

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS

Marina de Paula Souza

**A atuação internacional dos governos subnacionais durante a pandemia
da Covid-19: O caso maranhense.**

Dourados

Novembro/2021

Marina de Paula Souza

**A atuação internacional dos governos subnacionais durante a pandemia
da Covid-19: O caso maranhense.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, sob a orientação da Prof. Déborah Monte.

Dourados

Novembro/2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

S729a Souza, Marina De Paula

A atuação internacional dos governos subnacionais durante a pandemia da Covid-19: O caso maranhense. [recurso eletrônico] / Marina De Paula Souza. -- 2021.
Arquivo em formato pdf.

Orientadora: Débora da Silva Monte.

TCC (Graduação em Relações Internacionais)-Universidade Federal do Grande Dourados, 2021.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

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

1. paradiplomacia. 2. pandemia. 3. coronavírus. 4. Maranhão. I. Monte, Débora Da Silva. II. Título.

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

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



ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 25 de novembro de 2021, compareceu para defesa pública on-line do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, a aluna **Marina de Paula Souza** tendo como título "A Atuação Internacional dos Governos Subnacionais durante a Pandemia da Covid-19: O Caso Maranhense".

Constituíram a Banca Examinadora os professores **Dra. Déborah Silva do Monte** (orientadora), **Dra. Luciana da Conceição Farias Santana** (examinadora), **Dr. Bruno Boti Bernardi** (examinador).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado **aprovado**.

Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: _____

Assinaturas:

Dra. Déborah Silva do Monte

Orientadora

Dra. Luciana da Conceição Farias Santana

Examinadora

Dr. Bruno Boti Bernardi

Examinador

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais e a minha irmã, por sempre me incentivarem a focar nos estudos, por não me deixarem desistir de estudar na minha área e por me apoiarem ao longo de toda minha graduação.

Sou grata ao meu noivo, Vitor Velloso, por todo suporte moral durante esses últimos dois anos de graduação.

Aos meus amigos e colegas, que sempre estiveram ao meu lado nos dias bons e ruins, agradeço por todo o apoio e pela ajuda durante todo o período dessa pesquisa.

Agradeço em especial a minha orientadora e coordenadora de curso, Déborah Monte, por toda paciência, humanidade e pelos conselhos durante a elaboração desse trabalho.

Quero agradecer à Universidade Federal da Grande Dourados por conceder as bolsas de assistência estudantil que me permitiram concluir minha graduação com êxito e a todos os professores pela dedicação e qualidade do ensino oferecido.

RESUMO

No decorrer da pandemia da Covid-19 no Brasil, o governo do Presidente Jair Bolsonaro se destacou negativamente pela ausência na coordenação das políticas públicas do país diante da maior crise sanitária do século XXI. Em um cenário em que a harmonia e a coordenação entre o Poder Executivo federal e os entes federativos deveriam prevalecer, a imensa polarização política vivenciada pela população brasileira durante a pandemia teve como consequência graves tensões diplomáticas e desencadeou uma crise no pacto federativo brasileiro. O conflito entre o governo federal e os entes federados por protagonismo no combate à Covid-19 fez com que muitos governos subnacionais brasileiros buscassem apoio e recursos através da iniciativa diplomática no ambiente internacional. Essa monografia visa destacar os motivos que levaram o governo do Estado do Maranhão a buscar apoio na comunidade internacional para o combate à Covid-19 de maneira autônoma do governo federal. Através de um estudo de caso, analisaremos as estratégias adotadas e os resultados dessa política na região do nordeste utilizando artigos científicos e notícias jornalísticas que comprovam e exemplificam os fatos apresentados.

Palavras-chave: paradiplomacia; pandemia; coronavírus; Maranhão;

ABSTRACT

During the Covid-19 pandemic in Brazil, the Brazilian government under Jair Bolsonaro's administration stood out in a negative way for the lack of public policies coordination while Brazil was facing the major global health crisis of the 21st century. In times when harmony and coordination between the federal government and other federal entities should have prevailed, the gigantic political polarization experienced by the Brazilian population during the pandemic resulted in serious diplomatic issues and triggered a crisis in the Brazilian federative pact. The conflict between the federal government and the federated entities for protagonism in the fight against Covid-19, prompted many of the Brazilian, state and city, governments to seek for support and resources through diplomacy in the international environment. This monograph aims to highlight the reasons that led the government of Maranhão to seek for support from the international community to fight Covid-19 with autonomy from the federal government. Through a case study, we will analyze the strategies that were adopted and the results of this policy in the northeast region using scientific articles and journalistic news that prove and exemplify the presented facts.

Key-words: paradiplomacy; pandemic; coronavirus; Maranhão;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	07
1. A DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A ABERTURA PARA O FENOMÊNO DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ENTES FEDERADOS.	11
1.1 POLÍTICA EXTERNA TAMBÉM É POLÍTICA PÚBLICA	122
1.2 AS CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO	16
1.3 O FENOMÊNO DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ENTES FEDERADOS NO BRASIL.....	19
2. O GOVERNO BOLSONARO E A COVID-19: O NEGACIONISMO E A FALTA DE COORDENAÇÃO NACIONAL NA GESTÃO DA CRISE	23
2.1 VARIÁVEIS DOMÉSTICAS: NEGACIONISMO DO GOVERNO BOLSONARO E A CRISE GOVERNATIVA.....	23
2.2 VARIÁVEIS INTERNACIONAIS E HISTÓRICO BRASILEIRO NA DIPLOMACIA EM SAÚDE GLOBAL	30
2.2.1 Crise do Multilateralismo, Tensões Diplomáticas com a China e o distanciamento brasileiro das Organizações Internacionais.	333
3. PARADIPOMACIA DE RESISTÊNCIA: ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS BRASILEIROS DURANTE A COVID-19.....	38
3.1 A ATUAÇÃO DOS ESTADOS BRASILEIROS DURANTE A COVID-19	39
3.1.1 Governo de São Paulo.....	411
3.1.2 Governo do Pará.....	42
3.1.3 Governo da Bahia	42
3.2 CONSÓRCIO DO NORDESTE: OS ESFORÇOS DA REGIÃO NO COMBATE À PANDEMIA	43
3.3 A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO GOVERNO MARANHENSE DURANTE A COVID-19	455
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	533
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	555

INTRODUÇÃO

No dia 11 de março de 2020 a OMS (Organização Mundial da Saúde) declarou estado de pandemia do novo coronavírus, doença causada pelo vírus SARS-Cov-2, três meses depois do primeiro caso registrado na China. A Covid-19 é uma doença que pode afetar gravemente os pulmões e é extremamente transmissível, seja através do contato com alguém infectado ou de ambientes contaminados. O avanço da pandemia causou sérios impactos na área social, econômica, política e, principalmente, na área da saúde mundial. O crescente aumento do número de óbitos e de casos registrados da doença de alcance global gerou graves consequências para o sistema de saúde brasileiro, que por pouco não entrou em colapso, mas não contou com leitos e profissionais suficientes para atender todos os casos da doença (SANTANA, PEREZ, NASCIMENTO, 2021)¹.

O Brasil registrou o primeiro caso confirmado de infecção por coronavírus no dia 26 de fevereiro de 2020 e o primeiro óbito em 16 de março do mesmo ano, ambos no estado de São Paulo. Apesar da vacinação já ter sido iniciada no país, até a presente data da elaboração desse trabalho, o Brasil contabiliza aproximadamente 22 milhões de casos registrados e mais de 611 mil óbitos². Esses dados podem ser muito maiores do que os registrados oficialmente, pois, segundo a OMS, há grande subnotificação de casos registrados da doença devido à baixa testagem diagnóstica da população, o que posicionaria o Brasil em patamares ainda mais elevados na gravidade do cenário mundial da pandemia do COVID-19³.

A posição negacionista do Presidente Jair Bolsonaro em relação à importância, à existência e aos impactos da doença, sua falta de governabilidade e falta de coordenação das políticas públicas do país durante essa crise, resultaram em uma comunicação de risco, que confunde a população de maneira irresponsável, criando impasses às iniciativas de governadores e prefeitos que buscam contornar esses obstáculos através das recomendações da Organização Mundial da Saúde para enfrentamento do vírus (SANTANA, PEREZ, NASCIMENTO, 2021). Diante disso, a postura do Governo Federal consiste hoje em uma das maiores dificuldades para o enfrentamento da doença no país (ALVARENGA, *et al*, 2020).

No contexto desse trabalho, o Brasil é tido como um pária internacional, pois existe uma desavença entre os governantes dos Estados mais importantes do mundo em

¹ No contexto em que esse trabalho foi elaborado, essa obra estava prestes a ser publicada.

² Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 14 de Nov. 2021.

³ Brasil: o novo epicentro da pandemia de coronavírus?. BBC Brasil. 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52732620>>. Acesso em: 14 de Nov. 2021.

relação ao que foi feito no Brasil durante a crise do coronavírus⁴. Alguns dos entes subnacionais, como prefeitos e governadores, demonstraram posicionamentos distintos do Presidente da República em relação ao combate da pandemia, o que resultou em um cenário claramente polarizado, desalinhado e instável no país (SANTANA; PEREZ; NASCIMENTO, 2021).

A pandemia foi capaz de evidenciar alguns conflitos federativos, nos quais países como Estados Unidos e Brasil, por exemplo, passam por divergências entre seus entes federativos e governos centrais no que diz respeito ao combate a essa crise internacional. Conforme já mencionado anteriormente, enquanto alguns prefeitos e governadores buscaram seguir medidas mais restritivas para o enfrentamento da pandemia, ambos os presidentes, tomaram ações contrárias. Além de divulgarem grande apoio ao uso de medicamentos sem comprovação científica, também foram contra o isolamento social e criticaram duramente as recomendações de órgãos internacionais, como a Organização Mundial da Saúde, em busca de protagonismo em suas ações (GUIMARÃES; SILVA, 2020).

Neste novo cenário, após o governo federal demonstrar grande rejeição à responsabilidade social no decorrer da pandemia, destaca-se a atuação do Estado do Maranhão que buscou pela iniciativa diplomática, nesse caso de entes locais, através de diálogos diplomáticos e missões comerciais internacionais para realizar o devido combate da Covid-19 no estado nordestino. O governo do Maranhão reconheceu imediatamente a gravidade da situação e logo elaborou um plano de contingência ao vírus, adotando políticas emergenciais de isolamento social seguindo recomendações da OMS (ALVARENGA, *et al*, 2020).

Destaca-se também a chamada “operação de guerra” montada e coordenada pelo governador maranhense, Flávio Dino do PCdoB (Partido Comunista do Brasil), que trouxe ao Maranhão, através de recursos da Secretaria Estadual de Saúde e de doações de empresários maranhenses⁵, cerca de 200 respiradores vindos diretamente da China, operação essa que enfrentou muitos impasses criados pelo governo central e pela Receita Federal. O Maranhão também foi pioneiro na iniciativa do Consórcio Nordeste, criado em 2019 para ser o instrumento jurídico, político e econômico de integração dos nove Estados da região Nordeste

⁴ DOLCE, Julia. Geopolítica da Pandemia: “A verdade é que hoje o Brasil é um pária internacional”, diz especialista em saúde global. Pública, 27 de Abr. 2020. Disponível em: <<https://apublica.org/2020/04/geopolitica-da-pandemia-a-verdade-e-que-hoje-o-brasil-e-um-paria-internacional-diz-especialista-em-saude-global/>>. Acesso em: 05 de Jun. 2021.

⁵ Empresários doam aparelhos respiratórios à rede de saúde do Maranhão. Disponível em: <<https://www.ma.gov.br/empresarios-doam-aparelhos-respiratorios-a-rede-de-saude-do-maranhao/>> . Acesso em: 05 de Jun. 2021.

do Brasil. O foco dessa iniciativa é atrair investidores, em âmbito nacional e internacional, para diversos projetos que visam o desenvolvimento da região nordeste⁶.

O protagonismo dos entes subnacionais no Brasil aparenta ser uma alternativa para o combate à pandemia frente a uma posição negacionista do governo brasileiro (SANTANA, PEREZ, NASCIMENTO, 2021). Portanto, é necessário evidenciar a importância da discussão do papel dos entes federativos nas relações internacionais e na política externa atualmente, tema que inclusive não é devidamente institucionalizado no Brasil e muitas vezes foi mal visto pelo governo federal.

Através de um estudo de caso, esse trabalho propõe-se analisar a atuação internacional do estado do Maranhão durante a pandemia da Covid-19, evidenciando as maneiras pelas quais o governo maranhense buscou se inserir de forma protagonista e autônoma do Governo Federal no ambiente internacional durante todo o decorrer da pandemia do coronavírus. Procurou-se destacar também a forma pela qual o presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, buscou encarar, ou não, o avanço da pandemia no Brasil e como sua postura negacionista e sua falta de governabilidade influenciaram para o rápido avanço da doença no país, fato esse que fora debatido pela especialista em saúde global, Deisy Ventura, que argumenta que o avanço da doença foi uma estratégia adotada propositalmente pelo governo federal a fim de por em prática a chamada “imunização de rebanho” para a população brasileira (MONTE; ANASTASIA, 2021).

Visando esse objetivo, no primeiro capítulo partiremos da importância de se relacionar a política externa como política pública assim como a evolução do tema no Brasil, com destaque para a enorme contribuição do autor Carlos Milani em conjunto com a autora Letícia Pinheiro. Nesse caso também é importante debatermos sobre o sistema federativo brasileiro e como o mesmo se comporta em meio a conflitos em tempos de crise, como atualmente. Ademais, esses temas abrem espaço para a discussão do novo fenômeno da atuação internacional dos entes subnacionais, onde será feita uma análise da evolução do tema no país assim como alguns de seus termos conceituais como a paradiplomacia, diplomacia federativa e a paradiplomacia de resistência.

Já no segundo capítulo buscaremos apontar quais foram as variáveis, tanto as domésticas como as internacionais, que influenciaram no rápido avanço do coronavírus no Brasil, além de destacar a importância da atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros mostrando de que forma esse comportamento veio a influenciar no combate à

⁶ Disponível em: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/o-consorcio/>>. Acesso em: 14 de Nov. 2021.

pandemia. Sendo assim, é fundamental analisarmos a trajetória da política externa brasileira em relação ao seu histórico como protagonista em temas relacionados à Governança e Diplomacia em Saúde Global e como a pandemia rompeu com essa tradição após o Presidente Bolsonaro adotar uma postura negacionista frente ao coronavírus e se empenhar em sua política de afetos e alinhamento ideológico com os Estados Unidos liderados por Trump.

