dose da Covaxin mostrou-se ao menos 50% mais caro que a média das demais vacinas contratadas e significativamente superior ao valor da dose ofertada inicialmente (cerca de 1.000%), a compra foi feita por meio de um intermediário, a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., vinculada à outra empresa que já tivera problemas com o Ministério da Saúde, e a desenvolvedora do imunizante não tinha, no momento da contratação, certificado de boas práticas de fabricação concedido pela Anvisa. (CALHEIROS, 2021, p. 249)

Outra atuação estranha do governo federal foi em relação ao consórcio Covax Facility, coordenado pela OMS e pela Gavi, Aliança Global de Vacinas, organização internacional. Embora o ex-ministro Eduardo Pazuello tenha afirmado que o preço inicial era de US\$ 40. Não é o que uma nota técnica do ministério da saúde informava. A Nota Técnica 12/2020-AISA/GM/M informa que a Covax se baseou em preços médios da manufatura de vacinas para outras doenças, e foram definidas 3 faixas (países de renda alta, renda média-alta e renda média-baixa). A faixa média de preço por dose foi assim definida: países de alta renda: 25 a 40 dólares; países de média-alta renda (caso do Brasil): 10 a 16 dólares; países de média-baixa renda: 5 a 8 dólares. (CALHEIROS, 2021, p. 249)

Além disso, o Governo Federal, em relação às negociações com o consórcio Covax, se mostrava preocupado com dados científicos de eficácia e segurança de cada vacina candidata do portfólio, assim como responsabilidade por eventuais efeitos colaterais, o que contrasta com a ausência de rigor semelhante para o uso de medicamentos para tratamento farmacológico como a cloroquina e para a aquisição da vacina Covaxin. (CALHEIROS, 2021, p. 253)

No dia 20 de Outubro de 2021, o Senador Renan Calheiros (MDB-AL), relator da comissão entregou o seu relatório final, em um texto contendo mais de 1000 páginas, que aborda grande quantidade dos assuntos tratados durante os 5 meses de investigação da Comissão, incluindo a omissão do governo na compra de vacinas, todos os pontos envolvendo o tratamento precoce, além de indiciar por crimes 65 pessoas e 2 empresas como o presidente da República Jair Bolsonaro (sem partido) e o general da ativa e ex-ministro da saúde Eduardo Pazuello.²²

O presidente Bolsonaro, por exemplo, foi indiciado pelos crimes de charlatanismo, infração a medidas sanitárias preventivas, incitação ao crime, prevaricação, epidemia com resultado em morte, crime contra a humanidade, emprego irregular de verbas públicas e falsificação de documento particular. O ex-ministro da saúde Eduardo Pazuello e outros aliados próximos do presidente da República, como

²² CPI da Covid: Veja quais são os crimes atribuídos a cada um dos citados: Epidemia com resultado em morte, charlatanismo, corrupção e fraude. Lista mostra todos os 24 crimes e quem poderá ser indiciado.. **G1**, [S. l.], 20 out. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/cpi-da-covid/noticia/2021/10/20/cpi-da-covid-crimes-atribuidos-lista.ghtml>. Acesso em: 29 nov. 2022.

políticos, empresários e influenciadores também foram indiciados por diversos crimes contra a saúde pública.²³

O autor Vinícius Villani Abrantes, em seu artigo “Brasil e a diplomacia da saúde: um recorte temporal da atuação do Estado durante a pandemia de COVID-19” afirma que o Brasil, no que se refere ao combate à pandemia, atuou de maneira oposta a muitos países considerados como referência no contexto da pandemia, e, para além disso, atuou, em muitos casos, em contraposição com o que a Organização Mundial de Saúde está publicando com protocolo. Nesse contexto, então, o país rompeu com a linearidade diplomática e como consequência se transformou em um polo negativo de contraposição de teorias e práticas. O país perdeu o posicionamento consistente e estratégico no que se refere ao desenvolvimento de uma política “unida” de enfrentamento com os demais países da América do Sul, e no que tange a esta política, a cooperação científica internacional poderia ser uma das iniciativas. (ABRANTES, 2020, p. 22)

Para o autor, ficou visível que a falta de líderes competentes tecnicamente, fez com que o país registrasse um dos números mais altos de casos confirmados e, por conseguinte, de óbitos, se comparado em uma perspectiva de casos fatais por milhão de habitantes. Além disso, muitas outras consequências poderiam surgir no transcorrer do tempo por conta da “política de negação” e, por consequência, pela falta de incentivo e posicionamento científico por parte do Governo Federal. Dessa forma, uma atuação com responsabilidade social é imprescindível nesse contexto. (ABRANTES, 2020, p. 22)

Além da demora nas ações por parte do Governo para adquirir vacinas contra a COVID-19, e dos discursos negacionistas, tanto em relação aos imunizantes quanto as medidas de isolamento social, é possível mencionar também declarações públicas do Presidente da República colocando em dúvida à eficiência da vacinação, o que indica a falta de compromisso do mesmo em estimular a imunização da população. Em 21 de outubro de 2020, por exemplo, declarou que qualquer vacina deveria ser comprovada cientificamente pelo Ministério da Saúde e certificada pela Anvisa, pois o povo brasileiro não seria cobaia de ninguém.²⁴

²³ Idem

²⁴ LOPES, Anna Júlia. Relembre declarações de Bolsonaro sobre a vacinação: Há pouco mais de 1 ano, presidente afirmou que “menos da metade” da população se vacinaria. **Poder 360**, [S. l.], 17 jan. 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/relembre-declaracoes-de-bolsonaro-sobre-a-vacinacao/>. Acesso em: 17 nov. 2022.

Nos meses seguintes, Bolsonaro deu mais declarações controversas a respeito da vacinação, afirmando, por exemplo, que ele mesmo não tomaria a vacina contra a COVID-19, alegando que “teve a melhor vacina, o vírus”. Afirmou também que a pressa da vacina não se justificava e que menos da metade da população iria se imunizar. Reclamou ainda dos que contestavam os remédios alternativos, como a cloroquina, por não possuírem comprovação científica, afirmando que “deveríamos ter várias opções” de tratamento contra a COVID-19.²⁵

Em Junho de 2021, quando a vacinação já estava relativamente avançada a nível nacional e se mostrava eficaz em reduzir a mortalidade pela doença, Bolsonaro questionou: “E eu pergunto: a vacina tem comprovação científica ou está em estado experimental ainda? Está [em estado] experimental. Nunca vi ninguém morrer por tomar hidroxicloroquina, em especial na região amazônica”. No mesmo mês, afirmou também que todos os que contraíram o vírus estavam vacinados de forma mais eficaz até do que a própria vacina. Em Dezembro, reafirmou que não tomou a vacina e não iria tomar.²⁶ É válido destacar que o Planalto também colocou o cartão de vacinação de Bolsonaro sob sigilo de 100 anos.²⁷

A respeito da CoronaVac, Bolsonaro afirmou em Junho de 2020 que o Governo havia entrado no consórcio de Oxford e que não entraria em acordo “com aquele outro país” para compra de vacinas, ironizando em referência à China. Em Outubro de 2020, afirmou novamente que não compraria esse imunizante. Uma vez que, de acordo com ele, não transmitia segurança suficiente para a população.²⁸

Sobre a CoronaVac, o Presidente criticou a atuação do Governador de São Paulo, João Dória, afirmando que o Governo Federal não mantinha diálogo com ele em relação à COVID-19. Criticou também o Governador paulista por querer obrigar a população a se vacinar, uma vez que, de acordo com Bolsonaro, “a vacina jamais poderia ser obrigatória”²⁹

²⁵ Idem

²⁶ Idem

²⁷ PLANALTO impõe sigilo de cem anos a cartão de vacinação de Bolsonaro. **Congresso em foco**, [S. l.] , 8 jan. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/planalto-sigilo-cartao-vacinacao-bolsonaro/>. Acesso em: 17 nov. 2022.

²⁸ LOPES, Anna Júlia. Relembre declarações de Bolsonaro sobre a vacinação: Há pouco mais de 1 ano, presidente afirmou que “menos da metade” da população se vacinaria. **Poder 360**, [S. l.] , 17 jan. 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/relembre-declaracoes-de-bolsonaro-sobre-a-vacinacao/>. Acesso em: 17 nov. 2022.

²⁹ Idem

Essas e outras declarações por parte do Presidente da República revelam que o chefe do executivo se pautava por um negacionismo científico na condução da pandemia e, especialmente, em relação à vacinação. Isso indica também que, tal como foi revelado durante as investigações conduzidas pela CPI da Pandemia no Senado Federal, houve um atraso deliberado na aquisição de vacinas contra a COVID-19 por parte do Governo Federal, e que isso era estimulado diretamente pelo Presidente.

A partir dos dados analisados, é possível afirmar também que a negligência do Governo Federal em relação à compra de imunizantes contra a COVID-19 também comprometeu o processo de vacinação no país, que teve início oficialmente em 17 de Janeiro de 2021, mas, como revelado pela CPI, poderia ter começado em Dezembro de 2020 caso o governo tivesse respondido adequadamente os e-mails da Pfizer, por exemplo. O diretor do Instituto Butantã, Dr. Dimas Covas, durante a CPI afirmou inclusive que o Brasil poderia ter sido o primeiro país do mundo a iniciar a vacinação, se não fosse a confusão nas negociações com o Governo e a demora na assinatura do contrato com a CoronaVac.³⁰

O atraso na compra de vacinas por parte do Governo teve impacto em todo processo de vacinação. Apenas em outubro de 2021 o Brasil conseguiu atingir a marca de 50% da população imunizada com duas doses ou com a dose única, no caso da vacina Jansen, ficando atrás de 52 países com mais de 1 milhão de habitantes nesse quesito.³¹

Além disso, ao contrário do que afirmava o Presidente Jair Bolsonaro, a vacinação teve resultado eficaz no que diz respeito à diminuição da mortalidade provocada pela COVID-19. A partir dos gráficos abaixo, é possível visualizar uma queda significativa nos números das médias móveis de 7 dias no quantidade de casos e óbitos por COVID-19 no país entre os meses de Julho e Novembro de 2021, coincidindo com o avanço do processo de vacinação no país, e, apesar de um aumento repentino no número de casos no final do ano, isso não foi acompanhado de um aumento no número de mortes.

³⁰ BRASIL poderia ter sido primeiro do mundo a vacinar, afirma Dimas Covas à CPI. **Agência Senado**, [S. l.], 27 maio 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/27/brasil-poderia-ter-sido-primeiro-do-mundo-a-vacinar-afirma-dimas-covas-a-cpi>. Acesso em: 17 nov. 2022.

³¹ MALI, Tiago; MÔES, Malu. Brasil é o 53º a imunizar 50% da população; saiba o que aconteceu com outros países: Conta considera somente os países com mais de 1 milhão de habitantes. Outros países chegaram a ter novos picos de morte. **Poder 360**, [S. l.], 20 out. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/coronavirus/brasil-e-o-53o-a-imunizar-50-da-populacao-saiba-o-que-aconteceu-com-outros-paises/>. Acesso em: 17 nov. 2022.



Fonte: CONASS (Conselho Nacional de Secretários de Saúde)

Ao final de 2021, o Brasil atingia a marca de 143,3 milhões de pessoas imunizadas contra a COVID-19, o que equivale a 67,20% da população.³² O processo de vacinação possibilitou, portanto, que o país voltasse aos poucos a normalidade, com o retorno de atividades presenciais essenciais, além da clara redução do número de mortes pela doença.³³

³² VACINAÇÃO contra a Covid: mais de 143,3 milhões de pessoas estão totalmente imunizadas: Completamente imunizados equivalem a 67,20% da população. Dose de reforço foi aplicada em 26.311.179 pessoas. **G1**, [S. l.], 31 dez. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/saude/coronavirus/vacinas/noticia/2021/12/31/vacinacao-contr-a-covid-mais-de-1433-milhoes-de-pessoas-estao-totalmente-imunizadas.ghtml>. Acesso em: 20 nov. 2022.

³³ RETROSPECTIVA 2021: segundo ano da pandemia é marcado pelo avanço da vacinação contra Covid-19 no Brasil: Novas variantes, ondas de infecção e alta cobertura vacinal marcaram o ano no Brasil, com destaque para a CoronaVac como vacina pioneira especialmente em relação à proteção de idosos e profissionais da saúde. **Portal do Butantan**, [S. l.], 31 dez. 2021. Disponível em: <https://butantan.gov.br/noticias/retrospectiva-2021-segundo-ano-da-pandemia-e-marcado-pelo-avanco-da-vacinacao-contr-a-covid-19-no-brasil>. Acesso em: 20 nov. 2022.

Esses números mostram também que o discurso anti-vacina adotado pelo Presidente Jair Bolsonaro não surtiu efeito no que diz respeito à disposição da população brasileira em se vacinar contra a COVID-19, incluindo grande parte de seus eleitores, uma vez que, assim que as vacinas estiveram disponíveis, a grande maioria decidiu se imunizar.

Como é possível observar, a atuação do Governo Federal no combate à pandemia de COVID-19 no Brasil foi marcada por diversas controvérsias e alvo de diversas críticas, tanto por parte da comunidade científica quanto na sociedade civil como um todo. Uma pesquisa do Datafolha de Maio de 2021 apontou que 51% dos entrevistados reprovavam o desempenho de Bolsonaro na pandemia, enquanto apenas 21% aprovavam. Ao mesmo tempo, a aprovação média dos governadores dos estados era de 35%, maior que a reprovação que era de 29%. A mesma pesquisa apontou também que 39% apontavam o Presidente como principal responsável pela crise sanitária no país, enquanto 20% apontavam os governadores.³⁴

3.2

A Política Externa Brasileira (PEB) durante o Governo de Jair Bolsonaro

Para entender a atuação paradiplomática de alguns estados brasileiros ao longo da pandemia de COVID-19, é importante compreender também a forma como é conduzida a Política Externa Brasileira (PEB) durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022).