No capítulo final, iremos focar em um estudo de caso sobre como se deu a pandemia da Covid-19 no estado do Maranhão e quais foram os principais motivos que fizeram com que o governo maranhense, atualmente oposição ao governo de Jair Bolsonaro, buscou se inserir, de forma autônoma do governo federal, no ambiente internacional, apontando quais foram seus desafios e os resultados dessa política. O objetivo aqui será enfatizar a importância da institucionalização desse fenômeno para se repensar política externa.

1. A POLITIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A ABERTURA PARA O FENÔMENO DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ENTES FEDERADOS.

Apesar de não possuir as mesmas características, a esfera das relações internacionais sempre esteve conectada com a esfera da política doméstica, ou seja, as políticas interna e externa devem ser vistas como duas pontas de um único eixo, cada uma com seus atributos e peculiaridades, mas ainda sim dependentes uma da outra (MILNER, 1997). Entretanto, essa visão não é compartilhada pelos teóricos realistas. Por muito tempo, o realismo foi a corrente teórica paradigmática das Relações Internacionais. Para os realistas, o Estado é um ator unitário e a política externa deve começar onde a política doméstica termina.

Entre as décadas de 1980 e 1990, essa corrente perdeu força no estudo das relações internacionais, que já contava com uma série de novos atores, temas e agendas internacionais. Foi durante esse período que os estudos de Análise de Política Externa começaram a se sobressair e desafiar a corrente predominante do realismo, especialmente, no quesito da política doméstica e internacional evidenciando a importância da esfera doméstica para a compreensão da política externa.

Em um mundo cada vez mais interligado, é difícil compreender o Estado como um ator unitário, afinal, os conflitos de interesses e as relações de poder do Estado impactam diretamente nas políticas públicas, incluindo a política externa, de um país. Podemos afirmar que a formulação e implementação da política externa estão inseridas nas dinâmicas de barganhas, coalizões e disputas de interesses no âmbito doméstico e que essa política também é de fato uma política governamental (BELÉM LOPES, 2020).

A pandemia da Covid-19 se tornou uma emergência de caráter global que rapidamente exigiu respostas para o combate em todos os níveis: local, nacional e internacional. Sendo assim, o protagonismo e a atuação internacional dos entes subnacionais, principalmente no combate à doença, se acentuou após o governo federal demonstrar pouco interesse em seguir as recomendações da Organização Mundial da Saúde e optar por declarações e atitudes negacionistas e pela chamada “imunidade de rebanho” da população.

Portanto, é imprescindível debatermos a forma pela qual os estudos de Análise da Política Externa mudaram a forma de se pensar política ao conectar a política externa com a política doméstica, superando essa divisão dualista através da democratização da política externa brasileira e sua importância no campo das políticas públicas. Esse argumento abre espaço para a discussão do federalismo brasileiro e da crise do pacto federativo acentuada

pela pandemia, que posteriormente, deu forças para que os entes subnacionais buscassem recursos e financiamento no exterior através de parcerias e intercâmbios firmados diretamente com outros Estados, governos e empresas internacionais.

1.1 POLÍTICA EXTERNA TAMBÉM É POLÍTICA PÚBLICA

A concepção realista de que a política externa deveria ser conduzida exclusivamente por estadistas e por diplomatas predominou nas Relações Internacionais por muito tempo. Simultaneamente, prevaleceu a divisão dualista entre política doméstica e política externa. Essa percepção favoreceu a construção da ideia de que a política externa seria um campo distante do cotidiano dos cidadãos e deveria ser praticada e discutida apenas pelos estadistas, diplomatas e militares (MILANI; PINHEIRO, 2012).

Separar o doméstico do externo facilitou aos realistas defenderem essa concepção de que as relações econômicas, sociais, culturais e políticas no plano doméstico, não mereciam a atenção dos analistas de política externa. Ainda seguindo essa mesma teoria, a política externa era isolada das demais, pois buscava atender somente o que seria o verdadeiro interesse nacional, ou seja, a segurança e soberania do Estado, e seu conteúdo poderia ser discutido exclusivamente por estadistas e sua transparência poderia ser impedida pela democracia (LIMA, 2013).

Essa ideia foi discutida mais a fundo pelos cientistas políticos Robert Keohane e Joseph Nye, ambos criadores da teoria da interdependência complexa nas relações internacionais. Na obra *Power and Interdependence: World Politics in Transition* publicada em 1977, os autores criticaram a teoria realista e discutiram sobre o sentido das “high and low politics”. O conceito de “*high politics*”, do inglês, seria algo como política de alto escalão, engloba tudo o que é considerado vital à sobrevivência do Estado de acordo com a visão realista, basicamente diz respeito à segurança nacional do Estado. Sendo assim, as “*low politics*”, ou política de baixo escalão, tem o significado contrário, ou seja, engloba o que não seria essencial para a sobrevivência do Estado, como as relações econômicas e sociais no plano doméstico, por exemplo (KEOHANE; NYE, 1977).

Keohane e Nye descreveram que anteriormente as relações internacionais, quando a teoria realista ainda predominava no sistema internacional, eram baseadas apenas na importância das *high politics*. Já atualmente podemos afirmar que as relações internacionais

são influenciadas pela interdependência complexa onde as questões domésticas, ou também tidas como *low politics*, são consideradas fundamentais e mesmo assim as questões referentes a segurança e soberania estatal não seriam rejeitadas (KEOHANE; NYE, 1977).

Nesse momento destaca-se também a importância do trabalho do cientista político norte-americano Robert Putnam (1988) sobre o que o autor denomina como abordagem do “jogo de dois níveis”. Essa abordagem além de criticar a perspectiva realista também reconhece que os tomadores de decisões de um Estado lutam para conciliar simultaneamente os imperativos domésticos e internacionais (LIMA, 2000). Para Putnam, essa luta política de várias negociações internacionais pode ser concebida como um jogo de tabuleiro que opera da seguinte forma:

“(...) no nível nacional, os grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a esses respectivos interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos deve ser ignorado pelos tomadores de decisões, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos” (PUTNAM, 1988, p.151).

Conforme exposto, a crítica à perspectiva realista consiste no questionamento da separação entre política externa e política doméstica e na análise dos Estados como atores unitários no sistema internacional. Nesse caso, era comum referir-se à PEB (Política Externa Brasileira) como política de estado devido à grande autonomia, pode-se dizer até mesmo monopólio, do Itamaraty na definição da agenda da PEB. Contudo, entre as décadas de 1980 e 1990 houve inúmeros acontecimentos que demonstraram a contínua perda desse legado como a ação internacional de alguns ministérios e entidades subnacionais, por exemplo.

De fato, segundo o autor Carlos Milani e a autora Letícia Pinheiro, há muita ação externa organizada pelo Estado brasileiro fora do escopo do Itamaraty, mesmo que ainda falte a elaboração de um arranjo político e jurídico que reflita essa realidade na prática e que assegure o caminho institucional mais democrático para a contínua prática dessas ações (MILANI; PINHEIRO, 2012).

Com a transnacionalidade dos temas políticos e a maior aproximação de atores não estatais globalmente, uma parcela cada vez maior da população e de entidades não estatais passaram a sentir-se afetadas pelas decisões tomadas na política externa e demandaram cada vez mais transparência nessa área. Esse aumento de interesse e do debate

público nessa questão seriam causadores de um processo lento e gradual de abertura e de “politização” do campo na política externa (MILANI, 2012).

Para o historiador britânico Christopher Hill (2003), citado por Milani e Pinheiro (2012), a política externa é um lugar de ação política cada vez mais democratizado, não podendo ser considerada uma área da política isolada das demais, ou seja, fora do que seria considerado a política “normal” presente no cotidiano dos cidadãos. Contudo, é importante mencionarmos o fato de que mesmo que a política externa esteja mais próxima e mais transparente, ainda há enormes lacunas de poder entre quem pode incidir na definição da política externa e quem pode apenas observá-la, ou seja, ainda há muitas assimetrias a serem estudadas e trabalhadas para o alcance da devida democratização da política externa.

Milani (2012) descreve uma expansão de novos participantes e interesses decorrentes do fato de que tanto a ordem internacional como a doméstica, apesar de suas desigualdades, deixam em aberto vários espaços para ação política e é a partir desse fato que emerge uma nova visão sobre o significado, a prática e o estudo da política externa (MILANI, 2012).

Essa abertura dos estudos de política externa demanda, primeiramente, quebrar a associação da política externa com as versões, já expostas aqui, do realismo clássico (HILL, 2003). Seguindo a concepção de Milani (2012), se faz necessário acabar com a ideia de que a política externa nasce onde a política doméstica termina e despir a política externa das características de política de Estado que nos levou a considerá-la singular diante de outras políticas públicas do governo.

Assim sendo, faz sentido afirmarmos a necessidade de associar a política externa como política pública, ou seja, finalmente considerá-la uma política de governo e não uma política de estado, fato acentuado ainda mais pela pandemia. Ainda segundo o autor Carlos Milani e a autora Leticia Pinheiro:

Ao assumirmos a política externa como política pública, estamos trazendo a política externa para o campo das “politics”, ou seja, reconhecendo que sua formação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas e acordos entre representantes de interesses diversos que expressam sua própria dinâmica da política (MILANI; PINHEIRO, 2012, p.24).

Tanto a política externa como o papel do Itamaraty na elaboração e execução dessa política foram influenciadas diretamente pela redemocratização brasileira, que, gradativamente, induziu uma nova dimensão de política pública para a política externa

brasileira. As mudanças nas instituições democráticas permitiram a ampliação das possibilidades de atuação do Poder Legislativo no processo decisório da política externa e simultaneamente na redução da concentração da política externa no Itamaraty⁷.

A globalização, no sentido amplo da internacionalização da economia e de diferentes fenômenos sociais, viabiliza a superação da fronteira entre o doméstico e o externo e, por consequência, a internacionalização da agenda doméstica, com a assimilação do Poder Legislativo em questões de política externa, questões que previamente estavam restritas exclusivamente ao Poder Executivo (LIMA, 2000).

A abertura do Itamaraty por meio de foros consultivos e da formação de delegações mistas (compostas por diplomatas e por integrantes de organizações da sociedade civil) para encontros internacionais, a grande midiaticização da política externa e o aumento da visibilidade e interesse por parte dos cidadãos e especialistas nas agendas de política externa durante as disputas eleitorais presidenciais de 1990 e 2000 em conjunto com os avanços da democracia no país são fatores decisivos e importantes que influenciaram na constante ruptura do insulamento burocrático do Itamaraty e, conseqüentemente, na associação da política externa como política pública no Brasil (SILVA, 2010).

Assim como toda política pública, a política externa também é alvo de debate do interesse de uma pluralidade de atores participantes, sendo a partir desse encontro de diferentes ideias, princípios e visões que ocorre à inter-relação entre a agenda doméstica e a internacional. Atualmente, além de possuir uma ampla e diversa agenda com uma grande variedade de questões, as relações internacionais também são compostas por uma diversidade de atores envolvidos em múltiplas questões internacionais, tudo isso resulta na enorme conexão entre assuntos do plano doméstico e internacional de um mesmo Estado (MILANI; PINHEIRO, 2012).

Foi a partir dessa grande mudança que se iniciou o debate sobre a dimensão subnacional e local da política externa em busca da compreensão dos motivos pelos quais estados e municípios brasileiros passaram a tomar iniciativas e firmar parcerias internacionais como forma de solucionar vários de seus problemas locais. Nesse caso Milani (2012), procura sempre deixar claro que essas ações internacionais dos entes federados não são comumente consideradas como política externa. Sendo assim, a coordenação e a convergência são

⁷ Essas mudanças foram institucionalizadas pela Constituição da República Federal do Brasil de 1988 no Artigo 49, Inciso I: resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 05 de Jun. 2021.

fundamentais na concepção de política externa enquanto política pública. Por esse motivo é importante debatermos sobre o sistema federativo brasileiro, suas origens, seus conflitos e sua funcionalidade nos dias de hoje. Essa discussão ainda abre espaço para melhor compreensão da atuação internacional dos estados e municípios brasileiros, que cada vez mais buscam espaço dentro de seus recursos para fazer política pública, mesmo que isso signifique investir em parcerias internacionais.

1.2 AS CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO

Desde o início da pandemia, o governo Bolsonaro aumentou os conflitos com outros entes subnacionais e prejudicou a implementação das políticas públicas intergovernamentais de enfrentamento à pandemia. Diante disso, a postura do governo federal consiste hoje em uma das maiores dificuldades para o enfrentamento da doença no país (ALVARENGA, *et al*, 2020).

As crises sanitárias exigem forte coordenação governamental nos países federalistas como o Brasil, por exemplo. Por esse motivo é de extrema importância analisar como a questão territorial afeta, negativamente ou positivamente, as políticas de combate à pandemia do novo coronavírus, avaliando mais precisamente de que forma o federalismo brasileiro, sob o governo de Jair Bolsonaro, afetou o combate à pandemia no país.

O federalismo foi introduzido no Brasil a partir da proclamação da República no país no ano de 1889. A maneira mais simples de definir um Estado Federal é caracterizá-lo como uma forma de organização e de distribuição do poder estatal em que a existência de um governo central não impede que sejam divididas responsabilidades e competências entre ele e os Estados-membros (SENADO FEDERAL, 2021)⁸.

De acordo com o cientista político norte-americano Daniel Elazar (1987), a definição do significado de federalismo expressa um modelo de distribuição territorial de poder baseado na combinação de autonomia dos entes federativos e sua independência. Em um país como o Brasil, é importante reconhecer sua grande heterogeneidade a fim de construir um ideário político legitimador da unidade a partir da sua diversidade. Nesse sentido, a essência do federalismo está na criação de instituições e processos que permitam alcançar uma unidade política que acomode e aumente a diversidade durante a solução dos

⁸ Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/jovemensenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro>>. Acesso em: 05 de Jun. 2021.

problemas da vida cotidiana.

Segundo o autor, também é essencial estabelecer instituições que garantam o pacto federativo, como uma Constituição Federal, por exemplo. As relações intergovernamentais devem, idealmente, combinar tanto a centralização como a descentralização na implementação das políticas públicas (ABRUCIO, *et al*, 2021).

Assim como já mencionado anteriormente, o federalismo além de ser a forma de organização estatal mais adequada para os países dotados de grande heterogeneidade e dimensão territorial, também pode ser apontado como uma expressão mais descentralizada e consensual da democracia (BANZATTO; MONTE, 2017).

O federalismo, como princípio e prática política, foi originalmente inspirado no modelo dos Estados Unidos. No caso do Brasil, após a federalização do Estado, a importância da União na federação cresceu significativamente especialmente nos períodos autoritários do Estado Novo e do regime militar. Esse fortalecimento da União partiu de ações autoritárias e centralizadoras que debilitaram o federalismo brasileiro (ABRUCIO, *et al*, 2021).

A redemocratização teve a transformação do federalismo como tema principal em sua agenda. A partir daí houve a estruturação da Constituição Federal de 1988 a fim de fortalecer a democracia e suas instituições, além de garantir e expandir direitos aos cidadãos criando e ampliando políticas públicas no país. Seguindo esses marcos, o federalismo, no seio da democracia, garantiu autonomia política, administrativa e financeira para os estados, e ineditamente, também aos municípios (ABRUCIO, *et al*, 2021).

Apesar dos avanços da CF/1988, o federalismo brasileiro ainda permaneceu centralizado a União em certos temas. Esse fato fez com que os entes federados brasileiros não alcançassem uma autonomia plena por uma predominância da União nos assuntos relacionados a outros atores internacionais, restando pouca margem constitucional para atuação política autônoma dos estados e municípios (BANZATTO; MONTE, 2017).

Contudo, ainda é importante destacar que o desenho institucional proposto pela nova Constituição representou um grande avanço em direção à descentralização das políticas públicas no país, conferindo maior autonomia aos estados e municípios, principalmente na área da saúde, onde é possível observar um modelo de atuação baseado no compartilhamento e na coordenação federativa, características tidas como o grande alicerce do SUS (Sistema Único de Saúde) desde sua criação em 1990 (ROMULO, *et al*, 2021).

Entretanto, desde o início da pandemia ocorre o contrário. Os governadores passaram a ser vistos pelo presidente Bolsonaro como competidores ou aliados dos seus adversários eleitorais (SANTANA; PEREZ; NASCIMENTO, 2021). Emerge, assim, um

governo federativo que aumenta a descoordenação entre os níveis de governo e reduz a coordenação federativa prejudicando a efetividade das ações que buscam combater a pandemia no país.

Os impactos nacionais, regionais e locais da crise provocada pela Covid-19 são extremamente heterogêneos, o que dificulta a gestão da crise e as devidas respostas políticas. Um exemplo disso é o fato de que prefeitos e governadores possuem posições distintas do presidente em relação ao combate à pandemia, o que resulta em um cenário perigoso e de difícil compreensão, tanto por parte dos analistas políticos como pela população. (SANTANA; PEREZ; NASCIMENTO, 2021).

A crise da Covid-19 evidenciou, em vários países, a importância da coordenação intergovernamental para o combate à pandemia. O ex-presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, por exemplo, radicalizou essa lógica responsabilizando totalmente os governadores pelo status da pandemia no país e ao mesmo tempo também lutou contra os governos estaduais por protagonismo em seus discursos. A tensão federativa causada por Bolsonaro é similar à do ex-presidente Trump, o que evidencia ainda mais sua postura de alinhamento ideológico aos Estados Unidos de Trump. A descoordenação intergovernamental no combate do novo coronavírus aumentou ainda mais com o conflito entre o Presidente da República e os governadores (ABRUCIO, *et al*, 2021).

O desempenho inesperado dos governadores e prefeitos a fim de combater o rápido alastramento da pandemia passou a ocupar um lugar central frente à incapacidade de coordenação governamental e política do governo federal, o que nos faz refletir sobre a condução das políticas públicas e a atuação dos diferentes entes federados frente a essa crise.

Esse novo modo de atuar, gerado pela inação do governo federal e por sua incapacidade de produzir espaços de diálogos com os governos subnacionais, trouxe novas responsabilidades e possibilidades de atuação para os estados e municípios brasileiros (ROMULO, *et al*, 2021).

O monopólio da União em questões referentes às atribuições em política externa é considerado uma característica primordial de uma federação. Entretanto, coexistem interesses locais distintos que não são totalmente contemplados pelo governo federal (BANZATTO; MONTE, 2017). Por esse motivo, é essencial debatermos também sobre o fenômeno de atuação internacional dos entes subnacionais federados a fim de buscar novas soluções para os problemas locais.

1.3 O FENOMÊNÔ DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ENTES FEDERADOS NO BRASIL

A ineficiência dos governos centrais para atender às demandas e necessidades políticas e econômicas, impulsiona os atores subnacionais a se relacionarem com outros entes federados, governos centrais e até mesmo instituições internacionais (ALVARENGA, *et al*, 2020). Nessa nova lógica, os governadores têm desconsiderado os posicionamentos presidenciais e tomado para si a responsabilidade de elaborar e conduzir as medidas de enfrentamento da Covid-19 no Brasil, incluindo a definição dos rumos da política externa do país, uma vez que a implementação das decisões tende a ser cada vez mais descentralizada.

O federalismo permite que os estados utilizem a ferramenta da paradiplomacia para atender suas demandas emergenciais de maneira independente⁹. Observa-se, portanto, uma mudança no cenário comportamental, por meio da qual os estados e municípios estão exercendo sua responsabilidade buscando soluções, modelos externos, bem como parcerias e investidores internacionais, de acordo com as necessidades locais de cada um. Seu objetivo, além de buscar no exterior instrumentos que elevem sua capacidade de dar respostas às questões locais, também seria desfrutar das inúmeras oportunidades externas de cooperação e intercâmbio nos setores comercial, econômico, financeiro, científico tecnológico, saúde, educação, por exemplo, com outros países.

Os governos subnacionais, por estarem mais próximos da população para ouvir e manifestar suas preferências, necessidades e problemas, na prática também possuem mais viabilidade para atendê-las de acordo. Todavia, ainda que na prática os governos subnacionais, ou entes federados, já sejam reconhecidos como atores internacionais tendo assumido um papel cada vez mais ativo na cena internacional, o mesmo ainda não foi plenamente estabelecido juridicamente (BANZATTO; MONTE, 2017).

A ausência da normalização jurídica, que na teoria e na prática regulamentaria as questões relacionadas a esse tema, limita as possibilidades formais de atuação internacional dos estados e municípios brasileiros, visto que, por não possuírem regulamentação jurídica, os acordos afirmados por esses atores ficam somente no campo de obrigação moral sem ter onde recorrer em caso de emergência (BANZATTO; MONTE, 2017).

Com o término da Guerra Fria na década de 1980, foi dado início ao que seria

⁹ A Constituição Federal de 1988 prevê (através do Artigo 30, inciso I) como uma das responsabilidades do município legislar sobre assuntos de interesse local. Por serem autônomos, a Constituição Federal (Artigo 25) delega aos Estados-membros a competência para estruturar seus Poderes, não havendo qualquer interferência federal ou subordinação ao poder central.

considerado mais tarde como uma das maiores transformações do século XX, a globalização. A globalização ampliou a intensidade de novas demandas políticas, econômicas e sociais a nível global, além do surgimento de novas questões como o meio ambiente, direitos humanos e cooperação para o desenvolvimento e novos atores internacionais como empresas, ONGs e estados e municípios, por exemplo (PENA, 2018).

Com a ampliação da agenda internacional e a incorporação de novos temas e atores no cenário externo, os entes subnacionais passaram então a buscar soluções externas para seus problemas locais e regionais.

A atuação internacional dos entes federados foi inicialmente conceituada pelos trabalhos do cientista político norte-americano Richard Snyder em 1960 a fim de caracterizar toda ação externa promovida por um ator não estatal ou subestatal que possa produzir alguma influência ou resultado internacional. Essa abordagem também defendeu o fato de que atores e fatores domésticos seriam extremamente importantes, assim como os atores internacionais, para a formulação da política externa do país (ALVARENGA, *et al*, 2020).

Ao Estado, essa questão diz respeito também à condição do seu protagonismo externo, ou seja, o direito de atuar como porta-voz único de sua população no plano internacional. Uma vez questionada tal prerrogativa, através do surgimento de novos atores internacionais, o Estado se vê diante do desafio de compreender tal processo, seja incorporando-o ou combatendo-o (MIKLOS, 2011).

As relações internacionais passaram a ser desenvolvidas por uma pluralidade de atores não estatais, sendo os entes subnacionais um deles, e se destacaram por sair do foco tradicional e antes exclusivo do governo central na política externa (VIGEVANI, WANDERLEY; CINTRA, 2006).

Para Mariano e Mariano (2005), o surgimento desses novos atores internacionais está condicionado a um momento histórico onde o processo de globalização foi intensificado, dado que "os impactos da globalização são cada vez mais locais e regionais levando os governos subnacionais a assumirem novas responsabilidades, entre elas criar estratégias próprias de inserção internacional" (MARIANO; MARIANO, 2005). Nesse sentido, as ações internacionais desenvolvidas pelos atores subnacionais podem variar de acordo com o contexto político e constitucional de cada país, assim como seus interesses, estratégias e meios.

No contexto de conceituação dos comportamentos desses atores no plano internacional, surge então o termo “paradiplomacia” desenvolvido por Soldatos (1993):

Refere-se às atividades internacionais realizadas diretamente por atores subnacionais (unidades federadas, regiões, comunidades urbanas, cidades) que apoiam, complementam, corrigem, duplicam ou desafiam a diplomacia do Estado-Nação [...] o prefixo “para”, indica o uso fora da estrutura tradicional do Estado-Nação (SOLDATOS, 1993, p.46).

Portanto, a paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento dos entes subnacionais nas relações internacionais. Esse envolvimento pode ser estabelecido através de contatos com entidades estrangeiras públicas ou privadas objetivando promover resultados socioeconômicos e políticos para a população local (PIETRO, 2004).

Contudo, alguns autores ainda afirmam que o termo “*paradiplomacia*” não é o mais adequado para caracterizar esse fenômeno, pois indicaria uma conotação inferior, ou seja, com um status secundário, ou paralelo, frente aos interesses do Estado. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores do governo central, como a denominada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial. (PIETRO, 2004). Apesar disso, alguns autores, conseqüentemente, passaram a utilizar expressões variadas para conceituar esse fenômeno, como foi o caso do termo “diplomacia federativa”, por exemplo.

O termo diplomacia federativa foi cunhado no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso como Presidente da República, como uma política de Estado e teve o objetivo de contemplar a dimensão subnacional na composição da política externa brasileira através da atuação mais próxima do Ministério das Relações Exteriores (MRE) com os governadores, prefeitos, parlamentares estaduais e municipais (MIKLOS, 2011).

Bogéa Filho (2001), por exemplo, elegeu o termo diplomacia federativa como o mais adequado quando se trata desse fenômeno, e o descreve como “a prática de ações externas tomadas pelas unidades infranacionais de um Estado Federal, em que unidades federativas passam a constituir sujeitos desse novo modelo de diplomacia”. O autor ainda define o conceito como:

Uma proposta política do poder central de incentivar, coordenar e apoiar as ações externas dos entes federativos no intuito de ajudá-los a identificar oportunidades internacionais de cooperação, de comércio, de atração de financiamentos e de inovações tecnológicas (BOGÉA, 2001, p. 03).

Logo nota-se que, conforme já mencionado, na prática é possível respeitar a Constituição e exercer a paradiplomacia, trazendo resultados positivos e cada vez mais rápidos, do que seria um processo burocrático e cheio de conflitos de interesses entre governo federal e governadores, principalmente os de governadores com idealizações contrárias ao do atual presidente, como no caso do Maranhão. Sendo assim, a paradiplomacia, quando condiz com a política externa adotada pelo Estado e sendo institucionalizada de acordo, fortaleceria a democracia e o federalismo, contribuindo para o desenvolvimento local, e conseqüentemente, nacional (BANZATTO; MONTE, 2017). Esse fenômeno mesmo sem previsão legal expressa e disciplinada é possível e tem potencial de gerar efeitos positivos.

É de extrema importância salientar a significativa mudança referente às atuações internacionais dos governos subnacionais após a ascensão da extrema-direita no Poder Executivo brasileiro que, acentuou a intensa polarização política do país. Como efeito principal dessa mudança perante o fenômeno da paradiplomacia, os estados-membros buscaram cooperar diretamente com diferentes atores internacionais a partir do momento em que identificam uma ação do governo federal com potencial de prejudicá-los, economicamente ou politicamente. Nesse sentido, origina-se o conceito de “*paradiplomacia de resistência*” pelo qual é possível notar o surgimento de uma das características marcantes da paradiplomacia identificado quando as atividades internacionais dos estados entram em conflito ou até mesmo desafiam o posicionamento do governo federal (BARROS, 2021).

2. O GOVERNO BOLSONARO E A COVID-19: O NEGACIONISMO E A FALTA DE COORDENAÇÃO NACIONAL NA GESTÃO DA CRISE

De acordo com o que já foi apresentado no capítulo inicial desse trabalho, a atuação internacional dos governos subnacionais, também conhecida como ação paradiplomática, representa um grande avanço tanto no campo de estudos de Análise de Política Externa como na área dos estudos das Relações Internacionais e ambos enfrentaram profundas mudanças em decorrência do movimento da globalização.

Conforme já mencionado anteriormente, a debilidade e incompetência do governo federal para atender as demandas políticas sociais e econômicas da população impulsionam, cada vez mais, os atores subnacionais a tomarem a responsabilidade e iniciativas de preencher essas lacunas deixadas pelo governo central. Diante dos esforços para o combate à pandemia da Covid-19 no Brasil, destaca-se as atividades paradiplomáticas coordenadas e protagonizadas pelo governo do estado do Maranhão e o Consórcio Nordeste, principalmente, no que se refere à área da Diplomacia em Saúde Global.

Nesse capítulo, trataremos sobre quais foram as variáveis domésticas e internacionais que influenciaram na atuação internacional dos entes subnacionais do país, com destaque para as ações tomadas pelo governo maranhense para o enfrentamento do vírus. Destacam-se, inicialmente, o rápido avanço da doença e a demora pelo combate da pandemia no Brasil, tais como os posicionamentos e as medidas adotadas pelo governo federal para conter a crise sanitária e econômica que o país enfrenta.

2.1 Variáveis domésticas: negacionismo do governo Bolsonaro e a crise governativa

Desde o início do governo Bolsonaro, os governadores têm adotado maior ativismo no campo das relações internacionais, o que representa um grande avanço para a descentralização da política brasileira e também no ganho de maior autonomia aos atores subnacionais. O atual presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, desde o início da pandemia, minimiza os impactos e as consequências dessa crise na vida da população brasileira, enquanto governadores e prefeitos, mesmo diante de vários impasses criados pelo governo federal, tomaram à dianteira e protagonizaram medidas importantes que tinham como foco o efetivo combate à crise no país.