Durante a gestão Bolsonaro, que teve início em 2019, ocorreram drásticas mudanças na política externa brasileira (PEB). Se por um lado, especialmente durante a primeira década do século, o Brasil adotou o que se convencionou chamar de “política externa ativa e altiva”³⁵, em que o país buscava uma participação maior em organismos multilaterais, parcerias com diversos atores com um foco maior na cooperação sul-sul,

³⁴ DATAFOLHA: 51% reprovam desempenho de Bolsonaro na pandemia; 21% aprovam: Pesquisa ouviu 2.071 pessoas nos dias 11 e 12 de maio; margem de erro é de 2 pontos percentuais para mais ou para menos. Ministério da Saúde e governadores tiveram queda na rejeição e avaliação de desempenho melhor que a do presidente.. **GI**, [S. l.], p. 1-1, 14 maio 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/05/14/datafolha-51percent-reprovam-desempenho-de-bolsonaro-na-pandemia-21percent-aprovam.ghtml>. Acesso em: 21 nov. 2022.

³⁵ DE ANDRADE, Mayara Amaral. **A política ativa e altiva de Celso Amorim**. [S. l.], 14 set. 2020. Disponível em: A POLÍTICA ativa e altiva de Celso Amorim. [S. l.], 14 set. 2020. Disponível em: <https://diariodasnaoes.wordpress.com/2020/09/14/a-politica-ativa-e-altiva-de-celso-amorim/>. Acesso em: 21 nov. 2022. Acesso em: 21 nov. 2022.

isso viria a mudar com a gestão Bolsonaro, em que a PEB, sob a liderança do chanceler Ernesto Araújo, foi marcada por uma política de alinhamento com o governo de Donald Trump, dos EUA, crítico ao multilateralismo e as Organizações Internacionais, negacionista climático, e antagônico a China. (SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 44) Essa política externa foi criticada por ir na contramão da tradição diplomática brasileira.

Outro ponto de destaque na Política Externa do Governo Bolsonaro é a forte aproximação com o Estado de Israel, com o objetivo de distanciar o Brasil da posição equilibrada de defesa da solução de dois Estados (um palestino e outro israelense).³⁶ O Governo cogitou inclusive a transferência da Embaixada brasileira no país de Tel Aviv para Jerusalém, ideia essa abandonada devido aos prejuízos que tal medida poderia trazer para o agronegócio brasileiro, principalmente no que diz respeito ao comércio com os países árabes.³⁷

O alinhamento com os Estados Unidos, especialmente durante o período em que Donald Trump esteve à frente da presidência no país norte-americano, se manifestou de diversas formas. O Brasil, por exemplo, se omitiu de condenar os assentamentos israelenses na Cisjordânia, ilegais perante o Direito Internacional, ou a violência contra a população em Gaza. Também ficou evidente quando o Brasil mudou sua posição histórica e votou contra uma resolução da ONU (Organização das Nações Unidas) que condenou o embargo dos EUA contra Cuba. Destaca-se também o apoio do governo brasileiro às sanções econômicas dos EUA contra a Venezuela.³⁸

Contudo, segundo argumentam os autores Ana Tereza Lopes Marra de Souza e Gilberto Antônio Marcos Rodrigues no artigo “Conflitos entre Governos subnacionais e o Governo Federal durante a pandemia de COVID-19: o Estado de São Paulo e o caso da

³⁶ SCHUTTE, Giorgio Romano. **Incoerência define a política externa do governo Bolsonaro**: Brasil tenta ancorar sua política externa na mobilização permanente em torno de uma ideologia conservadora de ares fundamentalistas. [S. l.]: Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil, 31 dez. 2019. Disponível em: <http://opeb.org/2020/01/01/incoerencia-define-a-politica-externa-do-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

³⁷ APÓS cogitar transferir embaixada, Bolsonaro anuncia escritório comercial em Jerusalém: Presidente confirmou escritório na cidade sagrada durante declaração conjunta com premiê israelense. Jerusalém não é reconhecida internacionalmente como capital de Israel. **G1**, [S. l.], 31 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/03/31/apos-cogitar-transferir-embaixada-bolsonaro-anuncia-escritorio-diplomatico-em-jerusalem.ghtml>. Acesso em: 21 nov. 2022.

³⁸ SCHUTTE, Giorgio Romano. **Incoerência define a política externa do governo Bolsonaro**: Brasil tenta ancorar sua política externa na mobilização permanente em torno de uma ideologia conservadora de ares fundamentalistas. [S. l.]: Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil, 31 dez. 2019. Disponível em: <http://opeb.org/2020/01/01/incoerencia-define-a-politica-externa-do-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

vacina CoronaVac”, foi nas relações com a China que potenciais conflitos entre diplomacia e paradiplomacia se tornaram mais visíveis, uma vez que, apesar da importância econômica e comercial do país asiático para o Brasil, o Governo Bolsonaro promoveu tensões nas relações entre os países. (SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 45)

O então Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, deixou claro em seus discursos que Brasil e China possuíam identidades contrapostas, sugerindo que aprofundar as relações com ela seria “vender nossa alma”, e que mesmo as relações comerciais bilaterais deveriam ser vistas de forma crítica, pois a ascensão da China como a maior parceria do Brasil estaria associada a “um período de estagnação do Brasil” e a “um ciclo do Brasil com parceiros errados” (ARAÚJO, 2019 *apud* SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 46). Dessa forma, a China passou a ser colocada como uma opção excludente em favor de uma maior aproximação com o governo Trump, o que gerou uma série de crises nas relações bilaterais Brasil-China fabricadas pelos atores no governo que queriam justificar uma maior aproximação com os EUA. (SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 46)

O antagonismo em relação à China se manifestou inclusive durante a pandemia de COVID-19, em que a China foi atacada de diversas formas e por diferentes membros do Governo, com destaque para Eduardo Bolsonaro (Deputado Federal e filho do presidente), Abraham Weintraub (ex-Ministro da Educação), Ernesto Araújo (ex-Ministro das Relações Exteriores) e pelo próprio Presidente da República. A culpabilização da China pela pandemia e os diversos ataques à “vacina chinesa”, em referência à CoronaVac, desenvolvida pela Sinovac em parceria com o Instituto Butantan, foi uma das principais retóricas da comprovada negligência bolsonarista durante a crise sanitária. O próprio presidente Bolsonaro insinuava que a China estaria envolvida em uma “guerra biológica” para propagar intencionalmente o vírus contra outros países.³⁹

Ainda no começo da crise sanitária no país, o filho do Presidente e Deputado Federal Eduardo Bolsonaro atacou a China em uma postagem em uma rede social, acusando o país asiático de ter culpa pela disseminação do novo coronavírus pelo mundo, e acusando o Estado Chinês de esconder algo grave. A embaixada Chinesa no país rebateu

³⁹ ROCHA, Daniel; ALMEIDA, Emanuela; PINA, Lais; ABRÃO, Rafael; DOS SANTOS, Vitor Hugo. **A visão da direita brasileira sobre a China: dos planos de governo ao discurso.** [S. l.] Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil, 4 out. 2022. Disponível em: <http://opeb.org/2022/10/04/a-visao-da-direita-brasileira-sobre-a-china-dos-planos-de-governo-ao-discurso/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

o deputado, caracterizando as suas palavras como extremamente irresponsáveis. Em outra publicação, a embaixada disse que o congressista é uma “pessoa sem visão internacional nem senso comum” e que não conhece “a China, nem o mundo”. Aconselhou, por fim, que o deputado não tentasse ser “porta-voz dos EUA no Brasil”. O próprio embaixador do país asiático em Brasília também repudiou veementemente as palavras de Eduardo Bolsonaro. Diante da situação, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, pediu desculpas à China pela crise.⁴⁰

Ao mesmo tempo, o então chanceler Ernesto Araújo saiu em defesa do filho do Presidente, ao pedir que o embaixador chinês se retratasse por pela reação que chamou de "inaceitável" e "desproporcional", e chegou a pedir inclusive a retirada do representante do país. Em abril de 2020, o chanceler publicou em seu blog “Metapolítica 17” um artigo intitulado “chegou o comunavírus”. Nele, o ex-ministro faz análise do livro “Vírus”, do filósofo Slavoj Žižek, e a compara com a crise sanitária, afirmando haver um “plano comunista” que via a pandemia como uma oportunidade de "acelerar um projeto globalista".⁴¹

O fato desses incidentes diplomáticos terem ocorrido especialmente no início da pandemia no Brasil poderia ter tido grave consequências para o enfrentamento da crise sanitária no país, se não fosse a atuação de alguns governadores estaduais, como veremos mais adiante, uma vez que a China se destacou como um importante fornecedor de insumos e EPIs (Equipamentos de Proteção Individual) para vários países no começo da pandemia.⁴² Além do fato de que a China é o maior parceiro comercial do país há mais de uma década, o que demonstra a importância das relações com o país asiático para o Brasil.⁴³

⁴⁰ EDUARDO Bolsonaro culpa China por pandemia e embaixada rebate. **Poder 360**, [S. l.], 19 mar. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/eduardo-bolsonaro-culpa-china-por-pandemia-e-embaixada-rebate/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

⁴¹ ZARUR, Camila. Sete momentos em que Ernesto Araújo atacou a China: Ex-ministro causou mal-estar com nação asiática por meio de publicações na internet e declarações em eventos oficiais. **O Globo**, [S. l.], 18 maio 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/sete-momentos-em-que-ernesto-araujo-atacou-china-1-25023701>. Acesso em: 21 nov. 2022.

⁴² MERCADO internacional tem disputa por máscaras, luvas e respiradores: Muitos dos equipamentos usados pelos profissionais de saúde para se proteger e usados pelos hospitais nos tratamentos dos pacientes vêm da China.. **Jornal Nacional**, [S. l.], 6 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/04/06/mercado-internacional-tem-disputa-por-mascaras-luvas-e-respiradores.ghtml>. Acesso em: 21 nov. 2022.

⁴³ CHINA continua sendo o principal parceiro comercial do Brasil: Gigante asiático foi o destino de mais de um terço das exportações brasileiras em 2021. **Diplomacia Business**, 6 jan. 2022. Disponível em: <https://www.diplomaciabusiness.com/china-continua-sendo-o-principal-parceiro-comercial-do-brasil/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

Além disso, em Novembro de 2020, Eduardo Bolsonaro voltou a atacar a China ao acusar o país asiático de utilizar a tecnologia 5G para espionagem, e por conta disso o governo brasileiro declarou apoio à aliança Clean Network, lançada pelo governo Donald Trump, criando uma aliança global para um 5G seguro, sem espionagem da China. Novamente, a embaixada chinesa no país repudiou às declarações do filho do Presidente da República, reforçando que as declarações do deputado seguiam "os ditames dos Estados Unidos de abusar do conceito de segurança nacional para caluniar" o país asiático e cercear as atividades de empresas chinesas.⁴⁴

O Governo Bolsonaro também entrou em atritos com outros chefes de estado em outras questões fundamentais, como por exemplo quando o chefe do executivo federal questionou o presidente francês Emmanuel Macron, depois dele ter afirmado durante a cúpula do G7 daquele ano que havia interesse das economias mais desenvolvidas em auxiliar 'o mais rápido possível' países atingidos pelas queimadas na Amazônia.⁴⁵

Além disso, em 2020 Jair Bolsonaro apoiou publicamente a reeleição de Donald Trump durante as eleições presidenciais nos Estados Unidos naquele ano. O candidato do Partido Democrata Joe Biden acabou derrotando Trump nas eleições e o chefe de estado brasileiro foi um dos últimos a reconhecer o resultado e deu apoio tácito ao ataque no Capitólio em 6 de Janeiro de 2021, ao afirmar que haviam denúncias de fraude nas eleições norte-americanas.⁴⁶

⁴⁴ GOMES, Pedro Henrique. Embaixada da China repudia postagem que Eduardo Bolsonaro publicou e depois apagou: Deputado disse que Brasil apoia aliança global para um 5G 'sem espionagem da China'. Segundo nota da embaixada, falas do filho do presidente caluniam país asiático. **G1**, [S. l.], 24 nov. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/11/24/embaixada-da-china-repudia-postagem-que-eduardo-bolsonaro-publicou-e-depois-apagou.ghtml>. Acesso em: 21 nov. 2022.

⁴⁵ MAZUI, Guilherme. Bolsonaro questiona interesse de Macron em ajudar no esforço contra queimadas na Amazônia: Presidente da França anunciou na cúpula do G7 que há interesse das economias mais desenvolvidas em auxiliar 'o mais rápido possível' países atingidos pelas queimadas na Amazônia. **G1**, [S. l.], 26 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/26/bolsonaro-questiona-interesse-de-macron-em-ajudar-no-esforco-contraqueimadas-na-amazonia.ghtml>. Acesso em: 21 nov. 2022.

⁴⁶ BOLSONARO apoia Trump e diz que houve fraude nos EUA enquanto mundo critica assalto ao Capitólio. **El País**, [S. l.], 8 jan. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-07/bolsonaro-apoia-trump-e-diz-que-houve-fraude-nos-eua-enquanto-mundo-critica-assalto-ao-capitolio.html>. Acesso em: 21 nov. 2022.