De acordo com a autora Deisy Ventura, especialista em temas relacionados à

saúde global, o discurso negacionista do presidente Bolsonaro dificulta o enfrentamento do novo coronavírus através de seus atos e falas negligentes referentes às políticas de isolamento e distanciamento social, distorcendo fatos na ampla mídia, difundindo o uso da hidroxicloroquina sem devida comprovação da sua eficácia no combate ao Covid-19 e ainda criticando a capacidade da OMS (Organização Mundial da Saúde) sem justificativas plausíveis¹⁰. Sendo assim, a postura do presidente Bolsonaro, conforme Ventura, representa a maior dificuldade para o enfrentamento da pandemia no país. Segundo a autora:

“A pandemia no Brasil vem sendo controlada por freios e contrapesos importantes da nossa ordem constitucional tanto na estrutura federativa quanto na repartição de poderes [...] um elemento geopolítico desconcertante é a absoluta ausência de liderança do Brasil. O Brasil vinha tendo um papel de liderança internacional inclusive nas questões de saúde. Hoje o Brasil é ridicularizado, hostilizado, um pária internacional” (VENTURA, a **Pública**, 2020).

Ventura ainda afirma que o governo federal foi negligente ao defender e institucionalizar, mesmo que não oficialmente, a chamada estratégia de “imunização de rebanho”, pela qual a população seria contaminada diretamente pelo vírus para supostamente ganhar imunidade contra a doença. Há controvérsias em relação a essa estratégia, pois além de não haver comprovação científica de que a contaminação pelo vírus resulte na imunidade do mesmo, já foi comprovado ao menos milhares de casos de reinfecção da doença (MONTE; ANASTASIA, 2021).

Da mesma forma, a autora defende que o governo federal optou por não conter a pandemia e afirma que a propagação da Covid-19, em conjunto com as declarações provocativas dadas pelo presidente brasileiro no decorrer da pandemia, demonstra a clara intenção do governo federal em adotar essa estratégia de disseminação através do contágio. A especialista em saúde global também alega a importância em saber diferenciar o campo de assistência, que é de obrigação do governo federal, do campo de prevenção, pelo qual o governo não apresentou nenhum plano institucional com objetivo de conter o contágio do vírus no país, responsabilidade essa que restou para os governadores e prefeitos (MONTE; ANASTASIA, 2021).

Ventura argumenta que além do presidente, o Ministro da Economia, Paulo

¹⁰ DOLCE, Julia. Geopolítica da Pandemia: “A verdade é que hoje o Brasil é um pária internacional”, diz especialista em saúde global. *Pública*, 27 de Abr. 2020. Disponível em: <<https://apublica.org/2020/04/geopolitica-da-pandemia-a-verdade-e-que-hoje-o-brasil-e-um-paria-internacional-diz-especialista-em-saude-global/>>. Acesso em: 05 de Jun. 2021.

Guedes e um dos ex-ministros da saúde, Marcelo Queiroga, estariam envolvidos na estratégia por trás da defesa do tratamento precoce com o uso de medicações sem comprovação científica a fim de incentivar as pessoas a se expor ao vírus, principalmente, por interesses econômicos envolvidos tanto pelos fabricantes das medicações como pelas pessoas que as prescrevem. (MONTE; ANASTASIA, 2021).

O presidente Bolsonaro se tornou uma referência de desgoverno durante a pandemia da Covid-19 e é reconhecido, tanto internacional como nacionalmente, por usar as chamadas “fake news”, ou seja, a desinformação, como arma política. O presidente brasileiro foi irresponsável ao minimizar a gravidade do coronavírus, que inclusive já teve o Brasil como o grande epicentro mundial da doença, e também por espalhar a desinformação na ampla mídia, gerando polêmicas em momentos que necessitavam de liderança e harmonia por parte do governo federal. A consequência foi a grande instabilidade do país diante de uma das piores crises sanitárias globais do século e o agravamento da crise governativa entre o governo central e seus entes subnacionais, que buscaram maior protagonismo nas ações do combate a doença (SANTOS, 2021).

Segundo Santana (*et al*, 2021) algumas falas e declarações do presidente brasileiro, ajudam a entender alguns dos motivos que levaram ao rápido avanço da Covid-19 no Brasil, justificando assim a liderança e o protagonismo de alguns governadores e prefeitos na luta contra pandemia e seus efeitos devastadores a saúde e economia brasileira. No que se refere ao negacionismo do governo brasileiro, Bolsonaro foi contra o isolamento social, que é uma das medidas de contenção mais eficazes contra o coronavírus, assiduamente recomendada pela Organização Mundial da Saúde, e acusou os governadores e prefeitos, que optaram por seguir as recomendações da OMS, de crime contra a população brasileira. Nesse sentido, afirmou que eles estariam “arrebentando com o Brasil e destruindo empregos”, procurou ativamente bloquear algumas medidas, como o fechamento de aeroportos e estradas, por exemplo¹¹.

Em março de 2020, após o anúncio da Organização Mundial da Saúde declarando estado de pandemia mundial da Covid-19, através de um pronunciamento nacional, Jair Bolsonaro minimizou a crise ao se referir ao vírus como “gripezinha” afirmando que “[...] pelo meu histórico de atleta, caso fosse contaminado pelo vírus, não precisaria me preocupar,

¹¹ Um dia após pronunciamento, Bolsonaro repete ataques a governadores e críticas ao isolamento. G1. Política. Brasília. 25. Mar. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/25/um-dia-apos-pronunciamento-bolsonaro-repete-ataques-a-governadores-e-defende-isolamento-mais-brando.ghtml>>. Acesso em: 15 de Set. 2021.

nada sentiria ou seria, quando muito, acometido de uma gripezinha ou resfriadinho”. Como consequência de algumas de suas falas, o presidente foi considerado por Friedman (2020) como o líder mundial do movimento negacionista do coronavírus e pelo o jornal britânico *Financial Times*¹² como um dos participantes de um pequeno grupo de líderes mundiais (Nicarágua, Bielorrússia e Turcomenistão) que insistiram em negar a gravidade da pandemia, grupo esse que foi denominado como “Aliança de Avestruz”, fazendo uma analogia com a ave que esconde a cabeça na areia diante de uma situação de perigo (ALVARENGA, et al., 2020).

Ademais, o governo federal seguiu priorizando os interesses econômicos acima da saúde dos brasileiros. Logo no início da pandemia, a Secretaria de Comunicação da Presidência da República, canal de comunicação oficial do governo, divulgou nas redes sociais a campanha “O Brasil Não Pode Parar”, que tinha como objetivo incentivar os brasileiros a abandonarem as medidas de isolamento e os chamados “*lockdowns*” que foram previamente adotadas pelos governadores e prefeitos na intenção de controlar a disseminação do vírus. A campanha ainda alegou que seria necessário proteger apenas as pessoas consideradas como grupo de risco, como os idosos e pessoas com comorbidades, mas que os demais deveriam voltar à normalidade¹³.

Já em março de 2021, quando o Brasil registrava 66.868 óbitos naquele mês, o dobro da marca do mês de fevereiro do mesmo ano em que o país registrou 30.484 mortes no mês, o presidente voltou a pedir para que os governadores e prefeitos não adotassem medidas restritivas para enfrentar a crise e ainda alegou que “[...] nós temos que enfrentar os nossos problemas, chega de frescura e de mimimi. Não ficar chorando até quando? Temos que enfrentar os problemas” em um evento oficial no estado de Goiás¹⁴.

Bolsonaro ainda realizou vários encontros e passeatas reunindo seus apoiadores, o que gerou diversas aglomerações pelo país inteiro e desrespeitou medidas sanitárias ao não utilizar nenhum tipo de proteção facial ou pedir pelo distanciamento social. No dia 21 de março de 2021, o presidente compareceu ao estado do Maranhão para um evento de inauguração na cidade de Açailândia, causou tumulto, não usou máscara e reuniu apoiadores

¹² Disponível em: <<https://www.ft.com/content/974dc9d2-77c1-4381-adcd-2f755333a36b>> . Acesso em: 15 de Jul. 2021.

¹³ Governo lança campanha ‘Brasil Não Pode Parar’ contra medidas de isolamento. CNN Brasil. 27 de Mar. 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/governo-lanca-campanha-brasil-nao-pode-parar-contramedidas-de-isolamento/>>. Acesso em: 26 de Set. 2021.

¹⁴ “Chega de frescura e mimimi. Não chorar até quando?”, diz Bolsonaro sobre pandemia. Exame. 04 de Mar. 2021. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/chega-de-frescura-e-mimimi-vaio-chorar-ate-quando-diz-bolsonaro-sobre-pandemia/>>. Acesso em: 26 de Set. 2021.

que se aglomeraram no local. Nesse mesmo evento, Bolsonaro culpou o governador maranhense, Flávio Dino, do PC do B, pelo fechamento do comércio e desemprego no estado. O governo do Maranhão então autou o presidente através da SUVISA (Superintendência de Vigilância Sanitária) por gerar aglomeração no estado sem o devido controle sanitário e desrespeitar o uso obrigatório de máscara em locais públicos, medida essa que havia sido decretada pelo governador para tentar conter a disseminação do vírus¹⁵.

Uma de suas ações mais polêmicas durante a pandemia foi defender o uso de medicações sem a devida comprovação científica. Mesmo sem possuir evidências científicas sobre a eficácia do uso de hidroxicloroquina e cloroquina para tratamento e prevenção do coronavírus, o presidente contrariou as recomendações da OMS, como de costume, e continuou na defesa pelo uso do medicamento, que segundo ele seria ideal para prevenção e tratamento do vírus, seguindo o discurso do ex-presidente dos Estados Unidos, Donald Trump. Ironicamente, Bolsonaro ainda chegou a declarar em uma de suas *lives* oficiais que “quem é de direita toma cloroquina, quem é de esquerda Tubaína”¹⁶.

Esse episódio deixou evidente a divergência entre as opiniões do presidente e do Ministério da Saúde, na época comandado pelo ex-ministro Luiz Henrique Mandetta, que tinha liderado a pasta desde o início do mandato de Jair Bolsonaro em 2019. Essa discordância foi apontada como o motivo principal que levou à demissão do ministro em abril de 2020. Mandetta se destacou por protagonizar o combate ao vírus e defender as medidas de isolamento social orientando para que a população brasileira seguisse as recomendações da OMS no decorrer da pandemia, fato que não foi bem visto pelo presidente brasileiro (SANTANA; PEREZ; NASCIMENTO, 2021).

Logo em seguida quem assumiu a pasta foi o médico e consultor em saúde, Nelson Teich que tinha grande proximidade com o presidente Bolsonaro desde o início de sua campanha presidencial em 2018. O ex-ministro da saúde, o segundo durante o governo Bolsonaro, permaneceu na pasta por apenas 28 dias, entre abril e maio de 2020, e afirmou ter renunciado ao cargo após discordâncias com o presidente em relação à ampliação e eficácia do uso da cloroquina¹⁷, medicação sem comprovação científica no combate e prevenção ao

¹⁵ PITOMBO, João Pedro. PORTILHO, Ananda. Governo Flavio Dino autua Bolsonaro por não usar máscara e gerar aglomeração no Maranhão. Folha de São Paulo. Salvador. 21 de Mai. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/05/governo-flavio-dino-autua-bolsonaro-por-nao-usar-mascara-e-gerar-aglomeracao-no-maranhao.shtml>>. Acesso em: 25 de Set. 2021.

¹⁶ Bolsonaro: “Quem é de direita usa cloroquina, quem é de esquerda tubaína”. Veja. São Paulo. 19 de Mai. 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-quem-e-de-direita-toma-cloroquina-quem-e-esquerda-tubaina/>>. Acesso em: 25 de Set. 2021.

¹⁷ MATOS, Marcela. Teich diz que pediu demissão em razão de desejo do governo de ‘ampliação do uso da

coronavírus, defendida assiduamente pelo presidente.

O terceiro a assumir a pasta foi o general Eduardo Pazuello que, posteriormente, ficou conhecido como braço direito do Bolsonaro por apoiar todos os posicionamentos negacionistas do presidente. O ex-ministro liderou a pasta de maio de 2020 até o mês de março de 2021 sem nenhuma experiência ou formação na área da saúde. Com o avanço das novas variantes do vírus pelo país, Pazuello defendeu o uso da cloroquina para tratamento precoce da doença e se envolveu em polêmicas ao negar a gravidade do avanço da COVID-19 no estado do Amazonas, o que posteriormente provocou o colapso do sistema de saúde na capital de Manaus pela falta de equipamentos, como respiradores e leitos para a população. O ex-ministro também se envolveu em crises relacionadas à compra e escassez das vacinas no país e, por esse motivo, após muita pressão do Congresso e mesmo contrariando a vontade do presidente, Pazuello foi demitido do cargo¹⁸.

Essa constante troca de ministros da saúde no decorrer de um ano da pandemia não só indica a clara falta de apoio e instabilidade política dentro do governo de Jair Bolsonaro como também evidencia o fato de que, para obtermos uma resposta eficaz a qualquer emergência sanitária dessa dimensão, é de extrema importância contar com um sistema de saúde bem estruturado, com capacidade para tratar, prevenir e remediar, e do mesmo modo possuir competência e recursos para pesquisa e para conduzir profissionais especializados na área a agir rapidamente em situações de emergência.

De acordo com o que já foi mencionado, durante a pandemia foi possível observar uma interessante atuação dos estados subnacionais brasileiros, através de ações paradiplomáticas, para o combate à pandemia, contrariando a grande maioria das direções tomadas pelo governo federal. O protagonismo dos governadores e prefeitos na luta contra o coronavírus foi tido por muitos como uma “crise no pacto federativo”. Entre as frequentes trocas de ministros em um curto, mas urgente, período de tempo, às várias declarações polêmicas do presidente e, à falta de estratégias bem definidas e de uma comunicação responsável e de harmonia nas decisões do governo federal, o combate à pandemia ficou, quase em sua totalidade, sob a responsabilidade dos governadores e prefeitos que notaram a necessidade de buscar outras formas de se obter recursos para atender a necessidade da população local de maneira rápida e eficiente.

cloroquina’. G1. TV Globo. Política. Brasília. 05 de Mai. 2021. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/05/05/teich-cpi.ghtml>>. Acesso em: 29 de Set. 2021.

¹⁸ Saída de Pazuello acontece depois de muita pressão do centrão. Jornal Nacional. G1. São Paulo. 15 de Mar. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/03/15/saida-de-pazuello-acontece-depois-de-muita-pressao-do-centrao.ghtml>>. Acesso em: 03 de Out. 2021.

Ainda nos primórdios da pandemia, em março de 2020, diante do agravamento dos casos de Covid-19 no Brasil, os governadores de 25 estados brasileiros elaboraram uma carta ao presidente Jair Bolsonaro solicitando ajuda para conter os efeitos da pandemia no país. As autoridades defenderam que cuidar da saúde da população é tão importante quanto administrar os efeitos da pandemia na economia, sendo assim, os dois compromissos não seriam excludentes. Os governadores também pediram pela suspensão, pelo período de doze meses, do pagamento das dívidas dos estados com a União, pela ampliação da adoção de políticas emergências e pelo aumento das operações de crédito pelo BNDES e apoio da União para adquirir recursos, financeiros e materiais, para o combate à crise, seguindo as medidas dos profissionais de saúde e os protocolos da Organização Mundial da Saúde¹⁹.

Durante as circunstâncias em que esse trabalho foi elaborado, tanto as declarações como as atitudes, tidas como negligentes, dos principais responsáveis pelo enfrentamento da pandemia no Brasil foram investigadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid-19, ou “CPI da Covid”, a fim de esclarecer e buscar a responsabilização para os possíveis atos ilícitos praticados diante dessa situação de emergência. Os senadores da CPI da Covid discutiram a possibilidade de denunciar o presidente Jair Bolsonaro ao Tribunal Penal Internacional (TPI), corte em Haia, na Holanda, por crime contra a humanidade. Essa discussão já ocorria ano passado, porém ganhou ainda mais força com ao longo das investigações da CPI em 2021.

O relatório final da investigação apontou que as negligências e as falhas na gestão no decorrer da pandemia, incluindo o negacionismo em relação ao vírus e às vacinas, teriam aumentado o número de óbitos pela doença no Brasil. O relatório final ainda indiciou sessenta e seis pessoas físicas, incluindo o presidente Jair Bolsonaro, e duas pessoas jurídicas por suspeitas de corrupção nas negociações da compra das vacinas pelo Ministério da Saúde e pelos óbitos provocados pelo uso de medicamentos sem comprovação científica contra o vírus²⁰.

¹⁹ Governadores pedem ajuda de Bolsonaro para conter crise e dizem que continuarão “seguindo a ciência”. El País. Brasília. Mar. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-03-26/governadores-pedem-ajuda-de-bolsonaro-para-conter-crise-e-dizem-que-continuarao-seguindo-a-ciencia.html>>. Acesso em: 31 de Out. 2021.

²⁰ CPI da Pandemia entrega relatório final ao presidente Rodrigo Pacheco. Agência Senado. 27 de Out. 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/27/cpi-da-pandemia-entrega-relatorio-final-ao-presidente-rodrigo-pacheco>>. Acesso em: 31 de Out. 2021.

Para Alvarenga (*et al*, 2020), além das variáveis domésticas, como o discurso negacionista e a crise entre o governo federal e os entes subnacionais, também é de extrema importância analisarmos as variáveis internacionais que elevaram o aumento do número de casos e óbitos da doença no Brasil, assim como: as tensões e retrocessos diplomáticos com a China, o maior parceiro comercial de medicamentos, equipamentos e materiais médico-hospitalares do Brasil, e a crise do multilateralismo que envolve a perda do protagonismo brasileiro nas questões referentes à governança e diplomacia de saúde global²¹.

Logo, é fundamental analisarmos a trajetória da política externa brasileira em relação ao seu prestigiado histórico como protagonista em temas relacionados à governança e diplomacia em saúde global e também explorar a forma pela qual a pandemia rompeu com essa tradição brasileira após o presidente Bolsonaro se empenhar ao alinhamento ideológico aos Estados Unidos liderados pelo ex-presidente Trump.

2.2 Variáveis Internacionais e Histórico Brasileiro na Diplomacia em Saúde Global

O Brasil se consagrou como um ator ativo e renomado nas relações internacionais e já desenvolveu importantes papéis de liderança em negociações internacionais em diversos fóruns multilaterais ao longo dos anos. O país conta com um excelente histórico como ator formador de consenso, especialmente, entre os Estados considerados como países em desenvolvimento. A PEB (Política Externa Brasileira) tem tradição histórica em garantir os interesses nacionais por meio do multilateralismo, no qual a diplomacia em Saúde Global sempre foi ativa.

Assim como já foi mencionado anteriormente, a especialista em saúde global, Deisy Ventura, defende que o Brasil vinha tendo um papel de liderança internacional e era mundialmente conhecido como um ator renomado, principalmente, nas questões referentes à diplomacia e governança em saúde global. Entretanto, desde o início do governo do presidente Jair Bolsonaro, e principalmente com o agravamento da pandemia no país, o Brasil se mostrou passivo e optou por quebrar sua tradição histórica de ator formador de consensos e especialista nos temas relacionados à saúde global (MONTE; ANASTASIA, 2021).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) é prestigiada como um ator

²¹ Isso em um contexto mais amplo de crise do multilateralismo como um todo e, em particular, de perda de relevância e de perda de capacidade de construção de programas e de prioridades pela OMS.

intergovernamental que desempenha funções internacionais com o objetivo de melhorar e promover a saúde global. A expressão “Saúde Global” reflete o fato de que as necessidades de saúde da população mundial devem sempre estar acima dos interesses particulares dos Estados, sendo assim, ao analisar a saúde no plano global, é possível compreender as condições estruturais que dão origem às doenças e definir as respostas, estratégias e distribuição de recursos adequados globalmente (VENTURA; NUNES, 2016).

Em seu artigo sobre as tendências da saúde global, os autores Macfarlane, Jacobs e Kaaya (2008) defenderam a necessidade da comunidade internacional de buscar pela constante melhora nas condições de saúde mundial estabelecendo como objetivo a prevenção de crises globais, como a pandemia do coronavírus, que não respeitam as fronteiras. Sendo assim, a responsabilidade de buscar por uma resposta a uma crise global não deve ser assumida exclusivamente por governos nacionais em suas ações domésticas, mas sim através do diálogo entre a comunidade internacional, a ciência e a tecnologia.

Conforme já mencionado, o Brasil era reconhecido internacionalmente como um ator referência em saúde global, especialmente por legitimar em sua Constituição Federal um sistema de saúde público que garante o acesso universal e gratuito a saúde, através do SUS (Sistema Único de Saúde). Durante anos, o país enfatizou a importância de defender a saúde como algo fundamental aos direitos humanos e protagonizou vários debates internacionais sobre temas de grande relevância global como: o combate e tratamento do HIV/AIDS, propriedade intelectual, acesso a medicamentos essenciais, cooperação Sul-Sul, integração regional, entre outros (VENTURA; NUNES, 2016).

Segundo Buss e Ferreira (2012) as ações brasileiras em âmbito internacional merecem grande destaque, sobretudo, no debate da epidemia de HIV/AIDS referente à questão da distribuição de medicamentos e da “Quebra das Patentes” pelos quais foram debatidos em agências como a OMC (Organização Mundial do Comércio) e a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) em que o Brasil defendeu a predominância da saúde sobre o comércio e, por conseguinte, dos pacientes sobre as patentes.

Na esfera sul-americana, o Brasil liderou a criação do Conselho de Saúde da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do Instituto Sul Americano de Governança em Saúde (ISAGS), que tinha como objetivo principal coordenar as políticas nacionais de saúde e promover a cooperação entre os países membros da região.

Ainda de acordo com Buss e Ferreira (2012, *apud* ALCAZAR, 2008) as ações do Brasil no campo da diplomacia em saúde global podem ser classificadas como um “giro copernicano”, visto que a política externa optava por priorizar os interesses da saúde acima

dos interesses comerciais, atitude essa que, infelizmente, não foi praticada pelo governo federal durante a pandemia da Covid-19.

Ventura afirma que foi a partir da ascensão da extrema-direita ao Governo Federal que se deu início ao declínio do protagonismo histórico brasileiro em temas de saúde e de cooperação internacional. Esse fato ficou ainda mais evidente com o deslocamento da atuação brasileira em prol da agenda do setor mais conservador do Partido Republicano norte-americano (VENTURA; NUNES, 2016).

Com base nesse argumento, podemos afirmar que houve várias condutas que indicam uma postura de retrocesso na diplomacia brasileira, como, por exemplo, o fim da aclamada cooperação Sul-Sul marcada pelo encerramento da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2019, sendo este um mecanismo de integração multilateral regional que vigorou, por uma década, entre 2008 e 2019, na região (BUSS; FERREIRA, 2012).

Por ser um tema ainda muito centralizado no âmbito do Poder Executivo, conforme já visto no primeiro capítulo, o estilo de governo adotado por Bolsonaro, marcado pelo conservadorismo, pela ideologia e pelo radicalismo, influencia diretamente na formulação e na execução da política externa brasileira. De acordo com Bobbio (1995), os ideais desse espectro político de direita relacionam-se com o individualismo, a defesa da meritocracia, o rechaço da diversidade e das fugas de “padrões”, o militarismo e a defesa da segurança nacional, o patriotismo, o crescimento econômico, o anticomunismo e a identificação das classes altas com os ideais de sucesso e heroísmo.

No governo de Jair Bolsonaro, principalmente no que se observou no decorrer da pandemia, a política externa brasileira vem adotando uma postura de isolamento e rejeição aos valores e iniciativas multilaterais, visando, cada vez mais, o objetivo de se alinhar econômica e ideologicamente aos Estados Unidos, abandonando de vez seu pragmatismo político e sua tradição como um ator referência para formação de consensos na comunidade internacional e sua postura de parceiro ativo na integração regional e de cooperação na América do Sul.

Conforme já exposto anteriormente, foi pela falta de pragmatismo na política por parte da União que houve graves desentendimentos entre o governo federal e os governos estaduais por motivos de desavenças políticas e ideológicas. Esse fato resultou no afastamento, o maior já visto na história do Brasil, entre o governo central e seus entes subnacionais.

O governo federal não reconheceu oficialmente a gravidade do coronavírus em

nenhum momento e, conseqüentemente, não tomou medidas preventivas para o controle da disseminação da doença. Ademais, negou publicamente a importância da atuação da OMS durante toda a crise, atitude essa que fora muito criticada internacionalmente. Alvarenga (*et al*, 2020) afirma que há meios pacíficos que deveriam ter sido priorizados pelo governo desde o início da crise a fim de definir uma estratégia eficaz para o enfrentamento do vírus e suas conseqüências sociais. Esses meios englobam essencialmente: o multilateralismo, a diplomacia em saúde global e o comércio internacional.

Perante esses fatos, é importante acentuar quais foram as variáveis internacionais que influenciaram na demora em definir uma estratégia de combate ao coronavírus no Brasil destacando de que forma a tradição brasileira em Saúde Global contribuiria plenamente para o combate a pandemia.

2.2.1 Crise do Multilateralismo, Tensões Diplomáticas com a China e o distanciamento brasileiro das Organizações Internacionais.

Desde o início da pandemia ficou claro que o Brasil rompeu com sua renomada tradição de política externa pela qual se destaca sua presença e liderança ativa em fóruns e organizações internacionais e suas notáveis participações em agendas e iniciativas em saúde global. Ademais, de acordo com Fedatto (2013, *apud* ALVARENGA, *et al*, 2020), o Brasil se destacou historicamente por prezar pelo pragmatismo comercial e político visando o desenvolvimento nacional sem priorizar ideologias políticas, atitude essa que é contrária ao estilo característico de governo do atual presidente brasileiro.

Alvarenga (*et al*, 2020) destaca que o governo federal, desde a eleição do presidente Bolsonaro, deixou claro seu apoio, tido quase como um alinhamento automático, aos Estados Unidos durante o governo Trump. Mesmo com evidências de que essa relação não seria recíproca, o governo Bolsonaro optou por imitar a retórica anti-China do ex-presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, e conseqüentemente, se envolveu em crises diplomáticas com o governo chinês, maior parceiro comercial do Brasil.

A grave tensão diplomática com a China ficou em evidência quando o próprio presidente brasileiro afirmou que não confiava em uma vacina produzida na China devido à sua “origem”²². Essa declaração, nitidamente sinofóbica, foi recebida com grande indignação

²² Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/10/nao-acredito-que-vacina-chinesa-transmita-seguranca-pela-sua-origem-diz-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: 14 de Out. 2021.

por parte das autoridades chinesas. Outra ocorrência de descaso por parte do governo federal que influenciou na tensão diplomática com a China ocorreu quando o deputado federal e presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara, Eduardo Bolsonaro, também filho do presidente Bolsonaro, acusou gravemente a China, através de uma rede social, de ter omitido informações sobre a origem da pandemia do coronavírus e comparou a ocasião com o caso de Chernobyl, se referindo ao desastre nuclear pelo qual as autoridades, na época soviéticas, omitiram a emergência da situação²³.

Segundo Belém Lopes (2021), Bolsonaro quebrou várias tradições renomadas adquiridas ao longo da história da política externa brasileira ao se opor ao multilateralismo e optar pela ênfase no bilateralismo comercial e, principalmente, por demonstrar grande hostilidade ao governo chinês, pelo qual possui enorme dependência comercial. De acordo com o autor, o Brasil optou por seguir a retórica sinofóbica (anti-chinesa) do ex-presidente estadunidense, Donald Trump, ao culpar a China pela origem do vírus e pelos efeitos devastadores da pandemia no mundo. Belém Lopes (2021) argumenta que essa atitude aparenta ser conveniente para os governos extremistas como o de Bolsonaro que utilizam incessantemente de insultos para mobilizar sua base eleitoral e mascarar a incompetência e a negligência na gestão da pandemia.

Ademais, seguindo esse mesmo argumento, é importante mencionar que o Brasil acompanhou o governo dos Estados Unidos nas questões ligadas ao conflito entre Israel e Palestina ao se aproximar do primeiro ministro israelense, Benjamin Netanyahu, e ameaçar transferir a embaixada brasileira para Jerusalém, ação essa que fora tomada pelos estadunidenses. Sendo assim, é nítido que o governo de extrema direita de Jair Bolsonaro buscou romper com as tradições da PEB (BELÉM LOPES, 2021).

Ventura reconhece que a geração de insultos é um dos aspectos que mantém a base eleitoral do presidente brasileiro desde sua eleição em 2018. Portanto, ao admitirmos a importância da China, deixar de criticar o governo chinês pode gerar uma contradição muito significativa do *modus operandi* político e eleitoral do presidente brasileiro (MONTE; ANASTASIA, 2021).