Nesse sentido, é possível perceber que o Governo Bolsonaro adotou uma política externa de alinhamento a governos considerados de direita nacionalista, ao contrário do pragmatismo que sempre marcou a tradição diplomática brasileira. Além do alinhamento com os Governos de Trump nos EUA e de Benjamin Netanyahu em Israel, Bolsonaro também se aproximou do Governo Órban na Hungria, por exemplo.⁴⁷

A controversa política externa adotada pelo governo Bolsonaro foi alvo de críticas por parte de alguns governadores estaduais. O então Governador do Estado de São Paulo João Dória, por exemplo, demonstrou descontentamento com a diplomacia do governo Bolsonaro, afirmando que o país estava sendo conduzido de “forma errática”, o que segundo ele estava prejudicado a imagem do Brasil no exterior.⁴⁸

O então Governador da Bahia, Rui Costa, também criticou fortemente a atuação do governo Bolsonaro na pandemia para justificar o fortalecimento das atividades paradiplomáticas desenvolvidas pelo Consórcio Nordeste:

Vamos continuar buscando parcerias internacionais para gerar emprego e desenvolvimento, com respeito e muita diplomacia. O Consórcio vai, portanto, na contramão do que tem feito o governo federal, que tem acumulado uma série de insucessos nas relações internacionais, corroendo o resto de imagem que o País ainda tem no exterior. No Consórcio vamos fazer uma agenda em favor do Brasil e em favor do Nordeste. (COSTA, 2019)

De uma forma geral, é possível entender a PEB adotada pelo Governo Bolsonaro como uma quebra de paradigma se comparada com a tradição diplomática brasileira. Apesar de Bolsonaro ter afirmado, tanto na sua campanha eleitoral de 2018 quanto durante sua administração de que seu governo estaria “livre do viés ideológico”⁴⁹, o que

⁴⁷ ROTHIER, Bianca; MAZUI, Guilherme. Bolsonaro chama Orbán de irmão e destaca afinidade nos costumes: ‘Deus, pátria, família’: Presidente insistiu que, ‘coincidência ou não’, ao chegar ao leste europeu, tropas russas na fronteira com Ucrânia recuaram. Fala sem fundamento é meme em redes sociais. **G1**, [S. l.], p. 1-1, 17 fev. 2022. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/02/17/bolsonaro-e-orban-assinam-acordos-em-budapeste.ghtml>. Acesso em: 21 nov. 2022.

⁴⁸ BASSO, Murilo. "Bolsonaro passa mensagem atentatória à vida", diz Doria: Em entrevista à DW Brasil, governador de São Paulo critica gestão do governo federal na pandemia e atribui seu rompimento com o presidente à forma errática com que ele conduz o país. "Bolsonaro desrespeita a democracia." **DW Brasil**, [S. l.], 10 jun. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/bolsonaro-passa-mensagem-atentat%C3%B3ria-%C3%A0-vida-dos-brasileiros-diz-doria/a-53762110>. Acesso em: 21 nov. 2022.

⁴⁹ MENDONÇA, Alba Valéria. Bolsonaro diz que buscará comércio ‘sem viés ideológico’ na América do Sul: Candidato do PSL a presidente defendeu o bilateralismo nas relações comerciais, mas afirmou que o Mercosul ‘não pode ser abandonado assim de uma hora para a outra’ **G1 Rio**, [S. l.], 20 out. 2018.

se observa na política externa adotada pelo seu Governo é uma profunda direção ideológica, nesse caso com um viés que pode ser entendido e caracterizado como “anti-China”, “anti-comunista”, além de um profundo alinhamento político com os Estados Unidos, especialmente até 2020 com a administração de Donald Trump.

Dessa forma, o principal objetivo da pesquisa a partir de agora será o de analisar de que forma e em que medida a Política Externa do Governo Bolsonaro estimulou a atuação paradiplomática de governos estaduais no Brasil durante a pandemia de COVID-19, analisando os casos de São Paulo e Maranhão, dois estados que tiveram importante destaque por conta de suas atuações internacionais durante a crise sanitária.

3.3

A atuação paradiplomática do Maranhão durante a pandemia de COVID-19

O Maranhão foi um dos estados brasileiros que mais se destacou na atuação paradiplomática durante a pandemia de COVID-19. Para entender como ocorreu o protagonismo desse estado no período, a pesquisa irá se utilizar dos artigos “COVID-19: parâmetros internacionais, federalismo e atuação internacional dos estados e municípios”, dos autores Vinícius César Guimarães e Gabriela Fideles Silva e “Federalismo brasileiro à prova na pandemia da COVID-19”, de Renan Guedes Sobreira Cynthia Gruending Juruena, além do ensaio “Desafios do Estado brasileiro diante da pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense”, dos autores Alexandre Andrade Alvarenga, Erika Maria Sampaio Rocha, Jonathan Filippou e Maria Angélica Carvalho Andrade, além de reportagens jornalísticas, que mostram como se deu a atuação do Maranhão durante a crise sanitária.

Segundo argumentam os autores Vinícius César Guimarães e Gabriela Fideles Silva, as condutas adotadas pelo presidente Bolsonaro no Brasil no gerenciamento da pandemia de COVID-19, como a negação da gravidade da doença, o incentivo ao uso de medicamentos que não tiveram sua eficácia comprovada, críticas a governadores e prefeitos que adotaram medidas de isolamento, dentre outras, criaram um vazio de liderança, abrindo espaço para que os governadores e prefeitos a assumissem. Muitos destes adotaram medidas em sintonia com as recomendações da OMS para lidar com a

COVID-19, preenchendo, assim, o vazio deixado pelo governo federal. (GUIMARÃES, SILVA, 2020, p. 7)

Nesse sentido, em relação as medidas de distanciamento e isolamento social estabelecidas por diferentes entes federativos – tais como a suspensão de atividades presenciais de ensino, as restrições às atividades comerciais e à circulação de pessoas, o ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), reconheceu e assegurou o exercício da competência concorrente dos governos estaduais, distritais e municipais, permitindo que estes adotem medidas mais restritivas quando julgassem necessário, baseando-se nas políticas adotadas ao redor do mundo e, principalmente, nas recomendações da OMS. (GUIMARÃES, SILVA, 2020, p. 8)

Em relação a isso, é importante destacar que, no Brasil, por um lado, a união é a responsável por formular e financiar a política nacional de saúde, devendo coordenar as ações intergovernamentais. Como estabelece a Constituição Federal de 1988 (CF/88), devem existir na federação uma cooperação e uma articulação do Estado e os entes subnacionais, principalmente nas áreas em que estes entes podem atuar, como é o caso da saúde. Por outro lado, o Estado federativo brasileiro prevê que estados e municípios detenham o poder de legislar e executar políticas sociais, já que possuem independência por serem entes federativos autônomos, visando principalmente ao interesse local de desenvolvimento. Entretanto, para que não haja sobreposição de normas, é necessário que o governo federal se articule com governos estaduais e municipais para que todos atuem de modo concertado e coerente. (GUIMARÃES, SILVA, 2020, p. 9)

É possível observar, portanto, que, durante a pandemia de COVID-19 no Brasil, não houve uma articulação conjunta entre o Governo Federal e os governos estaduais e municipais para o enfrentamento da crise sanitária. Pelo contrário, houveram tensões uma vez que, em muitos casos, o governo central e os governos subnacionais entraram em desacordo sobre como se deveria enfrentar o vírus Sars-Cov 2.

No ensaio “Desafios do Estado brasileiro diante da pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense”, os quatro autores afirmam que a chamada diplomacia em saúde global e a “paradiplomacia” tornaram-se instrumentos e arenas de relevância diante dos desafios trazidos pela pandemia, sobretudo para atores não estatais ou subnacionais, à medida que a pandemia de COVID-19 se espalhou pelo mundo em

2020, uma vez que populações, autoridades e instituições locais e globais de governança em saúde foram atingidas de maneira distinta. (ALVARENGA et al. , 2020, p. 1)

A atuação do Governo do Maranhão durante a crise sanitária se deu especialmente devido ao risco de colapso do sistema de saúde de um dos estados mais pobres do país. (ALVARENGA et al., 2020, p. 2) A chamada “operação de guerra” organizada pelo governo maranhense foi montada para conseguir transportar 107 respiradores e 200 mil máscaras da China, com o envolvimento de 30 pessoas e custo de R\$ 6 milhões. A logística foi traçada depois de terem reservado respiradores algumas vezes e terem sido atravessados por Alemanha, EUA e pelo próprio governo federal.⁵⁰

Essa estratégia foi traçada após os respiradores terem sido reservados pelas vias burocráticas “normais” por três vezes e atravessados pelos Estados Unidos, pela Alemanha e pelo próprio governo brasileiro. Assim, o governo do Maranhão conseguiu alterar a rota de compra e trouxe a mercadoria pela Etiópia, com o objetivo de escapar do radar da Europa e dos EUA. Ao desembarcar em São Paulo, Brasil, a carga foi diretamente para o Maranhão, onde passou pelos trâmites da Receita Federal.⁵¹

O secretário estadual, de Indústria e Comércio, Simplício Araújo, que coordenou a empreitada, afirmou que o cargueiro que saiu da China e aterrissou em São Paulo teve o frete pago pela mineradora Vale. A liberação na alfândega não foi feita em São Paulo para evitar que o governo federal retivesse os respiradores, como havia acontecido antes. A operação durou 20 dias e os equipamentos desembarcaram em São Luís no dia 14 de Abril de 2020.⁵²

Entretanto, apesar do sucesso inicial da operação, o governo maranhense foi acusado pelo Governo Federal de ultrapassar as suas competências constitucionais, que requisitou a posse dos aparelhos. A situação foi resolvida pelo Supremo Tribunal Federal, que determinou a devolução dos respiradores ao Maranhão, alegando que se tratava de uma questão emergencial. (ALVARENGA et al., 2020, p. 2)

⁵⁰ SETO, Guilherme. Maranhão comprou da China, mandou para Etiópia e driblou governo federal para ter respiradores: Depois de ter sido atravessado por Alemanha, EUA e governo federal, estado montou operação de guerra. **Folha de São Paulo**, [S. l.], 16 abr. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/04/maranhao-comprou-da-china-mandou-para-etiofia-e-driblou-governo-federal-para-ter-respiradores.shtml>. Acesso em: 17 nov. 2022.

⁵¹ Idem

⁵² Idem

Sobre essa acusação, o governador Flávio Dino afirmou que à imprensa que:

A operação nada teve de ilegal. As mercadorias existem, foram compradas legalmente, pagas e transportadas em voos legais. Os respiradores estão sendo usados em um serviço inadiável, salvando vidas. Se a receita deseja rever alguma formalidade burocrática, estamos à disposição. E não temos preocupação com ameaças de nenhum tipo, pois proteger vidas é nossa missão.⁵³

Em relação a esse ponto, os autores Vinícius César Guimarães e Gabriela Fideles Silva defendem que a ação governamental de Flávio Dino pode ser considerada legítima tendo em vista as normas jurídicas do estado federativo brasileiro. Porém, esse fato explicita a falta de coordenação e cooperação entre os entes federativos e o governo federal, bem como os riscos políticos e jurídicos da sobreposição de normas resultar em uma possível crise institucional. (GUIMARÃES, SILVA, 2020, p. 14)

No artigo Federalismo brasileiro à prova na pandemia da COVID-19, de Renan Guedes Sobreira e Cynthia Gruending Juruena, os autores afirmam que o enfraquecimento da diplomacia brasileira, a baixa aceitação internacional do Chefe do Poder Executivo Federal a partir de 2019, o redirecionamento das práticas multilaterais e da diversificação de parcerias brasileiras a um alinhamento incondicional, porém não recíproco, aos Estados Unidos da América estavam isolando o Brasil no cenário internacional, de modo que a situação exigia a atuação de novos atores e a intensificação de atividades daqueles que já atuavam. (SOBREIRA, JURUENA, 2021, p. 155)

Para esses dois autores, operações como a realizada pelo governo do Maranhão, especialmente na logística do transporte de máscaras e equipamentos via Etiópia em contexto de franco enfrentamento de *soft powers* entre Estados Unidos e China, resgata a ideia de cooperação Sul-Sul, ou seja, entre dois Estados, Brasil e Etiópia, que integram o grupo de nações em desenvolvimento, o chamado Sul global, além diversificação de parcerias iniciada durante o Governo Lula da Silva (2003-2011). Além disso, a manobra realizada pelo Maranhão também revela a articulação política de visão global do Governo

⁵³ SETO, Guilherme. Operação Maranhão-Etiópia por respiradores foi ilegal e envolvidos serão processados, diz Receita: Gestão Flávio Dino montou estratégia para escapar da atenção de Europa, EUA e do governo Bolsonaro. **Folha de São Paulo**, [S. l.], 20 abr. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/04/operacao-maranhao-etiofia-por-respiradores-foi-ilegal-e-envolvidos-serao-processados-diz-receita-federal.shtml>. Acesso em: 17 nov. 2022.

estadual maranhense, que suplanta a atual atuação internacional do Governo Federal, e se insere no rol de atos de paradiplomacia. (SOBREIRA, JURUENA, 2021, p. 155, 156)

Os autores Rocha, Filippon e Andrade, por sua vez, afirmam que a operação paradiplomática protagonizada pelo Estado do Maranhão foi surpreendente, chamando a atenção dos meios de comunicação na época. Entretanto, destacam também que se trata de um movimento já identificado desde anos 1980 no Brasil e já realizado pelo estado do Maranhão em outros momentos. (ALVARENGA et al., 2020, p. 4)

Em 2017, por exemplo, o Governador do estado, Flávio Dino, recebeu o embaixador de Israel para discutir propostas de cooperação institucional e acadêmica, desenvolvimento agrícola e oportunidades para empresários locais e internacionais. Ainda Nesse mesmo ano, o governador assinou um termo de cooperação técnica com a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) na área de atenção materno-infantil. (ALVARENGA et al., 2020, p. 4)

Em 2019, por sua vez, o Maranhão liderou a criação do Consórcio do Nordeste, um bloco subnacional de cooperação política e socioeconômica, que passou a buscar investimentos e parcerias público-privadas (PPP) para projetos de infraestrutura e tecnologias, inclusive no âmbito internacional. Os governadores e representantes dos estados da região participaram de missões comerciais internacionais a fim de apresentar o potencial econômico da região e negociar investimentos com empresários locais em diversas áreas. (ALVARENGA et al., 2020, p. 4)

Dessa forma, para explicar as principais motivações para a atuação paradiplomática do estado durante a pandemia, os autores afirmam que o discurso negacionista adotado pelo governo brasileiro teve papel fundamental nesse processo, uma vez que as ações defendidas por ele e suas implicações, dificultavam o enfrentamento do novo coronavírus. Entre as posturas negacionistas adotadas pelo presidente, é possível destacar a minimização do impacto do vírus, o questionamento das regras de distanciamento social, defendendo a denominada “imunidade de rebanho”, que contrastam com o posicionamento de países que obtiveram resultados eficazes no controle da pandemia. (ALVARENGA et al., 2020, p. 4)