O fim do governo Trump nos Estados Unidos foi um fator de grande preocupação para o presidente Bolsonaro, pois ampliou o crítico isolamento brasileiro no cenário internacional, visto que Trump foi um dos seus únicos aliados de governo. Em um mundo globalizado como nos dias de hoje, o isolamento de um Estado no cenário internacional se

²³ Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/18/culpa-e-da-china-diz-eduardo-bolsonaro-embaixador-chines-repudia-e-exige-desculpas.ghtml>>. Acesso em: 14 de Out. 2021.

torna algo extremamente perigoso e traz consequências imensuráveis para o Brasil.

Segundo Buss (2020) o sistema de agências da Organização das Nações Unidas (ONU), que engloba a atuação da Organização Mundial da Saúde (OMS), vem sendo constantemente criticado e apontado como ineficiente, sendo a maior consequência desse fato a estagnação do seu orçamento regular, financiado através da contribuição dos Estados-membros, pelo qual podem aumentar os recursos financeiros apenas quando há uma finalidade específica indicada diretamente pelos doadores.

Essa dependência dos financiadores, com interesses que nem sempre estarão alinhados com as necessidades das populações, ligado às dificuldades que a Organização Mundial da Saúde, maior autoridade sanitária do mundo, vem enfrentando para orquestrar as respostas aos desafios relacionados a saúde global evidencia a crise que a OMS vem enfrentando diariamente (ALVARENGA, *et al*, 2020). No mês de abril de 2020, o ex-presidente estadunidense, Donald Trump, foi amplamente criticado ao anunciar o corte de verbas da organização internacional acusando a OMS de má administração da crise sanitária e de encobrir a disseminação do coronavírus a favor da China, país em que o vírus teve origem. Essa suspensão das verbas financiadas pelos Estados Unidos, o maior país doador individual do órgão, fez com que a OMS perdesse cerca de 20% do seu financiamento total²⁴.

Durante a 73ª Assembleia Mundial da Saúde, realizada em maio de 2020 na presença de 194 países através de uma videoconferência, a OMS aprovou uma resolução que garantiu o acesso universal à vacina contra a Covid-19, reconhecendo os imunizantes, até então ainda não descobertos, como um bem público mundial. A proposta ainda citou a necessidade do acesso universal, oportuno e equitativo e a distribuição justa de todas as tecnologias e produtos essenciais de saúde de qualidade, seguros, eficazes e acessíveis na resposta à pandemia de Covid-19 como prioridade global. Sobretudo, os Estados Unidos não assinaram a resolução justificando a importância de se defender o direito à propriedade intelectual e voltaram a criticar a atuação do órgão durante a pandemia. Seguindo as diretrizes do governo estadunidense, o Brasil também optou por não assinar a proposta, atitude essa que reafirma o grave cenário de isolamento internacional em que o governo brasileiro se encontra (BUSS; GALVÃO, 2020).

De acordo com Ventura, a China vinha se destacando no comércio internacional antes mesmo da pandemia, porém foi durante a emergência causada pela crise sanitária do

²⁴ Trump Anuncia que irá suspender verba para a OMS. G1. Mundo. São Paulo. 14 de Abr. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/04/14/trump-anuncia-que-ira-suspender-verba-para-oms.ghtml>>. Acesso em: 12 de Out. 2021.

coronavírus que o país se tornou o grande líder da cooperação internacional²⁵. O governo chinês reafirmou seu apoio à OMS em diversas ocasiões e criticou a posição norte-americana por polarizar a pandemia. Além de protagonizar a produção da vacina, a China também se destacou na produção e exportação de medicamentos, equipamentos, insumos e outros produtos essenciais para o enfrentamento da Covid-19 e se avultou, principalmente, por coordenar esforços para suprir a necessidade global de produtos como máscaras, testes, luvas, aparelhos hospitalares e insumos para produção de vacinas.

Alvarenga (*et al*, 2020) afirma que a pandemia além de causar uma grave paralização econômica mundial e escassez de produtos essenciais à saúde e alimentação, por exemplo, também provocou uma disputa global por equipamentos médicos e de proteção individual. Nesse contexto, que também ficou conhecido como “caça ao tesouro global”, alguns países, como Estados Unidos, Alemanha e a França, desviaram e confiscaram diversas cargas com destino a outros países, inclusive cargas que tinham como destino o Estado do Maranhão.

Essa atitude é tida pela comunidade internacional como crime de “pirataria moderna” e evidencia a crítica falta de solidariedade e de liderança internacional no campo da saúde global. Diante desses fatos, o governo brasileiro demonstrou passividade em relação aos equipamentos brasileiros confiscados pelos Estados Unidos, como se deu no caso da “operação de guerra” elaborada pelo governo maranhense que será aprofundada no terceiro capítulo, e tratou com descaso as iniciativas de cooperação internacional pela vacina, atitude essa que apresentou diversas consequências para o governo brasileiro no ano de 2021 marcado pelo início da vacinação global.

Alvarenga (*et al*, 2020) ainda destaca a preocupante dependência do complexo industrial brasileiro na área da saúde que não é capaz de suprir a demanda nacional por insumos básicos, impondo a necessidade de buscar produtos elementares através do comércio internacional, fazendo com que o país fique refém de outros Estados em situações de emergência como a da crise global causada pelo coronavírus. Por esse motivo, e por muitos outros já evidentes ao longo desse trabalho, os governadores e prefeitos brasileiros decidiram agir por conta própria. Buscaram equipamentos para tratamento da Covid-19 e negociaram vacinas para a população local de maneira autônoma do governo federal.

²⁵ Disponível em: <<https://apublica.org/2020/04/geopolitica-da-pandemia-a-verdade-e-que-hoje-o-brasil-e-um-paria-internacional-diz-especialista-em-saude-global/>>. Acesso em: 05 de Jun. 2021.

Sendo assim, o cenário provocado pela Covid-19 reafirma a importância da cooperação internacional e principalmente da governança e diplomacia em saúde global a fim de buscar respostas rápidas e eficientes no combate a possíveis futuras crises internacionais como essa que independe das fronteiras e das ideologias entre os Estados. Nota-se a crescente importância dos estados subnacionais como novos atores no sistema internacional e destaca-se também a necessidade de institucionalização, no caso brasileiro, que viria a auxiliar os momentos de incertezas como durante a pandemia da Covid-19, além de expor uma atuação menos burocrática, mais efetiva e com menos gastos quando comparados à diplomacia oficial.

Dada essa importância, no terceiro capítulo acentuaremos de que forma a atuação dos entes subnacionais brasileiros influenciou no combate a pandemia com ênfase na atuação internacional do estado do Maranhão e do Consórcio do Nordeste. Logo, também é necessário demonstrar como se deu a pandemia da Covid-19 no estado maranhense e expor quais foram os motivos e incentivos que levaram o Maranhão a buscar por recursos e parcerias internacionais de maneira autônoma do governo federal, determinando os desafios e os resultados dessa política.

3. PARADIPLOMACIA DE RESISTÊNCIA: ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS BRASILEIROS DURANTE A COVID-19

Ao contrário das atitudes de negligência e da falta de governabilidade por parte do governo federal, ao longo da pandemia do coronavírus foi possível notar a atuação dos estados subnacionais brasileiros, assim como a atuação de alguns municípios, que buscaram, através de ações paradiplomáticas, combater à pandemia a fim de proteger a população local do vírus e do discurso provocativo e irresponsável do presidente Jair Bolsonaro.

Em conformidade com o que foi mencionado no primeiro capítulo desse trabalho, de acordo com Soldatos (1990), o termo “*paradiplomacia*” se refere à ação internacional dos governos subnacionais para complementar, duplicar ou desafiar as atividades diplomáticas do Estado. São considerados atores subnacionais: municípios, estados federados, condados, regiões, cantões, províncias, entre outros presentes no Estado (JUNQUEIRA, 2014, *apud*, SANTOS, 2021).

Segundo Banzatto (2015), a atuação internacional dos governos subnacionais não acontece apenas nas federações, porém esse fenômeno vem sendo constantemente desenvolvido nos pactos federativos. Após a redemocratização, com a redefinição do modelo federativo e da política brasileira na década de 1980, o contexto se tornou mais favorável para as atividades internacionais elaboradas e coordenadas por governos não centrais, o que incentivou os entes subnacionais a buscarem mais autonomia do governo federal em algumas questões locais e a procurar recursos e intercâmbios com diversos atores internacionais (BARROS, 2021).

Barros (2021) destaca uma importante mudança nesse fenômeno durante a intensa polarização política do país, agravada pela pandemia da Covid-19. Especialmente durante a crise, os governos subnacionais buscaram cooperar internacionalmente ao identificarem uma possível ação ou declaração do governo que pudesse prejudicar suas atividades em âmbito local. Essa atitude foi nomeada pela autora como “*paradiplomacia de resistência*”.

Dessa forma, é importante apontar quais as iniciativas internacionais que partiram dos estados brasileiros e ganharam destaque durante a pandemia do coronavírus, como foi o caso do governo Maranhão, por exemplo. Nesse capítulo também iremos analisar como se deu a atuação internacional do Consórcio do Nordeste perante aos desafios do enfrentamento da Covid-19 na região. Por fim, abordaremos as motivações e aos desafios internacionais e nacionais que o governo maranhense enfrentou ao atuar de forma protagonista e autônoma do governo federal a fim de buscar recursos internacionalmente para o estado.

3.1 A atuação dos estados brasileiros durante a Covid-19

Os efeitos e as consequências da crise provocada pelo coronavírus foram significativamente heterogêneos no Brasil, o que impactou diretamente na gestão política de estados e municípios para o combate da doença. Essa heterogeneidade ficou em evidência, principalmente, pelo fato de que enquanto alguns estados e municípios prezaram pelo isolamento social, outros optaram por não adotar as mesmas medidas e liberaram atividades turísticas que promoveram aglomerações, por exemplo (SANTANA; PEREZ; NASCIMENTO, 2021).

A Constituição Federal Brasileira de 1988, através do artigo 23 inciso II, prevê que a responsabilidade dos assuntos relacionados à saúde e assistência pública cabe a União, aos estados e aos municípios em conjunto, porém suas funções são distintas entre si. Esse fato é evidente no artigo 30 pelo qual é declarado no inciso I como competência municipal a necessidade de “legislar sobre assuntos de interesse local” e pelo inciso VII “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população”. Sendo assim, a execução da saúde, construção de hospitais, postos médicos e unidades de terapia intensiva (UTI) é de competência dos estados e municípios, cabendo à União o papel de repassar os recursos a esses dois entes.

Em abril de 2020, um mês após a Organização Mundial da Saúde declarar o estado de pandemia da COVID-19, o Supremo Tribunal Federal (STF) estabeleceu, com base legal na Constituição Federal Brasileira de 1988, que, além do governo federal, os governos municipais e estaduais poderiam determinar medidas restritivas, como as regras de isolamento e de quarentena durante a pandemia²⁶. Entretanto, é importante mencionar que a decisão do STF não dispensou a responsabilidade do governo federal na gestão da crise. Logo, essa decisão teve um grande impacto na política brasileira, sobretudo pelo fato de que a grande maioria das ações tomadas pelos governadores e prefeitos nesse período foi em direção contrária da posição e das declarações do Presidente da República.

Especialmente no caso brasileiro, a grande heterogeneidade entre os entes federados impulsiona os governos subnacionais para o fenômeno da paradiplomacia. Bueno (2010) afirma que a busca por recursos e intercâmbios através do comércio exterior, dos investimentos e dos financiamentos internacionais, da cooperação bilateral entre dois

²⁶ STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19. Portal do STF. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>>. Acesso em: 13 de Jun. 2021.

governos locais e da colaboração em programas de cooperação técnica são as principais motivações para que os governos subnacionais busquem ampliar a prática da paradiplomacia na sua gestão.

De acordo com Ribeiro (2009), os dois principais propulsores da paradiplomacia brasileira seriam a desigualdade econômica entre as regiões e os estados brasileiros e os incentivos para participação internacional do poder local nas relações internacionais cada vez mais legitimados pela comunidade internacional. Já a falta de autonomia dos entes subnacionais e os recursos financeiros limitados são vistos pela autora como as maiores dificuldades enfrentada pela paradiplomacia brasileira.

Na década de 1990, os conflitos entre o governo central e os entes subnacionais referentes à atuação internacional eram raros, ao contrário do que acontece com o atual governo de Jair Bolsonaro. O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, prezou pelo incentivo as atividades internacionais realizadas pelos entes federados e foi o primeiro a reconhecer essa atuação como legítima. Esse fato foi marcado pela criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF) do Ministério das Relações Exteriores, em 1997, que teve como objetivo a coordenação da relação entre o governo federal e as unidades federais brasileiras referente às questões desse tema (MIKLOS, 2011).

Segundo Barros (2021), a paradiplomacia, assim como outras vertentes dentro da política nacional, se adaptam de acordo com o contexto político em que estão sendo debatidas. Ademais, a autora descreve um novo fenômeno, denominado por ela como *paradiplomacia de resistência*, pelo qual teve início em 2019 e se destaca pela intensa polarização política que incentivou alguns governadores, especialmente os antagônicos ao governo Bolsonaro, a buscarem recursos e parcerias internacionais de maneira autônoma do governo federal.

A falta de uma liderança presidencial e de uma comunicação assertiva entre governo federal e os entes federativos foi o principal motivo que levou governadores e prefeitos a protagonizarem o enfrentamento da pandemia (SANTANA; PEREZ; NASCIMENTO, 2021). Sendo assim, é importante frisar que alguns entes brasileiros se sobressaíram no combate da crise no país ao optarem por cooperar internacionalmente como foi o caso do governo de São Paulo, Pará, Bahia e Maranhão, por exemplo. A atuação do Consórcio do Nordeste, instrumento jurídico de integração dos nove estados da região do nordeste criado em 2019, durante a Covid-19 foi marcante e seu desempenho também será debatido ao longo do terceiro capítulo desse trabalho. Posto isto, iremos discorrer sobre algumas das várias ações de cunho internacional desses Estados e do Consórcio do Nordeste.

Diante disso, é importante destacar o fato de que essas ações foram apenas alguns dos casos dentre vários outros exemplos da prática desse fenômeno durante a pandemia da Covid-19, mas que, ainda assim, não esgotam o real desempenho da atuação internacional realizada por outros entes federados do país.

3.1.1 Governo de São Paulo

A ausência de coordenação e apoio do governo federal atingiu diversas regiões marcadas pela desigualdade e pela vulnerabilidade social. Entretanto, essa falta de amparo também foi observada no estado de São Paulo, estado mais rico e populoso do Brasil, mas que também atestou e sofreu com as consequências da descoordenação federal no decorrer da pandemia. O governador de São Paulo, João Dória (PSDB) se mostrou um grande apoiador do presidente Jair Bolsonaro durante sua campanha eleitoral para presidência em 2018, mas com o decorrer da pandemia, após inúmeras desavenças com Bolsonaro, manifesta grande oposição ao presidente.