De acordo com os autores, O caso do Maranhão revelou as dificuldades para o enfrentamento do COVID-19 e os constrangimentos de ministros, governadores e outras instâncias gestoras diante da posição negacionista do presidente da República em relação

às abundantes evidências científicas , do cerceamento de iniciativas do Ministério da Saúde, do Sistema Único de Saúde (SUS) e dos governos estaduais e municipais na busca por medidas de socorro para a população brasileira. (ALVARENGA et al., 2020, p. 4)

O segundo elemento apontado pelos autores foram as dificuldades criadas a partir de tensões diplomáticas do Brasil com a China e da passividade do Governo Federal e do Ministério das Relações Exteriores na área comercial, em um contexto de disputas globais por acesso aos suprimentos e equipamentos médico-hospitalares. Diante da pandemia, da paralisação econômica e da escassez de alguns produtos, alguns países se lançaram a uma “caça ao tesouro global”, em que ações de “pirataria moderna” para aquisição de suprimentos e equipamentos médicos passaram a fazer parte das transações comerciais globais, evidenciando a falta de solidariedade internacional e a falta de liderança e de governança no campo da saúde global. (ALVARENGA et al. , 2020, p. 5,6)

Dessa forma, os autores destacam que alguns governos atravessaram, desviaram e confiscaram cargas de equipamentos destinadas a outros países, como o caso dos Estados Unidos, da Alemanha e da França, que desviaram cargas de equipamentos médicos da China que iriam para Itália, República Tcheca e Brasil. Diante desse fenômeno, o governo brasileiro demonstrou-se passivo em relação aos Estados Unidos (que desviou os equipamentos brasileiros) e se envolveu em tensões diplomáticas com a China (maior exportador de equipamentos) por motivos ideológicos, promovidas, sobretudo, pelo presidente da República e pelo ministro das relações exteriores, o que custou ao Brasil certa posição de prioridade em relação às exportações chinesas, além de cancelamentos e atrasos. Essa situação impactou e comprometeu profundamente as estratégias do SUS e de governos estaduais, que se viram forçados a agir por meio de canais extraoficiais, como o caso do Governo do Maranhão. (ALVARENGA et al., 2020, p. 6)

Os autores afirmam ainda que a dependência do dependência estrutural do complexo econômico industrial brasileiro na área de saúde não consegue suprir toda demanda doméstica por insumos básicos, tampouco por equipamentos tecnológicos, condicionando o país a recorrer ao comércio internacional. Nesse sentido, entende-se como “complexo econômico e industrial da saúde” todos os atores e atividades voltadas para produção, pesquisa, inovação e tecnologia em saúde, pensados em conjunto, que visam a atender às demandas da saúde coletiva, a promover o desenvolvimento

econômico nacional e a superar dificuldades estruturais externas. (ALVARENGA et al., 2020, p. 6)

Dessa forma, isso acaba provocando uma situação de assimetria global que exclui estruturalmente países, regiões e populações do acesso à saúde, evidenciando uma divisão internacional do trabalho, em que alguns países se tornam meros consumidores de tecnologia, ao passo que outros definem o padrão tecnológico global, exercendo um domínio geopolítico que se desdobra para as políticas sociais e universais de saúde. No caso do Brasil, o déficit do país nessa área foi suprido pela capacidade tecnológica e de inovação da União Europeia e dos Estados Unidos e, mais recentemente, pela Índia e China, que promoveram avanços em seus respectivos complexos industriais e tecnológicos nas últimas décadas. O Brasil, por outro lado, cortou investimentos em saúde, educação, pesquisa e desenvolvimento por meio da Emenda Constitucional no 95, também conhecida como a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos. (ALVARENGA et al., 2020, p. 6)

Os autores argumentam, portanto que, o Brasil, diante da sua dependência estrutural, é obrigado a buscar suprimentos e equipamentos por meio do comércio internacional, muitas vezes sujeito a questões e interesses econômicos e geopolíticos, o que demanda uma visão mais realista e pragmática da realidade internacional para garantir seus objetivos. Contudo, em nível internacional, além da desconcertante ausência de liderança do atual governo brasileiro nos principais fóruns e iniciativas internacionais sobre o combate à pandemia e sobre acesso universal à vacina e aos equipamentos necessários, o Brasil atuou de forma pouco pragmática também em relação a sua política de comércio exterior, criando tensões com a China, investindo pouco ou de maneira errada (no caso da fabricação de cloroquina) no seu complexo econômico industrial da saúde e se posicionou de forma passiva em relação aos recentes fenômenos de pirataria moderna. (ALVARENGA et al., 2020, p. 6)

Situações como essas, portanto, evidenciam a dependência externa do Brasil em relação a medicamentos, equipamentos e materiais médico hospitalares, além de expor a carência e as dificuldades de um complexo industrial e tecnológico da saúde que não consegue atender nem à demanda doméstica. Isso cria uma dependência em relação à China e abre espaço para a atuação de entes federativos, como o caso do governo do Maranhão. Com relação ao comércio internacional brasileiro, é importante ressaltar que, segundo o Ministério da Economia, o fluxo de comércio (exportações e importações) do

Brasil com a China é de cerca de USD 100 bilhões, com um superávit para o Brasil de USD 30 bilhões. Nesse cenário, os chineses respondem por 27,8% das exportações e 20% das importações. (ALVARENGA et al., 2020, p. 6)

Além disso, os atritos provocados pelo Governo Bolsonaro nas relações diplomáticas com a China, além da gestão da pandemia por parte do presidente deixaram os governadores sem apoio e cerceados nas estratégias de assistência às populações, exigindo dos governos subnacionais, inclusive, a redefinição de seus papéis internacionais. Nessa nova lógica, os governadores, durante a crise sanitária, desconsideraram os posicionamentos presidenciais e assumiram para si a responsabilidade da condução das medidas de enfrentamento da COVID-19, incluindo a definição dos rumos da política externa do país, uma vez que a implementação das decisões se tornou cada vez mais descentralizada, assim como seus efeitos na promoção do bem-estar social. (ALVARENGA et al., 2020, p. 7)

Os autores também chamam a atenção para o fato de que os equipamentos de proteção individual e os ventiladores pulmonares são mercadorias globalmente escassas e não há disponibilidade facilitada nem quantidade suficiente desses itens. Além disso, a disponibilidade dos ventiladores pulmonares para pacientes graves pelo novo coronavírus pode ser determinante para o óbito ou a sobrevivência. Na luta pela hegemonia econômica e pelo padrão tecnológico global de alta relevância para as políticas nacionais de saúde, o fato de o país ser independente do mercado mundial ou ter acesso comercial garante a segurança dos cidadãos. (ALVARENGA et al., 2020, p. 7)

Após a operação comercial que possibilitou o fornecimento de máscaras e equipamentos para o Maranhão, o governador do Estado, Flávio Dino, ressaltou os princípios constitucionais que regem as Relações Internacionais no Brasil e a ruptura promovida pelo Governo Federal na política externa brasileira. Para o governador, o reconhecido posicionamento de independência do Brasil em sua política externa deu lugar a uma espécie de sombreamento nunca antes visto. Com isso, o Brasil, durante o Governo Bolsonaro, seguiu diretrizes unilaterais de um país, no caso dos Estados Unidos, em alinhamento quase automático. O pior, segundo Dino, é que há evidências reiteradas de que se tratava de uma relação platônica, ou seja, de mão única, com escassos resultados e graves contradições (ALVARENGA et al., 2020, p. 7)

O terceiro elemento ressaltado pelos autores se refere aos entraves nas relações entre o Brasil e os organismos internacionais de Governança Global de Saúde, como a OMS (Organização Mundial da Saúde). A controversa retenção, por parte dos Estados Unidos e da Alemanha, dos respiradores adquiridos por estados brasileiros aponta para um processo de acirramento da competição em escala mundial e de agravamento da crise de governança global da OMS, reiterando a existência de assimetrias tecnológicas globais que excluem estruturalmente países, regiões e populações do acesso à saúde, fortalecendo a existência de desigualdades nos padrões nacionais de desenvolvimento, que se somam às iniquidades sociais. (ALVARENGA et al., 2020, p. 8)

A expressão “saúde global” se refere a levar em consideração as necessidades de saúde da população de todo o planeta, acima dos interesses de nações em particular”, valorizando a crescente importância de atores para além de agências e organizações governamentais e intergovernamentais. Ressalta-se que essa expressão emergiu como parte de um processo histórico e político, no contexto de uma ordem mundial neoliberal. Nesse contexto, a OMS é compreendida como uma agência intergovernamental que desempenha funções internacionais com o objetivo de melhorar a saúde global. (ALVARENGA et al., 2020, p. 8)

Os autores destacam que, se antes a OMS era considerada a maior autoridade técnica e porta-voz da saúde no mundo, diretora e coordenadora da atuação internacional no domínio da saúde, e tinha como uma de suas principais funções a de oferecer uma espécie de enquadramento político e técnico em matéria de saúde pública aos Estados, nos últimos anos, a Organização viu seu papel, outrora dominante, ser desafiado, e a organização começou a reposicionar-se no âmbito de um conjunto de alianças de poder em transformação. (ALVARENGA et al., 2020, p. 8)

Além disso, a OMS vem enfrentando, desde a década de 1980, dificuldades como a redução do seu protagonismo diante da concorrência com outros organismos internacionais e entidades privadas, inclusive as filantrópicas; a escassez e a natureza do seu financiamento; os conflitos de interesse dos especialistas; as dificuldades de comunicação; e os problemas de governança interna. Dessa forma, organizações não governamentais, fundações privadas, outras agências das Nações Unidas e grandes empresas transnacionais vêm progressivamente ocupando espaços no direcionamento das políticas globais. (ALVARENGA et al., 2020, p. 8)

Recentemente, a pandemia de COVID-19 deu uma nova dimensão à crise da OMS, que tem dificultado cada vez mais a sua capacidade de orquestrar respostas aos desafios da saúde global, a exemplo do fato de a maior autoridade sanitária mundial ter orçamento modesto e não desfrutar da devida importância política, o que a faz dependente de financiadores, cujas prioridades nem sempre estão alinhadas às necessidades das populações. (ALVARENGA et al., 2020, p. 8)

Na pandemia, esse questionamento partiu inclusive de importantes líderes mundiais. O então presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, reduziu em 15% o financiamento do país para a OMS, e entre as suas justificativas estavam as de que a OMS beneficiava a China na resposta à pandemia, e não cobrava do país asiático a responsabilidade pela origem e disseminação do COVID-19, que, segundo presidente estadunidense, seria “um vírus chinês” originado em um laboratório da cidade de Wuhan, na China. (ALVARENGA et al., 2020, p. 8)

Dessa forma, os autores argumentam que, na grave conjuntura que enfrenta a saúde global e em meio aos questionamentos ao papel da OMS, o caso do Maranhão também aponta para uma significativa mudança do papel de liderança internacional do Estado brasileiro, particularmente nos fóruns internacionais relacionados à saúde. Nesses fóruns, especialmente durante a gestão Bolsonaro, o Brasil passou a adotar uma posição de isolamento ou conflito, sendo muitas vezes considerado um “pária internacional”, devido ao desconcerto entre o governo brasileiro e os principais países que estão discutindo o tema e tomando ações contra a pandemia. (ALVARENGA et al., 2020, p. 8)

O governador do Estado, Flávio Dino, ressaltou que o Brasil perdeu seu “poder brando” no mundo, ou seja, a sua capacidade de influenciar outras nações e de estabelecer relações de confiança. Além disso, o governador também lamentou que a diplomacia brasileira perdeu seu profissionalismo, secundarizou as agendas de desenvolvimento, como educação, saúde, direitos humanos e meio ambiente, e desvalorizou o multilateralismo, aliando-se a um belicismo contra as instâncias supranacionais, supostamente priorizando acordos bilaterais. Dino reiterou ainda que, diante da realidade econômica do Brasil o país precisa de parceiros comerciais externos e que é preciso repensar a política diplomática do país para proteger empresas e empregos. Ao final, ainda criticou as batalhas puramente fraseológicas e os delírios ideológicos do governo, reforçando a necessidade de maior independência, responsabilidade e entendimento sobre o interesse nacional. (ALVARENGA et al., 2020, p. 8)

Por fim, de acordo com os autores, o Estado do Maranhão protagonizou uma surpreendente operação comercial e logística internacional para a compra de respiradores pulmonares, organizando uma “operação logística de guerra” em meio à disputa comercial e geopolítica global entre as principais potências internacionais. Sendo assim, essa operação pode ser caracterizada como um exemplo concreto de “paradiplomacia” e de “diplomacia em saúde global”. (ALVARENGA et al., 2020, p. 10)

Entretanto, Alvarenga, Rocha, Filippin e Andrade reforçam que existiram fatores, atores, ações e estratégias que tornaram essa empreitada possível e que fazem parte de um fenômeno recorrente e crescente no Brasil, desde o final do século XX. Destacam ainda que se tratou de uma ação externa promovida por um ente subnacional, que já praticava atividades paradiplomáticas, mas que se viu diante de dificuldades que impediam a prevenção e o combate adequado à pandemia de COVID-19. Para superar essas adversidades, buscou parcerias locais e internacionais, além de mostrar-se alinhado às orientações e políticas da OMS e da OPAS, demonstrando também uma atuação na área da Diplomacia da Saúde Global. (ALVARENGA et al. , 2020, p. 10)

Para Vinícius Guimarães e Gabriela Fideles Silva, os estados e municípios ficaram responsáveis pela liderança na tomada de decisões acerca do combate e resposta à COVID-19. Entretanto, mesmo seguindo as diretrizes corretas, principalmente as recomendações de organismos internacionais como a OMS, os entes federativos sofrem problemas para estruturar estratégias robustas de enfrentamento e saída da crise, como projetos de longo prazo com amplo alcance setorial. Dessa forma, Um plano de ação apresentado pelo Executivo nacional serviria como orientação para a atuação dos estados e municípios, trazendo coesão aos esforços coletivos e uma resposta eficiente do Estado brasileiro. (GUIMARÃES, SILVA, 2020, p. 16)

Um levantamento realizado pelo instituto de pesquisa Ideia Big Data nos dias 2 e 9 de abril de 2020, o desempenho dos governadores nas primeiras semanas da pandemia foi aprovado por 55% da população, e o governador maranhense Dino, foi o líder em publicações sobre o tema no Twitter. Por outro lado, a aprovação do presidente caiu de 57,5%, em fevereiro de 2019, para 39,2%, em maio de 2020, segundo pesquisa realizada pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) com o Instituto MDA divulgada no dia 12 de maio de 2020. (GUIMARÃES, SILVA, 2020, p. 16)

3.4

A atuação paradiplomática de São Paulo durante a pandemia de COVID-19

A atuação paradiplomática desempenhada pelo Estado de São Paulo foi a que mais chamou a atenção durante a pandemia de COVID-19. Neste parte da pesquisa, iremos entender e abordar como ocorreu a paradiplomacia desempenhada por São Paulo durante a crise sanitária, que se destacou especialmente pela compra de imunizantes da China e pela parceria entre o instituto Butantan, uma instituição pública ligada à Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, do Governo do Estado de São Paulo ⁵⁴ e a empresa biofarmacêutica chinesa Sinovac. Para isso, a pesquisa se utilizará do artigo “Conflitos entre governos subnacionais e o governo federal durante a pandemia de COVID-19: o Estado de São Paulo e o caso da vacina CoronaVac”, dos autores Ana Tereza Lopes Marra de Sousa e Gilberto Antônio Rodrigues, além de reportagens jornalísticas.

No artigo, os autores Ana Tereza Lopes Marra de Sousa e Gilberto Antônio Rodrigues afirmam que a falta de coordenação federal no enfrentamento da crise sanitária gerou não apenas dificuldades para que os entes federados pudessem acessar insumos, materiais e equipamentos no exterior para combater a pandemia, como também criou empecilhos para que implementassem políticas de isolamento visando diminuir o contágio do vírus. No que se refere ao primeiro ponto, destaca-se que a falta de coordenação deixou desamparados agentes públicos e privados, que sem grande experiência com importações, tiveram muitas dificuldades para acessar bens médicos no mercado internacional. Apontou-se ainda que a falta centralização levou a esforços concorrentes entre os entes federados e a própria União para a compra de uma série de itens. (VELASCO, 2020 *apud* SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 47, 48)

Os autores lembraram que as medidas de isolamento social acabaram sendo lideradas por governadores, diante da decisão do presidente de minimizar a gravidade da doença, o que reforçou um embate entre entes subnacionais e União, intensificando o conflito federativo. As medidas de isolamento social, assim, foram decididas e implementadas de forma local no Brasil. Não obstante, o governo federal tentou colocar obstáculos a essas medidas de isolamento dos entes federados, que só não foram oficialmente revertidas porque o Supremo Tribunal Federal (STF) garantiu a autonomia

⁵⁴ O INSTITUTO – Instituto Butantan. [S. l.]. Disponível em: <https://butantan.gov.br/institucional/o-instituto>. Acesso em: 30 nov. 2022.

de estados e municípios para decidir e atuar no contexto da pandemia sem a ingerência da União. (OLIVEIRA et al., 2020 *apud* SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 48)

Diante desse cenário de incertezas, vários entes federados no Brasil se voltaram ao exterior para buscar meios que possibilitassem fortalecer o combate à pandemia. Nesse cenário, a China foi um dos países mais procurados pelos governos subnacionais pelo fato de ter mais experiência em lidar com a COVID-19, ser uma das maiores produtoras mundiais de equipamentos, insumos e outros materiais médicos necessários para combater a doença, e ter desenvolvido orientação diplomática – a chamada diplomacia das máscaras – voltada para a cooperação durante a pandemia. Governadores do Consórcio Nordeste, São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal e Pará, dentre outros, buscaram diretamente interlocução com a embaixada chinesa. (SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 49)

Em relação ao Estado de São Paulo, é possível destacar a parceria firmada entre o Instituto Butantan e o laboratório chinês Sinovac para o fornecimento de imunizantes contra a COVID-19. Para a parceria, o governo estadual investiu R\$ 85 milhões. De acordo com o presidente do Instituto e membro do comitê de contingência para Coronavírus do governo, Dimas Tadeu Covas, a fase em que o estudo se encontrava sinalizava a eficácia da vacina.⁵⁵

Meses mais tarde, em Setembro de 2020, o Governador do Estado, João Dória, assinou um contrato para a aquisição de 46 milhões de doses da vacina chinesa a afirmou que profissionais de saúde seriam vacinados ainda naquele ano. Naquele momento, a vacina Coronavac ainda estava fase de testes entre profissionais de saúde brasileiros, e, até então, 7 mil voluntários haviam participado da pesquisa. Em relação ao valor pago pelo estado de São Paulo para a Sinovac, Doria disse que o contrato assinado era de 90

⁵⁵ DORIA anuncia que Butantan será parceiro de laboratório chinês para vacina contra o coronavírus em fase final de testes: Segundo o governo, empresa fornecerá ao Instituto Butantan doses da vacina para a realização de testes clínicos em voluntários no Brasil. Se bem sucedida nos testes, vacina poderá ser produzida no país e disponibilizada aos brasileiros. **G1 SP**, São Paulo, 11 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/06/11/governo-de-sp-diz-que-instituto-butantan-vai-produzir-vacina-contr-o-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 30 nov. 2022.

milhões de dólares. Até dezembro daquele ano, a meta da farmacêutica era de enviar 6 milhões de doses da vacina já prontas.⁵⁶

Em relação à essa parceria entre o Instituto Butantan e o laboratório chinês Sinovac, os autores Ana Tereza Lopes Marra de Sousa e Gilberto Antônio Rodrigues pontuam que as questões referentes a essa vacina têm contraposto São Paulo e governo federal e que tal caso de desacordo é um dos principais exemplos de que na gestão Bolsonaro há choque entre o governo central e as atividades paradiplomáticas dos governos subnacionais. (SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 52)

Nos últimos dez anos, a paradiplomacia tem sido bem estruturada em São Paulo, visando especialmente a atração de investimentos, negócios e comércio. Souza e Rodrigues também afirmam que Estado tem histórico de inserção internacional, e São Paulo criou pela primeira vez sua Secretaria de Relações Internacionais (SRI) em 1991, e embora tal secretaria tenha sido extinta em 1995, o Estado continuou exercendo atividades internacionais, sendo que em 2005 reconstituiu-se novamente uma unidade de assessoramento voltada às relações internacionais dentro do governo estadual. (SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 52)

Dessa forma, destaca-se que, de uma maneira geral, as atividades paradiplomáticas de São Paulo tiveram ao longo do tempo um elevado grau de convergência com a política externa central, devido ao fato de o estado ter força o suficiente para influenciar “a estrutura institucional que gera o output na política externa nacional”. A partir do governo Bolsonaro, no entanto, essa percepção de convergência com a diplomacia se esvaiu. (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2019a, p.1 *apud* SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 53)

Antes mesmo do início da pandemia no Brasil, a gestão de João Dória lançou em 2019 o “Acordo Ambiental São Paulo” para incentivar ações de sustentabilidade e reduzir a emissão de gases de efeito estufa, indo na contramão da orientação climática-negacionista da diplomacia oficial adotada pelo Governo Federal. Nesse sentido, Dória

⁵⁶ PINHONI, Mariana; FIGUEIREDO, Patrícia; SOUZA, Vivian. Dória assina contrato para 46 milhões de doses da vacina chinesa e diz que profissionais de saúde serão vacinados neste ano: Parceria entre o Instituto Butantan e um laboratório chinês para a produção de imunização contra o coronavírus foi anunciada em de junho. Governador afirma que vacinação de profissionais de saúde deve ter início em 15 de dezembro.. **G1 SP**, São Paulo, 30 set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/09/30/doria-assina-contrato-para-46-milhoes-de-doses-da-vacina-chinesa-e-diz-que-medicos-serao-vacinados-neste-ano.ghtml>. Acesso em: 30 nov. 2022.

fez questão de enfatizar as diferenças com as políticas do governo federal. Segundo o governador, “São Paulo respeita o Acordo de Paris [...] Temos uma boa relação com as instituições que defendem o meio ambiente” (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2019b, p.1 *apud* SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 53)

Entretanto, é na política em relação à China que as diferenças entre o governo estadual de São Paulo e o Governo Federal se fazem mais presentes e ocorrem com mais intensidade. Nesse sentido, destaca-se que São Paulo realizou, em 2019, a Missão China, cujo objetivo foram o de atrair investimentos, em especial em infraestrutura, promover os produtos de São Paulo e ampliar as relações comerciais do Estado com o mercado chinês. Durante essa viagem foi inaugurado o escritório de São Paulo em Xangai, pago pelos próprios chineses visando incentivar as relações paradiplomáticas. Segundo Dória, o escritório estaria “voltado para a promoção do comércio e de investimentos e o intercâmbio de tecnologia, infraestrutura, agronegócio, saúde, energia, educação e turismo” (DÓRIA, 2019, P.1 *apud* SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 53)

As razões para essa gradual aproximação entre o Estado de São Paulo e a República Popular da China são variadas. Nesse sentido, é importante destacar a relevante presença de chineses no estado, uma vez que 90% dos 200 mil chineses que residem no Brasil estão em São Paulo, que é também um dos principais parceiros econômicos da China dentro do país. Segundo o governador Dória, o Estado de São Paulo compra 38% de todos os produtos manufaturados da China que chegam ao Brasil, e a China é o segundo destino das exportações de São Paulo” (DÓRIA, 2019, P.1 *apud* SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 54)

O Estado de São Paulo também é o que mais recebe investimentos chineses no Brasil, e em um cenário de incertezas geradas pelas orientações do governo federal, o Estado tem atuado para se colocar como “porto seguro” para a entrada de investimentos da China no país, segundo o governador, o entendimento é que “São Paulo tem o que (os chineses) desejam: bons projetos, com segurança jurídica”. (DÓRIA, 2019, p.1 *apud* SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 54)

Nesse sentido, com a evolução das tensões entre Brasil e China durante a gestão Bolsonaro, o governo de São Paulo atuou no sentido de marcar as diferenças de posicionamento em relação ao governo federal. Quando Eduardo Bolsonaro insinuou em rede social, em março de 2020, que a culpa da pandemia de COVID-19 era da China, o

governador Dória classificou como “lamentável e irresponsável” as declarações do deputado, afirmando que ele “envergonha os brasileiros”. (SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 54)

A Secretaria de Relações Internacionais do Estado, por sua vez, tem conduzido a paradiplomacia em direção à China destacando pontos de convergência entre os países, em orientação distinta da diplomacia central do então ministro Ernesto Araújo, na qual se destacou constantemente contraposições entre Brasília e Beijing. De acordo com o Secretário de Relações Internacionais do Estado, Júlio Serson, é possível “pensar diferente e ainda sim estabelecer parcerias”, denotando-se pragmatismo nas relações externas de SP, algo que segundo o secretário é reconhecido pelas contrapartes chinesas. Em relação a isso ele afirma que: “As autoridades chinesas respeitam e entendem que em São Paulo há uma linha diferente da adotada pelo governo federal” . O diplomata e secretário executivo na Secretaria de Relações Internacionais do Estado, Affonso Massot, também afirma que é possível perceber que a paradiplomacia de SP se guia por aspectos que caracterizaram tradicionalmente a Política Externa Brasileira, mas que perderam espaço no governo Bolsonaro. (SERSON, 2020, p. 1 *apud* SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 54, 55)

Além disso, é importante ressaltar que, ao contrário do Itamaraty na gestão de Ernesto Araújo, o governo estadual de São Paulo não tratou EUA e China como parceiros excludentes nas suas relações externas, uma vez que SP avançou paralelamente na interlocução direta com os dois países a partir do entendimento de que “o momento de disputa comercial entre EUA e China abre oportunidades para o Brasil”, contudo cabe ao país “buscar e concretizar esses negócios”. (DÓRIA, 2019, p. 1 *apud* SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 55)

O "Acordo de Colaboração de Desenvolvimento Clínico" assinado em Junho de 2020 entre o Instituto Butantan e a Sinovac viabilizou a realização de testes clínicos da Fase III, para a vacina CoronaVac, com 13 mil voluntários, entre eles profissionais da saúde em contato direto com pacientes da COVID-19, de diferentes Estados da federação. O custo estimado para testagem no país, arcado por São Paulo, foi de R\$ 85 milhões. Como foi afirmado pela Secretaria de Relações Internacionais, por intermédio de seu Secretário-Executivo, Affonso Massot, as negociações entre o Instituto Butantan e a Sinovac foram feitas de maneira direta, sem nenhuma participação, ainda que indireta, do

Ministério de Relações Exteriores. (PINHONI; FIGUEIREDO, 2020 *apud* SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 55)

O fato do Butantan já ter iniciado uma trajetória de internacionalização de suas atividades anteriormente ao momento da pandemia, e a aproximação entre SP e China promovida pela gestão Dória, foram aspectos importantes que facilitaram o acordo da Sinovac com o Instituto. Assim, a iniciativa para a vacina “pode ser classificada como um desdobramento da cooperação bilateral São Paulo-China, que inclui empresas chinesas, no campo da ciência e da tecnologia”, conforme afirmou Massot. (MASSOT, 2020 *apud* SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 55, 56)