A fim de tentar frear a disseminação da doença na capital, a Secretaria de Relações Internacionais da prefeitura de São Paulo elaborou mensalmente um mapeamento internacional das ações de enfrentamento da doença compostas pelos dados divulgados pelos principais organismos internacionais e das redes municipais de cooperação internacional com o objetivo de elaborar estratégias de contenção do vírus na capital baseados no panorama internacional de enfrentamento ao coronavírus.

No nível estadual, em setembro de 2020, o governo de São Paulo assinou um acordo com a Sinovac, empresa biofarmacêutica sediada em Beijing na China, para aquisição de 46 milhões de doses da Coronovac, vacina desenvolvida pela fabricante chinesa em parceria com o Instituto Butantan. Esse acordo também contou com a transferência tecnológica da vacina da Sinovac para o Instituto Butantan, de modo que o Instituto brasileiro pode dar início à fabricação das doses em território nacional, algo que facilitou muito a logística para distribuição de doses no país²⁷.

Entretanto, essa parceria não foi muito celebrada por parte do governo federal e esse fato ficou ainda mais nítido após as diversas declarações do Presidente da República levantando suspeitas sobre a eficácia das vacinas, principalmente, da Coronovac. De acordo

²⁷Disponível em: <<https://www.butantan.gov.br/noticias/butantan-e-governo-de-sp-vaio-testar-e-produzir-vacina-inedita-contra-coronavirus>>. Acesso em: 07 de Nov. 2021.

com Ventura, o presidente se mostra contrário à vacinação especialmente pelo fato de duvidar da eficácia da Coronavac, que tem produção nacional em parcerias com insumos chineses e está disponível para ampla maioria dos brasileiros (MONTE; ANASTASIA, 2021).

3.1.2 Governo do Pará

Em 2020, enquanto o governo federal não apresentava medidas suficientes para a contenção do vírus no país, o governo do Pará se antecipou e adquiriu equipamentos médicos diretamente com algumas empresas chinesas. O governador paraense, Helder Barbalho (MDB), criticou o governo federal pela falta de harmonia com os estados e municípios no enfrentamento do coronavírus. Segundo Barbalho, os governadores não podiam esperar pelo aval do governo federal para agir visando o bem da população local, portanto fizeram o que estava no alcance do governo do estado. Em uma coletiva para o jornal El País o governador paraense afirmou “Vamos fazer aquilo que cabe ao Governo do Estado e não vou pedir licença para presidente, para ministro, para ninguém, para proteger os paraenses”²⁸.

3.1.3 Governo da Bahia

O governador da Bahia, Rui Costa (PT), também procurou atuar internacionalmente em busca de vacinas para a população baiana. Através de um acordo confidencial com a Rússia, em setembro de 2020, o governo da Bahia anunciou que teria acesso à tecnologia utilizada para a produção da vacina russa “Sputnik V” e que essas informações seriam repassadas diretamente à Fundação Baiana de Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico. O governo da Bahia negociou cerca de dois milhões de doses da vacina para a Bahia e outros estados da região nordeste²⁹, que, infelizmente, não chegaram a ser utilizadas³⁰.

²⁸ Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-03-25/desconfiados-de-bolsonaro-governadores-recorrem-a-china-por-ajuda-contracoronavirus.html>>. Acesso em: 07 de Nov. 2021.

²⁹ Disponível em: <<https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2020/09/09/governo-da-bahia-assina-acordo-com-a-russia-e-quer-testar-efeitos-da-vacina-sputnik-v.ghtml>>. Acesso em: 07 de Nov. 2021.

³⁰ Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/anvisa-nao-aprova-importacao-da-vacina-sputnik>>. Acesso em 07 de Nov. 2021.

3.2 CONSÓRCIO DO NORDESTE: OS ESFORÇOS DA REGIÃO NO COMBATE À PANDEMIA

De acordo com o que já foi mencionado nos capítulos anteriores, a atuação internacional de alguns dos entes federados, sobretudo durante a pandemia, desafiou a postura negacionista do governo federal, atitude essa que sai do escopo usual pelo qual a política externa brasileira estava habituada. As atividades realizadas pelos estados nordestinos, nos quais a maioria dos governadores são de partidos de oposição ao Presidente da República e, portanto, merecem destaque nesse quesito, são grandes exemplos do fenômeno da paradiplomacia de resistência no Brasil.

Em um mundo interdependente como no contexto atual, a cooperação é uma das principais ferramentas para resolução de conflitos seja em âmbito nacional ou internacional. Criado em 2019, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, conhecido apenas como Consórcio do Nordeste, é uma iniciativa de cooperação política e socioeconômica com o compromisso de ser um instrumento jurídico, político e econômico de integração regional entre os nove estados da região: Maranhão, Pernambuco, Bahia, Ceará, Sergipe, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte e Piauí. O alinhamento político entre os nove estados e seus governadores coloca em foco o papel, o entendimento e a crítica do Nordeste frente ao contexto nacional (CLEMENTINO, 2019).

A realização de compras compartilhadas, a busca por investimentos de parcerias públicas e privadas em âmbito doméstico e internacional e a implementação de políticas públicas integradas na região são apenas alguns dos objetivos propostos pelo Consórcio³¹. A iniciativa possui a finalidade de fortalecer a região do Nordeste visando à melhoria da prestação dos serviços públicos e à proteção e promoção dos direitos do povo nordestino, com o objetivo de alcançar o desenvolvimento com justiça e inclusão social na região.

O Consórcio Nordeste também representa um marco na integração regional do país, uma vez que representa a primeira associação do Brasil que envolve apenas estados federados, ou seja, não inclui entes municipais e federais. O consórcio atua com o objetivo de minimizar burocracias e barreiras entre os governos e permite que estes também envolvam a sociedade civil (CLEMENTINO, 2019).

Mesmo antes da Organização Mundial da Saúde declarar o estado de pandemia da Covid-19, os representantes dos estados do Nordeste já buscavam participar de missões

³¹ Disponível em: < <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/o-consorcio/>>. Acesso em: 14 de Nov. 2021.

comerciais internacionais com o objetivo de promover a região e adquirir recursos em parceria com alguns dos empresários locais e internacionais para as mais diversas finalidades (ALVARENGA, *et al*, 2020).

Desde a sua criação, o Consórcio do Nordeste se destaca por adotar uma postura antagônica a do governo federal e durante a pandemia ganhou ainda mais visibilidade, principalmente, por reunir governadores com posicionamentos políticos divergentes do presidente Jair Bolsonaro, fato que inclusive gerou vários atritos envolvendo o crescente protagonismo dos entes subnacionais na política brasileira e a responsabilidade do combate do coronavírus no decorrer da pandemia.

Nota-se que os objetivos do Consórcio Nordeste são amplos. Além dos objetivos gerais, como o de sustentabilidade, já mencionados nesse trabalho, o Consórcio aborda os graves problemas de gestão num momento de conjuntura política adversa e de difícil relacionamento com o governo federal (CLEMENTINO, 2019). No decorrer da pandemia, por exemplo, quando o Brasil se opôs a investir na agenda ambiental, fato que instaurou tensão diplomática com o governo francês, os governadores do Nordeste realizaram uma comitiva até a França a fim de promover a região e atrair investimentos firmando compromissos com a sustentabilidade, ato previsto como um dos principais objetivos do Consórcio. Da mesma forma, após o presidente tecer ataques ao governo chinês, o Consórcio Nordeste solicitou apoio às autoridades chinesas no combate ao coronavírus através de um ofício assinado por todos os governadores da região, pelo qual ainda mencionaram imensa admiração pelo povo chinês³². Essa posição é diretamente inversa à defendida pelo governo federal.

Outra conduta que gerou consequências positivas ao Consórcio foi a criação de um comitê científico com objetivo de estabelecer uma comunicação assertiva e transparente com a população local acerca do panorama da pandemia na região e assim elaborar estratégias para o pleno combate à pandemia com base nas peculiaridades que estavam ocorrendo naquele território. O comitê, contou com o apoio de um grupo de cientistas especialistas em diversos campos do conhecimento, incluindo o de saúde coletiva, clínica, direito sanitário, engenharia clínica, epidemiologia, entre outros, e de vários países como Brasil, Itália, Alemanha e China. Ele foi responsável por reunir, produzir e divulgar informações verdadeiras e apartidárias através de fontes confiáveis e legítimas com o objetivo de reduzir a

³² Governadores do Nordeste pedem ajuda a embaixada da China no combate ao coronavírus. Estadão. São Paulo. 20 de Mar. 2020. Disponível em: < <https://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/governadores-do-nordeste-pedem-ajuda-a-embaixada-da-china-no-combate-ao-coronavirus/>> . Acesso em: 14 de Nov. 2021.

disseminação da doença e auxiliar os gestores na tomada de decisões (ALVARENGA, *et al*, 2020).

É fato que, ao longo da pandemia, as gestões na região Nordeste estavam preocupadas com políticas que fariam a diferença para as populações locais. Todos os nove estados membros do Consórcio Nordeste possuem grande parcela de responsabilidade quanto à criação e desenvolvimento do Consórcio nos mais diversos temas abordados durante a pandemia, pelo qual o governo do Maranhão merece grande destaque.

Como exemplo dessa iniciativa, em agosto de 2021, o Conselho de Administração do Consórcio Nordeste implementou o programa “Nordeste Acolhe”, inspirado na iniciativa “Auxílio Cuidar” executada pelo governador Flávio Dino no Maranhão que visa garantir proteção social para os órfãos da pandemia da Covid-19. Durante esse mesmo encontro, o secretário de Estado de Programas Estratégicos, Luis Fernando Silva, destacou que o Maranhão foi o primeiro estado que buscou garantir apoio financeiro a fim de acolher jovens que perderam os pais para o coronavírus. O Nordeste Acolhe estabelece diretrizes para as ações de proteção social às crianças e adolescentes em situação de orfandade, seja bilateral ou de famílias monoparentais, em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com ações, sobretudo, nas áreas da saúde, educação e trabalho, com respeito às especificidades dos estados. Institui ainda auxílio financeiro continuado como instrumento de segurança de renda, que deverá ser pago mensalmente até o alcance da maioridade civil³³.

Sendo assim, pelo fato de que o governo federal se recusa a articular estratégias e a coordenar ações de combate à Covid-19 em nível nacional, o Consórcio do Nordeste e suas iniciativas são ainda mais relevantes diante desse contexto, não só durante o cenário instaurado pela pandemia, mas, também, por rever o debate acerca do federalismo brasileiro e da função dos entes subnacionais na elaboração de políticas públicas a fim de abrir caminhos para novas iniciativas desses atores, destacando a importância do protagonismo e da atuação internacional desses entes subnacionais (ARAÚJO; SILVA, 2020).

3.3 A atuação internacional do governo maranhense durante a Covid-19

A inoperância e o negacionismo por parte do governo federal abriram espaço para que os estados e municípios protagonizassem o enfrentamento à pandemia mesmo com poucos

³³ Disponível em: < <https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=316479>>. Acesso em: 15 de Nov. 2021.

recursos e sem o devido apoio do governo central para essas práticas. Esse foi o caso do governo do Maranhão, que se destacou positivamente nas ações de combate à pandemia ao buscar parcerias e recursos no exterior e por desafiar diretamente a postura do governo federal nessa questão.

Por se tratarem de representantes democraticamente eleitos pela população que governam, os entes subnacionais possuem legitimidade política que lhes permite atuar internacionalmente em busca do bem estar da população local (SALOMÓN, 2012). Diante desse cenário, o Maranhão buscou se inserir de maneira autônoma com protagonismo no ambiente internacional a fim de adquirir equipamentos hospitalares que auxiliariam no tratamento da Covid-19 e parcerias internacionais para projetos com objetivo de desenvolver a região do nordeste e, conseqüentemente, o estado maranhense.

Antes da pandemia, a rede de saúde do Maranhão era considerada extremamente frágil, pois, até então, havia poucas unidades de terapia intensiva (UTI) e leitos de internação hospitalar no estado e essas unidades, já escassas, estavam disponíveis apenas nas duas grandes cidades do Maranhão, Imperatriz e na capital São Luís³⁴. A maioria das Unidades de Pronto Atendimento (UPA) maranhenses são administradas pelo governo do estado e, com base nesse fato, o governador do Maranhão, Flávio Dino do PC do B, optou por investir na saúde e descentralizou o atendimento dividindo o estado em dezoito sub-regiões, sendo que para cada uma delas foi designado um hospital localizado a no máximo setenta quilômetros das cidades que a integram.

Flávio Dino, desde o início de seu mandato como governador do Maranhão, em 2019, já buscava atuar por meio da paradiplomacia em prol do estado e estabeleceu importantes relacionamentos com empresários e representantes políticos chineses ao buscar por investimentos nos setores de energia e tecnologia para o estado. No mesmo ano, o governo do Maranhão liderou a criação do Consórcio Nordeste, pelo qual realizaram algumas missões comerciais internacionais com o mesmo objetivo de negociar investimentos em prol da região (ALVARENGA, *et al*, 2020).

Conforme já citado, a execução da saúde e dos assuntos de interesse local são de competência dos estados e municípios brasileiros, dessa forma, cabe à União o repasse dos recursos a esses dois entes subnacionais para que cumpram plenamente com seus deveres previstos pela Constituição Federal Brasileira de 1988. Entretanto, de acordo com os dados do

³⁴ Um Ano da COVID-19 no Maranhão: Os erros e acertos, segundo especialistas. G1. São Luís. 20 de Mar. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2021/03/20/1-ano-da-covid-19-no-maranhao-os-erros-e-acertos-segundo-especialistas.ghtml>>. Acesso em: 13 de Nov. 2021.

Fundo Nacional de Saúde (FNS), apenas cerca de 30% do total disponibilizado para repasse aos estados e municípios brasileiros foi direcionado ao combate do coronavírus em 2020³⁵.

Durante esse mesmo período, o Ministério da Saúde enfrentou graves divergências e desentendimentos entre o ex-ministro designado para o cargo e o Presidente da República. Segundo já mencionado nesse trabalho, essa discordância influenciou na coordenação de políticas públicas nacionais pelo executivo federal e nos repasses dos recursos necessários para enfrentamento do vírus e nas tomadas de decisões da pasta. Em abril de 2020, logo após o STF decidir pela autonomia dos entes subnacionais para adotar medidas de contenção à pandemia, muitos defenderam que as negociações a fim de adquirir recursos para o enfrentamento da pandemia seria, portanto, de total responsabilidade dos governadores e prefeitos, argumento esse que é contrário do que prevê a legislação brasileira. Deste modo, sem ter a quem recorrer, os entes subnacionais tiveram que optar pela busca por recursos e parcerias, sendo elas em âmbito nacional e internacional, por conta própria.