A diretoria do Instituto Butantan já vinha planejando a inserção da instituição no mercado internacional de vacinas, e a meta para 2020 era incluir o instituto entre os três maiores produtores do mundo. Em 2019, tendo como objetivo ampliar sua inserção, o Butantan fechou algumas parcerias internacionais com empresas chinesas, como por exemplo com a Bravovax, visando o licenciamento de dados da vacina de rotavírus humano. (MOTTA, 2020 *apud* SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 56)

Além disso, de acordo com o Diretor do Instituto, Dimas Covas, foi essencial também a participação prévia do Butantan em organismos internacionais que discutiam o tema da pandemia, com destaque para o *Developing Countries Vaccine Manufacturers Network* (DVCMN), no qual a instituição ocupou a vice-presidência até 2019. Logo após o início da pandemia, através de contatos estabelecidos por meio desse grupo que o Instituto começou um processo de apuração para compreender quem tinha projeto de vacina, em que situação estava e para onde caminhavam as tentativas de diversos produtores. Como resultado, foram fechados alguns acordos confidenciais para troca de informações com vários possíveis parceiros. (CRUZ, 2020 *apud* SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 56)

Entretanto, já haviam existido também contatos anteriores entre Butantan e Sinovac. Na Missão China promovida em 2019 por parte do Governo de São Paulo, da qual o Instituto participou, foram realizadas várias visitas à empresas farmacêuticas chinesas, dentre elas a Sinovac. Logo após, a empresa também realizou uma visita ao Butantan. Com o início da pandemia e ciente do interesse do Butantan, a empresa informou que tinha uma vacina feita para outra epidemia, a do Sars-CoV-1, que já estava em estudos pré-clínicos para ser adaptada para o Sars-CoV-2. Covas também fechou um

acordo com a Sinovac para troca de informações. (CRUZ, 2020 *apud* SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 56)

O instituto também realizou contatos com outras empresas, entretanto a opção pela parceria com a Sinovac acabou prevalecendo, uma vez que, segundo o Butantan, naquele momento, dentre as plataformas tecnológicas compatíveis com a do Instituto, a Sinovac estava em estágio avançado. A jornalista Angélica Santa Cruz, por sua vez, argumenta que seriam quatro os motivos para a escolha da Sinovac: (i) o fato de serem duas instituições parecidas em tamanho e portfólio de vacinas, o que traria mais equidade às negociações; (ii) o Butantan já possuía relativo domínio sobre a tecnologia utilizada na vacina em questão, uma vez que é a mesma empregada no imunizante da raiva humana e da dengue; (iii) a empresa chinesa tinha muito interesse em realizar acordo com a contraparte de um país que ainda estivesse sendo significativamente afetado pela pandemia, de forma que fosse possível realizar os testes clínicos, e; (iv) interessava à Sinovac que o parceiro já tivesse previamente inserção internacional, o que era o caso do Butantan. (CRUZ, 2020 *apud* SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 56, 57)

Também foi aspecto importante do acordo a possibilidade de transferência tecnológica entre a Sinovac e o Butantan. Embora estivesse claro no acordo inicial que “a SINOVAC detém os direitos de propriedade intelectual”, desde o início se previu a realização de contratos aditivos visando a transferência de tecnologia da Sinovac para o Butantan. Isso começou a se concretizar em Setembro de 2020, quando Butantan e Sinovac celebraram um contrato que não apenas previa o fornecimento de 46 milhões de doses da vacina Coronavac, sendo 6 milhões importadas da China e 40 milhões produzidas pelo Butantan, mas também “a transferência de tecnologia da vacina, que deverá ser produzida integralmente no próprio Instituto Butantan a partir do próximo ano” (INSTITUTO BUTANTAN, 2020 *apud* SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 57).

Em relação ao conflito em torno da vacina CoronaVac, os autores enfatizam como primeiro fator explicativo o papel que as diferentes esferas da federação atribuíam à China. O governo de São Paulo conferiu ao país asiático um papel de relevo nas suas relações externas, com reconhecimento da importância, em especial econômica do país, e o desejo de aprofundar as relações sino-paulistas de forma pragmática. No caso do acordo com a Sinovac, como afirmou Dimas Covas, a China é hoje, em vários aspectos, “uma potência científica maior do que o Estados Unidos”, não se justificando assim

preconceito contra a vacina pelo fato de ela ter como origem um laboratório chinês. (COVAS, 2020 *apud* SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 58)

Os autores reforçam também que, por outro lado, a diplomacia de Ernesto Araújo questionou o papel da China para o Brasil, e buscou com o governo Trump um alinhamento da Política Externa brasileira excludente à cooperação com a China. Em relação à CoronaVac, a visão do governo federal sobre a China não foi compatível com a promoção de uma vacina de origem chinesa como algo que ajudasse a mitigar o problema da pandemia no país. Tanto Araújo, como Bolsonaro e seus filhos, adotaram o discurso trumpista de que a China era culpada pelo novo coronavírus. (SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 58)

Nesse sentido, os autores relembram a recusa do governo federal em comprar a vacina de origem chinesa durante o ano de 2020, o que provocou incerteza nos governos estaduais. É importante ressaltar que é atribuição da União a compra de vacinas desde 1975, quando foi criado o Programa Nacional de Imunização. Assim, a hesitação sobre as ações do governo federal com relação à vacina e a concorrência criada com o estado de São Paulo após celebração do acordo com a Sinovac para fornecimento de imunizantes, também contribuíram, além da discriminação à China, para o entendimento do conflito entre o ente subnacional e o governo federal. Essa concorrência foi calcada não só no fato de que se tornou mais acirrado o conflito federativo durante a pandemia, mas igualmente na emergente disputa política entre o presidente Bolsonaro e o governador Dória. (SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 59)

Os autores argumentam também que a atuação paradiplomática por parte de São Paulo durante a pandemia, no que se refere à aquisição de vacinas também era parte de uma disputa política entre o governador Dória e o presidente Bolsonaro, não se tratando apenas de um conflito federativo, uma vez que, houveram, tanto por parte do governador, como do presidente, fazer associações positivas e negativas, respectivamente, da vacina CoronaVac. (SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 59)

Além disso, o anúncio por parte do Governador João Dória de que São Paulo pretende iniciar a vacinação contra a Covid-19 já em janeiro com a vacina CoronaVac, provocou reações no Planalto, e o Governo federal tentou antecipar para dezembro a vacinação com imunizante da Pfizer. Após o anúncio do plano, o governo do presidente Jair Bolsonaro se movimentou para comprar as vacinas produzidas pela Pfizer/BioNTech

e chegou a prever um início da imunização já em dezembro — o que finalmente não aconteceu.⁵⁷ Tal fato é mais um exemplo da disputa política que ocorreu em torno da vacina CoronaVac, envolvendo o governador de São Paulo e o Presidente da República.

A disputa política chegou a um nível elevado ao ponto de que o governo chinês autorizou o governador João Dória a chamar vacina contra a Covid-19 produzida pela fabricante chinesa Sinovac e o Instituto Butantan, de "vacina do Brasil", com a ideia de afastar da rejeição por parte da população à uma vacina chinesa. Uma pesquisa do Datafolha naquele momento apontava que a maior parte dos entrevistados preferia uma vacina de origem norte-americana (86%), inglesa (85%) ou russa (71%), e metade dos brasileiros disseram que não tomariam uma vacina de origem chinesa.⁵⁸

Nesse sentido, a divulgação do PEI (Programa Estadual de Imunização), por parte do governo do Estado de São Paulo, colocou mais e colocou mais pressão sobre o governo federal e outros estados da federação para que apresentassem também alternativa à população, o que reforçou a politização da pandemia, uma vez que esse plano foi divulgado em um momento em que nem governo federal e nem os outros governos estaduais possuíam planos de vacinação, o que teve como objetivo reforçar o perfil do governador como figura nacional. Com isso, Dória estabeleceu que qualquer brasileiro, fosse ou não de São Paulo, poderia tomar a vacina, desde que enquadrado dentro dos grupos que estivessem sendo imunizados. (SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 59)

A divulgação do PEI acirrou a disputa política e os conflitos federativos durante a pandemia de COVID-19. Em uma discussão entre o Governador João Dória e Eduardo Pazuello, o então ministro da saúde questionou o fato de Dória associar a vacina CoronaVac a São Paulo. Além disso, o próprio presidente Bolsonaro se contradisse em relação a declarações dadas por ele anteriormente, ao afirmar que nunca havia se

⁵⁷ VEJA a cronologia da disputa entre Bolsonaro e Doria em torno da vacina contra a Covid-19: O anúncio de que o governo de São Paulo pretende iniciar a vacinação contra a Covid-19 já em janeiro com a vacina CoronaVac, produzida pelo Instituto Butantan em parceria com o laboratório chinês Sinovac, provocou reações no Planalto. Governo federal tentou antecipar para dezembro vacinação com imunizante da Pfizer. **G1**, [S. l.], 12 dez. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/vacina/noticia/2020/12/12/veja-a-cronologia-da-disputa-entre-bolsonaro-e-doria-em-torno-da-vacina-contra-a-covid-19.ghtml>. Acesso em: 30 nov. 2022.

⁵⁸ CHINA permite que Doria chame CoronaVac de "vacina do Brasil": Governo chinês disse não se importar com denominação, caso isso facilite a aceitação ao imunizante. **IG Saúde**, [S. l.], 20 dez. 2020. Disponível em: <https://saude.ig.com.br/2020-12-20/china-permite-que-doria-chame-coronavac-de-vacina-do-brasil.html>. Acesso em: 30 nov. 2022.

posicionado contra a vacina, isso após perceber a importância que a vacinação havia tomado no debate público nacional. (SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 59)

Em 29 de Março de 2021, o então Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo pediu demissão após uma discussão com congressistas em audiência pública no congresso nacional, sendo substituído por Carlos França, um diplomata de perfil discreto, pouco conhecido e sem vínculo com o núcleo duro do presidente da República. A saída de Araújo do MRE foi celebrada por governistas moderados e pela oposição como uma derrota do grupo ideológico do governo e uma oportunidade para retomar as relações com a China. Desde então, o MRE deixou de ser uma fonte de ataques à China, ainda que isso não tenha impedido que o próprio Bolsonaro continuasse criticando e confrontando a diplomacia chinesa com insinuações e declarações discriminatórias àquele país e à vacina Coronavac. (SOUZA, RODRIGUES, 2021, p. 61)

O processo de vacinação contra a COVID-19 no Brasil teve início em São Paulo, no dia 17 de Janeiro de 2021, pouco depois de a Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) autorizar o uso emergencial da Coronavac no Brasil, a enfermeira Mônica Calazans, do Hospital das Clínicas, em São Paulo, tornou-se a primeira pessoa no país a receber uma vacina contra a covid-19. Após o período de um ano, quase 162 milhões de brasileiros haviam tomado ao menos uma dose do imunizante.⁵⁹

A Coronavac era, no início de 2021, a única vacina disponível no Brasil e foi a primeira a ser usada no país, sustentando a campanha contra a covid-19 nos primeiros meses, tendo sido aplicada, predominantemente, em idosos, pessoas com doenças pré-existentes e profissionais de saúde. Apenas no final de Janeiro de 2021 chegaria ao Brasil o primeiro lote da vacina da AstraZeneca, que seria produzida no Brasil pela Fiocruz (Fundação Oswaldo Cruz). Em maio, o país começaria a aplicar a vacina da Pfizer e, em junho, a da Janssen (farmacêutica da Johnson & Johnson).⁶⁰

Esse fato mostra que foi crucial a atuação internacional do Instituto Butantan, na parceria com o laboratório chinês Sinovac, para a compra de imunizantes da China contra a pandemia de COVID-19, uma vez que foi a primeira vacina a ser aplicada no país e em

⁵⁹ BERTONI, Estêvão. 1 ano da vacinação: como foi, como está e para onde vai: Crescimento da cobertura vacinal no país ficou próximo de zero no final de 2021. Para especialistas, ainda é possível ampliar números da primeira dose. **Nexo Jornal**, [S. l.], 15 jan. 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2022/01/15/1-ano-da-vacina%C3%A7%C3%A3o-como-foi-como-est%C3%A1-e-para-onde-vai>. Acesso em: 30 nov. 2022.

⁶⁰ Idem

grupos prioritários, ou seja, aqueles que possuem maior risco de vida caso contraíam a doença.

No dia 26 de Setembro de 2021, o Estado de São Paulo havia alcançado a marca de 70% da população adulta completamente imunizada contra a COVID-19. De acordo com o Governador João Dória, o processo de vacinação ajudou a reduzir os números de internações e óbitos provocados pela doença, e, na véspera, o estado registrava a marca de menos de 2,5 mil internados por Covid, a mais baixa desde abril de 2020.⁶¹ No dia 9 de Novembro de 2021, o Estado de São Paulo foi o primeiro do país a alcançar a marca de 70% da população completamente imunizada, desta vez levando em consideração todas as faixas etárias.⁶²

4

Considerações Finais

A partir dos elementos analisados nesta pesquisa, é possível afirmar que a atuação paradiplomática de alguns estados brasileiros durante a pandemia de COVID-19 foi relevante, especialmente as que foram conduzidas pelos Estados de São Paulo e do Maranhão, seja para a aquisição de equipamentos de proteção individual, aparelhos médicos como respiradores ou mesmo para a compra de imunizantes.

São diversas as motivações que levaram essas entidades subnacionais a atuarem internacionalmente, mas certamente a principal delas foi a forma controversa como o Governo Federal brasileiro conduziu o enfrentamento à pandemia de COVID-19 no país. O fato de muitos estados brasileiros já terem tido experiências prévias de atuações paradiplomáticas foi um fator relevante e que contribuiu para que os governos estaduais

⁶¹ NEGRINI, Alisson. São Paulo ultrapassa 70% da população adulta vacinada com as duas doses: Anúncio foi feito pelo governador João Doria (PSDB) nas redes sociais. **CNN Brasil**, São Paulo, 26 set. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/sao-paulo-ultrapassa-70-da-populacao-adulta-vacinada-com-as-duas-doses/>. Acesso em: 30 nov. 2022.

⁶² JUCÁ, Julyane; FONSECA, Nathalia. SP é 1º estado a ter 70% da população completamente imunizada contra Covid: Até as 19h de terça-feira (9), o estado registrava 70,36% de pessoas completamente imunizadas contra o coronavírus. **CNN Brasil**, São Paulo, 10 nov. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/sp-e-primeiro-estado-a-ter-70-da-populacao-completamente-imunizada-contra-covid/>. Acesso em: 30 nov. 2022.

intensificassem suas atividades internacionais em um momento de emergência como a pandemia, no entanto, as atitudes tomadas pelo governo nacional no enfrentamento da crise e as próprias ações e falas do presidente da república também serviram de grande impulso para a paradiplomacia no país durante a pandemia.

No caso do Estado do Maranhão, a atuação do governo estadual se mostrou fundamental para adquirir máscaras e respiradores, em um momento em que a pandemia se agravava em todo o país com um aumento no número de casos e de mortes. Além do enfrentamento com o Governo Federal, o Maranhão também teve que enfrentar a atuação de outros países, especialmente do Norte Global, que tentavam confiscar EPIs (Equipamentos de Proteção Individual), em tipos de ações que podem ser caracterizadas como de “pirataria moderna”, como visto no capítulo 3 desta pesquisa. Por outro lado, o governo federal pouco fez diante das ações de outros países que desviavam cargas contendo equipamentos e materiais que serviriam de combate à COVID-19 e que tinham como destino o Brasil.

A atuação paradiplomática conduzida por São Paulo, por sua vez, foi crucial para garantir a aquisição de imunizantes contra a COVID-19 da China, especialmente diante das controversas negociações desenvolvidas pelo Governo Federal para a compra de vacinas, como ficou demonstrado durante as investigações conduzidas pela CPI da pandemia no Senado Federal. Ao demorar a responder e-mails, priorizar determinadas fabricantes de vacina em relação a outras, além de provocar graves crises diplomáticas com a China, país que, além de ser o maior parceiro comercial do Brasil na atualidade também é um importante fornecedor de EPIs e de imunizantes, a gestão Bolsonaro mostrou-se negligente no processo de compra de vacinas para combater a pandemia de COVID-19.

Nesse sentido, a parceria firmada pela farmacêutica chinesa Sinovac e o Instituto Butantan, parte do Governo estadual de São Paulo, foi fundamental para garantir o fornecimento de vacinas, não apenas para a população do Estado de São Paulo, mas para a população brasileira como um todo. É possível afirmar que, diante da forma como foram conduzidas as negociações para a compra de vacinas por parte do governo federal, a atuação de São Paulo foi de extrema importância para possibilitar o início da vacinação no país em Janeiro de 2021.

É possível afirmar também que, desde o início da crise sanitária no país, muitos governadores, incluindo Flávio Dino do Maranhão e João Dória de São Paulo, buscaram, de diversas formas, se contrapor ao Presidente Jair Bolsonaro no combate à pandemia. Se por um lado o chefe do executivo se mostrava contrário à adoção de medidas de isolamento social e defensor de formas de tratamento ineficazes contra a doença, como no caso da cloroquina, e muitas vezes adotou um discurso negacionista, por outro lado os governadores foram rápidos em adotar medidas de controle e isolamento em seus respectivos estados, e buscaram seguir as recomendações científicas, especialmente àquelas que também eram defendidas pela OMS (Organização Mundial de Saúde).

Dessa forma, a paradiplomacia também foi utilizada, de certo modo, por esses Estados para se contrapor às atitudes adotadas Governo Federal. Nas Relações Exteriores, o governo Bolsonaro também adotou políticas e direcionamentos controversos e que iam contra a tradição diplomática brasileira, especialmente nas relações diplomáticas com a China, que ficou marcada por diversos atritos durante a pandemia. Entretanto, governos estaduais buscaram manter uma relação próxima de cooperação com o país asiático. Tanto Flávio Dino, ao coordenar a aquisição de EPIs da China, quanto João Dória, que já mantinha uma relação de aproximação com os chineses antes da pandemia, e intensificou essa cooperação ao articular a compra de imunizantes, através da parceria do Instituto Butantan e a farmacêutica chinesa SinoVac, também seguiram por esse caminho.

Outro ponto importante a se destacar é a disputa política em torno da atuação paradiplomática de São Paulo e do Maranhão. A atuação internacional desses dois estados chamou a atenção dos meios de comunicação na época e, de certo modo, serviu para projetar nacionalmente as figuras dos dois governadores dos respectivos estados, especialmente no sentido de se mostrarem como um contraponto ao Presidente Bolsonaro, uma vez que os dois governadores adotavam medidas que iam na direção contrária ao que pregava o chefe do executivo. Essa disputa política foi muito relevante no que se refere à compra de vacinas, e tanto o então governador paulista João Dória, quanto o Presidente Bolsonaro, reivindicavam para si o mérito pelo início do processo de vacinação no país.

63

⁶³ LEITÃO, Matheus. Doria x Bolsonaro: o dia D e a hora H da foto da vacina : No minuto M o presidente entende que pode perder popularidade sem a vacina e corre para tentar tirar o atraso. **Veja**, [S. l.], p. 1-1, 14 jan. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/matheus-leitao/doria-x-bolsonaro-o-dia-d-e-a-hora-h-da-foto-da-vacina/>. Acesso em: 30 nov. 2022.

Por fim, a atuação internacional dos dois Estados mostra que a Paradiplomacia tem espaço para crescer no Brasil. Como visto ao longo desta pesquisa, a paradiplomacia tem ganhado espaço nacionalmente, ainda que de forma mais lenta se comparado com outros países, com diversos Estados e Municípios intensificando os seus contatos internacionais e criando, inclusive, Secretarias de Relações Internacionais. A emergência diante da pandemia de COVID-19, somada as ações do Governo Federal no período, serviram de impulso para que Estados como São Paulo e Maranhão intensificassem sua atuação internacional.

Além disso, a vitória de Luís Inácio Lula da Silva sobre o atual presidente Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2022 também abre diversas oportunidades para o futuro da paradiplomacia no país. Com o retorno de Lula à presidência da República, existe uma expectativa de que o Brasil volte a adotar uma Política Externa mais condizente com a tradição diplomática brasileira, ou seja, focada sobretudo no multilateralismo e na cooperação com diversos atores internacionais, com um maior pragmatismo e sem um alinhamento automático com um determinado governo estrangeiro, como o que houve com o Governo Trump nos EUA, durante a gestão Bolsonaro. Dessa forma, a partir de 2023, os governos estaduais e municipais poderão ter outras motivações para conduzir suas atuações paradiplomáticas, que não seja a de contrapor a Política Externa adotada pelo Itamaraty, além de não enfrentarem oposição do Governo Federal em relação ao exercício da paradiplomacia. Isso pode ser importante para a atração de investimentos, de tecnologia e também para o desenvolvimento científico no país, como o que houve, por exemplo, na parceria do Instituto Butantan com a Sinovac.

5

Referências bibliográficas

ABRANTES, Vinicius Villani. **Brasil e a “diplomacia da saúde”**: um recorte temporal da atuação do estado na pandemia de COVID-19. Boletim de Conjuntura, ano II, vol. 4, n. 10, Boa Vista, p. 22, 2020. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/44/49>. Acesso em: 4 abr. 2022.

ALVARENGA, Alexandre Andrade; ROCHA, Erika Maria Sampaio; FILLIPON, Jonathan; ANDRADE, Maria Angélica Carvalho. **Desafios do Estado brasileiro diante da pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, p.1-10, 11 jan. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/Zf3ZbZDvsFWHPVNbXwcGQbz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 abr. 2022.

APÓS cogitar transferir embaixada, Bolsonaro anuncia escritório comercial em Jerusalém: Presidente confirmou escritório na cidade sagrada durante declaração conjunta com premiê israelense. Jerusalém não é reconhecida internacionalmente como capital de Israel. **G1**, [S. l.], 31 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/03/31/apos-coqitar-transferir-embaixada-bolsonaro-anuncia-escritorio-diplomatico-em-jerusalem.ghtml>. Acesso em: 21 nov. 2022.

APRIGIO, André. **Paradiplomacia e interdependência**: As cidades como atores internacionais. Rio de Janeiro: Gramma Livraria e Editora, p. 18-99, 2016.

BASSO, Murilo. "Bolsonaro passa mensagem atentatória à vida", diz Doria: Em entrevista à DW Brasil, governador de São Paulo critica gestão do governo federal na pandemia e atribui seu rompimento com o presidente à forma errática com que ele conduz o país. "Bolsonaro desrespeita a democracia." **DW Brasil**, [S. l.], 10 jun. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/bolsonaro-passa-mensagem-atentat%C3%B3ria-%C3%A0-vida-dos-brasileiros-diz-doria/a-53762110>. Acesso em: 21 nov. 2022.

BERTONI, Estêvão. 1 ano da vacinação: como foi, como está e para onde vai: Crescimento da cobertura vacinal no país ficou próximo de zero no final de 2021.

Para especialistas, ainda é possível ampliar números da primeira dose . **Nexo Jornal**, [S. /], 15 jan. 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2022/01/15/1-ano-da-vacina%C3%A7%C3%A3o-como-foi-como-est%C3%A1-e-para-onde-vai>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BOLSONARO apoia Trump e diz que houve fraude nos EUA enquanto mundo critica assalto ao Capitólio. **El País**, [S. /], 8 jan. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-07/bolsonaro-apoia-trump-e-diz-que-houve-fraude-nos-eua-enquanto-mundo-critica-assalto-ao-capitolio.html>. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL poderia ter sido primeiro do mundo a vacinar, afirma Dimas Covas à CPI. **Agência Senado**, [S. /], 27 maio 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/27/brasil-poderia-ter-sido-primeiro-do-mundo-a-vacinar-afirma-dimas-covas-a-cpi>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BUENO, Guilherme. **Paradiplomacia**. [S. /]: Revista Relações Exteriores, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/glossario/paradiplomacia/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

CALHEIROS, Renan. **CPI da pandemia - Relatório Final**. [S. /]: Senado Federal, p. 91-253, 2021.

CHINA continua sendo o principal parceiro comercial do Brasil: Gigante asiático foi o destino de mais de um terço das exportações brasileiras em 2021. **Diplomacia Business**, 6 jan. 2022. Disponível em: <https://www.diplomaciabusiness.com/china-continua-sendo-o-principal-parceiro-comercial-do-brasil/> Acesso em: 21 nov. 2022.

CHINA permite que Doria chame CoronaVac de "vacina do Brasil": Governo chinês disse não se importar com denominação, caso isso facilite a aceitação ao imunizante. **IG Saúde**, [S. /], 20 dez. 2020. Disponível em: <https://saude.ig.com.br/2020-12-20/china-permite-que-doria-chame-coronavac-de-vacina-do-brasil.html>. Acesso em: 30 nov. 2022.

COVID-19 Dashboard. [S. l.], 14 nov. 2022. Disponível em: <https://www.arcgis.com/apps/dashboards/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>. Acesso em: 14 nov. 2022.

CPI da Covid: Veja quais são os crimes atribuídos a cada um dos citados: Epidemia com resultado em morte, charlatanismo, corrupção e fraude. Lista mostra todos os 24 crimes e quem poderá ser indiciado.. **G1**, [S. l.], 20 out. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/cpi-da-covid/noticia/2021/10/20/cpi-da-covid-crimes-atribuidos-lista.ghtml>. Acesso em: 29 nov. 2022.

DATAFOLHA: 51% reprovam desempenho de Bolsonaro na pandemia; 21% aprovam: Pesquisa ouviu 2.071 pessoas nos dias 11 e 12 de maio; margem de erro é de 2 pontos percentuais para mais ou para menos. Ministério da Saúde e governadores tiveram queda na rejeição e avaliação de desempenho melhor que a do presidente.. **G1**, [S. l.], 14 maio 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/05/14/datafolha-51percent-reprovam-desempenho-de-bolsonaro-na-pandemia-21percent-aprovam.ghtml>. Acesso em: 21 nov. 2022.

DE ANDRADE, Mayara Amaral. **A política ativa e altiva de Celso Amorim**. [S. l.], 14 set. 2020. Disponível em: <https://diariodasnacoes.wordpress.com/2020/09/14/a-politica-ativa-e-altiva-de-celso-amorim/>. Acesso em: 21 nov. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/sete-momentos-em-que-ernesto-araujo-atacou-china-1-25023701>. Acesso em: 21 nov. 2022.

DE SOUSA, Ana Tereza Lopes Marra; RODRIGUES, Gilberto M.A. Conflitos entre governos subnacionais e o governo federal durante a pandemia de COVID-19: o Estado de São Paulo e o caso da vacina CoronaVac. **Revista Monções**, [s. l.], p. 44-61, 2021. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/13335>. Acesso em: 30. jun. 2022

DORIA anuncia que Butantan será parceiro de laboratório chinês para vacina contra o coronavírus em fase final de testes: Segundo o governo, empresa fornecerá ao Instituto Butantan doses da vacina para a realização de testes clínicos em voluntários no Brasil. Se bem sucedida nos testes, vacina poderá ser produzida no país e disponibilizada aos brasileiros. **G1 SP**, São Paulo, 11 jun.

2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/são-paulo/noticia/2020/06/11/governo-de-sp-diz-que-instituto-butantan-vai-produzir-vacina-contr-o-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 30 nov. 2022.

ECONOMIA não pode parar por causa do novo coronavírus, diz Bolsonaro: Em conferência com empresários, presidente pede que atividades não sejam totalmente suspensas para evitar uma 'catástrofe de verdade'. **CNN Brasil**, São Paulo, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/economia-nao-pode-parar-por-causa-do-coronavirus-diz-bolsonaro/>. Acesso em: 10 nov. 2022.