Mediante o caos gerado pela incapacidade de coordenação nacional do governo federal, o estado do Maranhão elaborou um Plano de Contingência da crise com objetivo de controlar e conter os riscos e danos à saúde pública, a fim de evitar a disseminação da Covid-19 em âmbito estadual, pelo qual se estabeleceram ações de prevenção e isolamento social³⁶. Visto que a coordenação é essencial para mobilizar o repasse dos recursos e a crise sanitária, cada vez mais grave no nível global, exigia respostas rápidas e uma comunicação mais assertiva por parte do governo federal, sendo assim, o estado maranhense, um dos estados mais pobres do país, não podia aguardar pela mediação do Ministério da Saúde nem pelo repasse das escassas verbas disponibilizadas pelo FNS.

Dessa forma, o governador maranhense, Flávio Dino, optou por estratégias baseadas nas relações internacionais e houve grande sensibilização por parte dos empresários da região e das organizações não governamentais (ONGs) para arrecadação das verbas necessárias para o combate a pandemia no estado. A chamada “Operação de Guerra”³⁷ elaborada por Flávio Dino e o Secretário de Indústria e Comércio (SEINC), Simplício Araújo, foi uma ação que merece destaque nesse quesito, pois desafiou diretamente a posição do

³⁵ Disponível em: <https://painelms.saude.gov.br/extensions/Portal_Covid/Portal_Covid.html>. Acesso em: 13 de Nov. 2021.

³⁶ Disponível em: <<https://antigo.saude.gov.br/images/pdf/2020/fevereiro/13/PLANO-DE-CONTINGENCIA-novo-coronavirus-MARANH--O-EM-REVIS--O.pdf>>. Acesso em: 13 de Nov. 2021.

³⁷ A Operação de Guerra no Maranhão para driblar a Receita e ter respiradores. Exame. 17 de Abr. 2020. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/a-operacao-de-guerra-no-maranhao-para-driblar-a-receita-e-ter-respiradores/>>. Acesso em: 15 de Nov. 2021.

governo federal em relação à atuação internacional dos entes federativos de maneira autônoma do poder executivo.

O Brasil, pelo fato de possuir grande dependência em seu complexo industrial, principalmente na área da saúde, se vê incapaz de suprir a demanda doméstica por insumos básicos, portanto, o país não tem alternativas a não ser buscar suprir sua demanda através do comércio internacional e, conseqüentemente, se encontra vulnerável diante das crises globais como a crise da pandemia da Covid-19 vivenciada no contexto em que esse trabalho foi elaborado (GADELHA, 2003).

Devido à grave crise do sistema de saúde do Maranhão, o governo resolveu agir por meio de uma verdadeira operação de guerra para articular a compra de respiradores, equipamentos utilizados nas unidades de terapia intensiva (UTI) e de equipamentos de proteção individual, como máscaras e luvas, por exemplo, em um cenário de rígidas restrições à exportação de medicamentos e equipamentos médicos e da competição internacional por esses recursos. As negociações ocorreram diretamente com empresas chinesas e a compra foi adquirida em sua maioria a partir das verbas adquiridas das doações de alguns dos empresários locais comovidos com essa crise (ALVARENGA, *et al*, 2020).

Essa estratégia ficou conhecida como operação de guerra pelo fato de ter sido elaborada após três tentativas falhas de compras desses equipamentos hospitalares que foram solicitadas pelo governo estadual através das burocracias usuais, porém sem sucesso. Em meio a esse cenário de disputa econômica e diplomática entre as nações por equipamentos e insumos hospitalares, o governo do Maranhão, em sua primeira tentativa, negociou a compra dos suprimentos hospitalares com uma empresa chinesa, mas antes mesmo da carga chegar ao destino, os Estados Unidos interceptaram a entrega da carga, que fez escala no aeroporto de Miami, e triplicaram o pagamento aos fornecedores chineses alegando a denominada Lei de Produção de Defesa³⁸ de 1950. Algo que chamou a atenção dos especialistas foi à passividade do governo federal em meio a essas disputas comerciais e a prática criminosa de pirataria moderna vivenciada na prática pelo governo do Maranhão e também pelo Ministério da Saúde a fim de manter o relacionamento e a política alinhado ao governo estadunidense (ALVARENGA, *et al*, 2020).

Já na segunda tentativa, a carga foi desviada pela Alemanha, que interceptou o pagamento dos equipamentos e negociou com a empresa chinesa para que o contrato com o

³⁸ O Ato da Produção de Defesa foi assinado em 1950 e dá ao governo federal autoridade para direcionar as empresas privadas para que elas cumpram as necessidades de defesa do país. Na época em que foi elaborado, os EUA temiam ter problemas de abastecimento durante a Guerra da Coreia. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2020-mar-29/lei-eua-controlar-producao-tempos-emergencia>>. Acesso em: 15 de Nov. 2021.

estado brasileiro fosse cancelado unilateralmente. Na terceira vez, a carga finalmente chegou ao Brasil, mas logo foi confiscada pela Receita Federal que distribuiu os equipamentos de acordo com seus próprios critérios, alegando que a operação coordenada pelo governador Flávio Dino havia sido ilegal pelo fato de descumprir com a legislação aduaneira³⁹. O governador maranhense, por sua vez, alegou estar sofrendo perseguição política por parte do governo federal e afirmou que o governo estadual tinha cumprido com todas as exigências legais, mas, mesmo assim, os equipamentos foram confiscados.

Na última tentativa de compra, o governo do Maranhão estudou diversas rotas para driblar que os suprimentos fossem confiscados e interceptados novamente. A denominada “Operação de Guerra” custou seis milhões de reais e tinha como objetivo principal trazer ao território maranhense cerca de 107 respiradores e 200 mil máscaras vindas da China. Para isso o governador, Flávio Dino, alterou a rota para somente uma escala necessária para abastecer o combustível do avião, na Etiópia, país localizado no continente africano. Para evitar que a carga fosse desviada novamente, alguns dos empresários doadores que se sensibilizaram com a causa, visitaram a fábrica chinesa pessoalmente e vigiaram a produção dos respiradores durante todo o processo. A carga chegou pela madrugada em São Paulo, o que na prática evitaria chamar atenção da Receita Federal, e seguiu direto para a capital maranhense, São Luís, em um avião da companhia aérea brasileira, a Azul, alugado pelo próprio governo do Maranhão para que os trâmites legais fossem realizados já no território nordestino⁴⁰.

A logística adotada pelo Maranhão chamou atenção do escritor e jornalista, Wagner Willian, que escreveu um livro-reportagem sobre a estratégia e os desafios enfrentados pelo Maranhão para obter insumos e os equipamentos hospitalares a fim de evitar o colapso do sistema de saúde no estado. O livro chamado “Operação Secreta: Etiópia-Maranhão: A Guerra dos Respiradores no ano da Pandemia”⁴¹ detalha as ações realizadas pelo governo maranhense e considera essa estratégia como uma das mais emblemáticas realizadas para o combate à pandemia. Ademais, essa importante demonstração do fenômeno da paradiplomacia no Brasil abre caminhos para novos debates essenciais referentes à função dos governos subnacionais na gestão de crises internacionais em âmbito local.

³⁹ MOTA, Erick. Receita Federal diz que Maranhão trouxe respiradores ilegalmente da China. Congresso em Foco. 20 de Abr. 2020. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/receita-federal-diz-que-maranhao-trouxe-respiradores-ilegalmente-da-china-governo-reage/>>. Acesso em: 15 de Nov. 2021.

⁴⁰ A Operação de Guerra no Maranhão para driblar a Receita e ter respiradores. Exame. 17 de Abr. 2020. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/a-operacao-de-guerra-no-maranhao-para-driblar-a-receita-e-ter-respiradores/>>. Acesso em: 15 de Nov. 2021.

⁴¹ Disponível em: <<https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=297635>>. Acesso em: 15 de Nov. 2021

Para Alvarenga (*et al*, 2020), as dificuldades enfrentadas pelo governo do Maranhão na aquisição e negociação de suprimentos em âmbito internacional se deram, principalmente, pelo discurso negacionista do Presidente da República, pelas tensões e retrocessos diplomáticos com a China, maior parceiro comercial do Brasil, e pelo distanciamento brasileiro dos organismos internacionais de Governança e Diplomacia em Saúde Global.

Em janeiro de 2021, o governador maranhense Flávio Dino realizou uma entrevista para o jornal *El País Brasil*⁴² em que citou várias das atuais dificuldades que um governo isolado e com práticas protecionistas como o de Jair Bolsonaro tem de enfrentar. Segundo Dino, um governo isolado enfrenta grandes dificuldades para encontrar saídas de crises que ultrapassam as fronteiras nacionais, como a crise do coronavírus, por exemplo, pois suas respostas e soluções idealmente deveriam ser supranacionais. Dino destacou que os estados brasileiros foram fortemente pressionados ao caminho da paradiplomacia:

Desde o início da pandemia, tivemos a criação de uma novidade, que é uma diplomacia dos entes subnacionais. Tradicionalmente, quem faz relações internacionais é a esfera Federal, não a estadual. Ocorre que por conta desses fatores, o Governo Federal deixou uma lacuna que tem que ser preenchida de algum modo. Desde o início da pandemia procuramos compensar isso. Isso se deu com os respiradores, por exemplo, e com insumos de um modo geral. Agora todos nós estamos procurando saídas que complementem o programa nacional [de imunização]. Mas, até agora o mercado está realmente muito difícil. Os países produtores de insumos e vacina estão priorizando as suas próprias nações. Não vislumbro que consigamos, a curto prazo, vacinas por vias próprias. Não descartamos nenhuma vacina. Temos dialogado muito com a Pfizer também, mas na medida em que o Governo brasileiro não se interessou pelas vacinas da Pfizer, isso dificultou o acesso dos Estados. E esse foi um dos grandes erros do Governo Federal: ele deveria ter ao menos oferecido aos Estados. Eu teria comprado uma parte, outros também. E hoje nós teríamos uma conjugação de esforços entre a esfera federal e estadual. (DINO, *El País Brasil*, 2021).

Flávio Dino mencionou, no trecho acima, o grande interesse que os estados federados tinham em relação à negociação e compra das vacinas ainda no início do ano de 2021, aquisição essa que o governador afirma ter sido dificultada pelo governo federal.

Em dezembro de 2020, enquanto alguns países, como Estados Unidos e o Reino Unido, por exemplo, já haviam iniciado a vacinação para a população em geral, o Brasil permaneceu passivo e omissos diante da corrida global pela vacina e, como consequência, teve

⁴² GORTÁZAR, Naiara. Flávio Dino: “Bolsonaro busca a polêmica para disfarçar a incompetência”. *El País Brasil*. São Luís. 31 de Jan. 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-31/flavio-dino-bolsonaro-busca-a-polemica-para-disfarcar-a-incopetencia.html>>. Acesso em: 15 de Nov. 2021.

o plano nacional de vacinação atrasado, principalmente diante das inúmeras acusações de corrupção e desvio de dinheiro público para aquisições da vacina norte-americana, Pfizer, e pela intensa politização da vacina no país, assunto que inclusive gerou tensão entre possíveis candidatos a Presidência da República nas eleições de 2022.

Perante esse caso, o governador maranhense entrou com uma ação no Supremo Tribunal Federal (STF) solicitando autorização para que os estados possam comprar vacinas diretamente com laboratórios estrangeiros mesmo que não tenham autorização da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Segundo Carlos Lula, secretário de Saúde do Maranhão, o estado contava com uma reserva de cinquenta milhões de reais para a compra de doses da vacina no exterior contra a Covid-19 e, portanto, pretendia seguir com a aquisição independente de qual fosse o planejamento do Ministério da Saúde para o Plano Nacional de Imunização (PNI) ⁴³.

A lei 6.259 de 1975 que trata sobre as ações de combate a epidemias, planejamento nacional de vacinação, entre outros temas⁴⁴, prevê que o controle da pandemia é de responsabilidade do governo federal, através do Ministério da Saúde. Porém, o ex-presidente da ANVISA, Gonzalo Vecina, argumenta que o contexto atual que estamos vivenciando é algo inédito para a política brasileira. Como consequência direta da má gestão da pandemia e pela falta de planejamento por parte do governo federal, o Ministério da Saúde optou por não interferir, e, em alguns casos sequer intermediar, nas ações tomadas pelos entes federais.

Diante desse fato, Flávio Dino discorreu sobre a grande lacuna deixada pelo governo central, essa pela qual os entes subnacionais tiveram a necessidade de agir visando o bem da sua população local. Dino ainda relata os perigos de um Estado isolado em meio à interdependência global:

Um Governo isolado tem muita dificuldade em encontrar saídas para problemas que transcendem as fronteiras nacionais. Os fluxos de comércio, a temática ambiental e a da saúde pública em um contexto de pandemia são temas que ultrapassam as fronteiras do país, então obviamente as soluções são supranacionais. Quando você tem um Governo que pratica e se orgulha

⁴³ Disponível em: < <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2021/01/20/covid-19-ma-reservou-r-50-milhoes-para-compra-de-vacina-no-externo-diz-secretario.ghtml>>. Acesso em 16 de Nov. 2021.

⁴⁴ Lei 6.259, Art 1º, Parágrafo Único: Para o controle de epidemias e na ocorrência de casos de agravo à saúde decorrentes de calamidades públicas, o Ministério da Saúde, na execução das ações de que trata este artigo, coordenará a utilização de todos os recursos médicos e hospitalares necessários, públicos e privados, existentes nas áreas afetadas, podendo delegar essa competência às Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16259.htm>. Acesso em: 16 de Nov. 2021.

do isolamento, isso implica em dificuldades práticas, como estamos vendo agora com as vacinas (DINO, **El País Brasil**, 2021, grifos nossos).

No mês de março de 2021, Flávio Dino participou de um encontro virtual, que contou com a presença de outros governadores membros do Consórcio Nordeste e do ex-Ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, para anunciar a aquisição de 37 milhões de doses da vacina russa, *Sputnik V*, sendo que 9,7 milhões seriam destinadas ao estado do Maranhão, através de uma parceria entre o Consórcio Nordeste e o Fundo Russo de Investimento Direto (RDIF). A intenção do Consórcio foi de ofertar as vacinas para o Plano Nacional de Imunização (PNI) com o compromisso de que o