EDUARDO Bolsonaro culpa China por pandemia e embaixada rebate. **Poder 360**, [S. l.], 19 mar. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/eduardo-bolsonaro-culpa-china-por-pandemia-e-embaixada-rebate/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

FROIO, Liliana Ramalho; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. **Analysing the Asymmetry in Decentralised International Co-operation: The Case of Brazil/Europe Sub-national Relations**. Contexto Internacional, v. 42, p. 304-314. 6 jan. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/jtMMbvWWXBXcNZLSzjK75bm/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 3 abr. 2022.

Gomes, J. F. **A contribuição da paradiplomacia municipal sul-americana para a integração regional em zonas de fronteira: a Rede Mercocidades e a integração fronteiriça no âmbito do Mercosul**. Monções: Revista De Relações Internacionais Da UFGD, 6(12), p. 237–239, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v6i12.6717>. Acesso em: 3. abr. 2022

GOMES, Pedro Henrique. Embaixada da China repudia postagem que Eduardo Bolsonaro publicou e depois apagou: Deputado disse que Brasil apoia aliança global para um 5G 'sem espionagem da China'. Segundo nota da embaixada, falas do filho do presidente caluniam país asiático. **G1**, [S. l.], 24 nov. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/11/24/embaixada-da->

[china-repudia-postagem-que-eduardo-bolsonaro-publicou-e-depois-apagou.ghtml](#). Acesso em: 21 nov. 2022.

IGNACIO, Júlia. **O que é paradiplomacia?**. [S. l.]: Politize, 12 ago. 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/paradiplomacia/>. Acesso em: 5 jul. 2022.

JUCÁ, Jolyane; FONSECA, Nathalia. SP é 1º estado a ter 70% da população completamente imunizada contra Covid: Até as 19h de terça-feira (9), o estado registrava 70,36% de pessoas completamente imunizadas contra o coronavírus. **CNN Brasil**, São Paulo, 10 nov. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/sp-e-primeiro-estado-a-ter-70-da-populacao-completamente-imunizada-contracovid/>. Acesso em: 30 nov. 2022.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil**. BIB, [s. l.], p. 43-68, fev. 2018.

LEITÃO, Matheus. Doria x Bolsonaro: o dia D e a hora H da foto da vacina : No minuto M o presidente entende que pode perder popularidade sem a vacina e corre para tentar tirar o atraso. **Veja**, [S. l.], 14 jan. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/matheus-leitao/doria-x-bolsonaro-o-dia-d-e-a-hora-h-da-foto-da-vacina/>. Acesso em: 30 nov. 2022.

LINHA do tempo do Coronavírus no Brasil. [S. l.]: **Sanar medicina**, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://www.sanarmed.com/linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil>. Acesso em: 10 nov. 2022.

LOPES, Anna Júlia. Relembre declarações de Bolsonaro sobre a vacinação: Há pouco mais de 1 ano, presidente afirmou que “menos da metade” da população se vacinaria. **Poder 360**, [S. l.], 17 jan. 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/relembre-declaracoes-de-bolsonaro-sobre-a-vacinacao/>. Acesso em: 17 nov. 2022.

MALI, Tiago; MÔES, Malu. Brasil é o 53º a imunizar 50% da população; saiba o que aconteceu com outros países: Conta considera somente os países com mais

de 1 milhão de habitantes. Outros países chegaram a ter novos picos de morte. **Poder 360**, [S. l.], 20 out. 2021. Disponível em:

<https://www.poder360.com.br/coronavirus/brasil-e-o-53o-a-imunizar-50-da-populacao-saiba-o-que-aconteceu-com-outros-paises/>. Acesso em: 17 nov. 2022.

MARTÍNEZ, Roberto Zepeda. **Paradiplomacy in North America: Canadian Provinces' Relations with Their U.S. and Mexican Counterparts**. Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 88-104, 24 jul. 2017. Disponível em:

<https://www.elsevier.es/index.php?p=revista&pRevista=pdf-simple&pii=S1870355018300302&r=84>. Acesso em: 2 abr. 2022.

MAZUI, Guilherme. Bolsonaro questiona interesse de Macron em ajudar no esforço contra queimadas na Amazônia: Presidente da França anunciou na cúpula do G7 que há interesse das economias mais desenvolvidas em auxiliar 'o mais rápido possível' países atingidos pelas queimadas na Amazônia. **G1**, [S. l.], 26 ago. 2019. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/26/bolsonaro-questiona-interesse-de-macron-em-ajudar-no-esforco-contra-queimadas-na-amazonia.ghtml>.

Acesso em: 21 nov. 2022.

MENDONÇA, Alba Valéria. Bolsonaro diz que buscará comércio 'sem viés ideológico' na América do Sul: Candidato do PSL a presidente defendeu o bilateralismo nas relações comerciais, mas afirmou que o Mercosul 'não pode ser abandonado assim de uma hora para a outra'. **G1 Rio**, [S. l.], 20 out. 2018. Disponível em:

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/eleicoes/2018/noticia/2018/10/20/bolsonaro-diz-que-buscar-comercio-sem-vies-ideologico-na-america-do-sul.ghtml>. Acesso em: 30 nov. 2022.

MERCADO internacional tem disputa por máscaras, luvas e respiradores: Muitos dos equipamentos usados pelos profissionais de saúde para se proteger e usados pelos hospitais nos tratamentos dos pacientes vêm da China.. **Jornal Nacional**, [S. l.], 6 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/04/06/mercado-internacional-tem-disputa-por-mascaras-luvas-e-respiradores.ghtml>. Acesso em: 21 nov. 2022.

MINISTRO da Saúde Nelson Teich pede demissão menos de um mês depois de assumir. **BBC News Brasil**, [S. l.], 15 maio 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52683285>. Acesso em: 17 nov. 2022.

MOREIRA, Ardilhes; PINHEIRO, Laura. OMS declara pandemia de coronavírus: Diretor-geral da OMS disse que declaração não muda o que a Organização e os países devem fazer para 'detectar, proteger, tratar e reduzir a transmissão' do novo coronavírus (Sars-Cov-2), causador da doença Covid-19. Ministro da Saúde brasileiro também afirmou que nada muda para o país. **G1**, [S. l.], 11 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/11/oms-declara-pandemia-de-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 16 nov. 2022.

MOURA, Thaís; OLIVEIRA, Marina. 400 mil vidas poderiam ter sido salvas, estimaram epidemiologistas em CPI. **Congresso em foco**, [S. l.], 24 jun. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/cpi-da-covid-ouve-pedro-hallal-e-jurema-werneck/>. Acesso em: 14 nov. 2022.

NEGRINI, Alisson. São Paulo ultrapassa 70% da população adulta vacinada com as duas doses: Anúncio foi feito pelo governador João Doria (PSDB) nas redes sociais. **CNN Brasil**, São Paulo, 26 set. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/sao-paulo-ultrapassa-70-da-populacao-adulta-vacinada-com-as-duas-doses/>. Acesso em: 30 nov. 2022.

O INSTITUTO – Instituto Butantan. [S. l.]. Disponível em: <https://butantan.gov.br/institucional/o-instituto>. Acesso em: 30 nov. 2022.

PINHONI, Mariana; FIGUEIREDO, Patrícia; SOUZA, Vivian. Doria assina contrato para 46 milhões de doses da vacina chinesa e diz que profissionais de saúde serão vacinados neste ano: Parceria entre o Instituto Butantan e um laboratório chinês para a produção de imunização contra o coronavírus foi anunciada em de junho. Governador afirma que vacinação de profissionais de saúde deve ter início em 15 de dezembro.. **G1 SP**, São Paulo, 30 set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/09/30/doria-assina-contrato-para-46-milhoes-de-doses-da-vacina-chinesa-e-diz-que-medicos-serao-vacinados-neste-ano.ghtml>. Acesso em: 30 nov. 2022.

PLANALTO impõe sigilo de cem anos a cartão de vacinação de Bolsonaro. **Congresso em foco**, [S. l.], 8 jan. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/planalto-sigilo-cartao-vacinacao-bolsonaro/>. Acesso em: 17 nov. 2022.

PROTAGONISMO de Mandetta na crise do coronavírus incomoda Bolsonaro: A presença do presidente nos atos, de domingo (15/3), atropelou todo o discurso do ministro de enfrentamento à doença e desautorizou uma de suas principais medidas. **Correio Braziliense**, [S. l.], 17 mar. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/17/interna_politica,834834/protagonismo-de-mandetta-na-crise-do-coronavirus-incomoda-bolsonaro.shtml. Acesso em: 10 nov. 2022.

RETROSPECTIVA 2021: segundo ano da pandemia é marcado pelo avanço da vacinação contra Covid-19 no Brasil: Novas variantes, ondas de infecção e alta cobertura vacinal marcaram o ano no Brasil, com destaque para a CoronaVac como vacina pioneira especialmente em relação à proteção de idosos e profissionais da saúde. **Portal do Butantan**, [S. l.], 31 dez. 2021. Disponível em: <https://butantan.gov.br/noticias/retrospectiva-2021-segundo-ano-da-pandemia-e-marcado-pelo-avanco-da-vacinacao-contracovid-19-no-brasil>. Acesso em: 20 nov. 2022.

ROCHA, Daniel; ALMEIDA, Emanuela; PINA, Lais; ABRÃO, Rafael; DOS SANTOS, Vitor Hugo. **A visão da direita brasileira sobre a China: dos planos de governo ao discurso**. [S. l.] Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil, 4 out. 2022. Disponível em: <http://opeb.org/2022/10/04/a-visao-da-direita-brasileira-sobre-a-china-dos-planos-de-governo-ao-discurso/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

ROTHIER, Bianca; MAZUI, Guilherme. Bolsonaro chama Orbán de irmão e destaca afinidade nos costumes: ‘Deus, pátria, família’: Presidente insistiu que, ‘coincidência ou não’, ao chegar ao leste europeu, tropas russas na fronteira com Ucrânia recuaram. Fala sem fundamento é meme em redes sociais. **G1**, [S. l.], p. 1-1, 17 fev. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/02/17/bolsonaro-e-orban-assinam-acordos-em-budapeste.ghtml>. Acesso em: 21 nov. 2022.

SCHUTTE, Giorgio Romano. **Incoerência define a política externa do governo Bolsonaro**: Brasil tenta ancorar sua política externa na mobilização permanente em torno de uma ideologia conservadora de ares fundamentalistas. [S. l.]: Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil, 31 dez. 2019. Disponível em: <http://opeb.org/2020/01/01/incoerencia-define-a-politica-externa-do-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

SETO, Guilherme. Maranhão comprou da China, mandou para Etiópia e driblou governo federal para ter respiradores: Depois de ter sido atravessado por Alemanha, EUA e governo federal, estado montou operação de guerra. **Folha de São Paulo**, [S. l.], 16 abr. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/04/maranhao-comprou-da-china-mandou-para-etiofia-e-driblou-governo-federal-para-ter-respiradores.shtml>. Acesso em: 17 nov. 2022.

SILVA, G. F. ; GUIMARÃES, V. C. **COVID-19: parâmetros internacionais, federalismo e a atuação internacional dos estados e municípios**. Revista De Direito Sanitário, p. 7-16, 7 abr. 2021, e0001. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.rdisan.2021.170610>

SOBREIRA, R. G.; JURUENA, C. G. **Federalismo brasileiro à prova na pandemia da COVID-19**. Revista Brasileira de Pesquisas Jurídicas, Avaré: Eduvale, v. 2, n. 2, p. 137-163, 2021. DOI: 10.51284/rbpj.02.rgs. Disponível em: <https://ojs.eduvaleavare.com.br/index.php/rbpj/article/view/35/49>. Acesso em: 5 jul. 2021.

TEÓFILO, Sarah; LIMA, Bruna. E-mails mostram que Pfizer tentou vender vacinas ao Brasil por 6 meses: Presidente da farmacêutica na América Latina enviou mensagens ao ex-secretário Élcio Franco pedindo uma resposta. Em uma das dezenas de correspondências, o executivo informou que o Brasil perderia a reserva de doses caso não assinasse memorando até 7 de dezembro. **Correio Braziliense**, [S. l.], 16 jun. 2021. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/06/4931817-e-mails-mostram-que-pfizer-tentou-vender-vacinas-ao-brasil-por-6-meses.html>. Acesso em: 15 nov. 2022.

VACINAÇÃO contra a Covid: mais de 143,3 milhões de pessoas estão totalmente imunizadas: Completamente imunizados equivalem a 67,20% da população. Dose de reforço foi aplicada em 26.311.179 pessoas. **G1**, [S. l.], 31 dez. 2021. Disponível em:

<https://g1.globo.com/saude/coronavirus/vacinas/noticia/2021/12/31/vacinacao-contr-a-covid-mais-de-1433-milhoes-de-pessoas-estao-totalmente-imunizadas.ghtml>. Acesso em: 20 nov. 2022.

VEJA a cronologia da disputa entre Bolsonaro e Doria em torno da vacina contra a Covid-19: O anúncio de que o governo de São Paulo pretende iniciar a vacinação contra a Covid-19 já em janeiro com a vacina CoronaVac, produzida pelo Instituto Butantan em parceria com o laboratório chinês Sinovac, provocou reações no Planalto. Governo federal tentou antecipar para dezembro vacinação com imunizante da Pfizer. **G1**, [S. l.], 12 dez. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/vacina/noticia/2020/12/12/veja-a-cronologia-da-disputa-entre-bolsonaro-e-doria-em-torno-da-vacina-contr-a-covid-19.ghtml>.

Acesso em: 30 nov. 2022.

VICTOR, Nathan. STF decide que Estados e municípios têm autonomia para impor isolamento. **Poder 360**, [S. l.], 15 abr. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/stf-decide-que-estados-e-municipios-tem-autonomia-para-impor-isolamento/>. Acesso em: 11 nov. 2022.

ZARUR, Camila. Sete momentos em que Ernesto Araújo atacou a China: Ex-ministro causou mal-estar com nação asiática por meio de publicações na internet e declarações em eventos oficiais. **O Globo**, [S. l.], 18 maio 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/sete-momentos-em-que-ernesto-araujo-atacou-china-1-25023701>. Acesso em: 11 nov. 2022.

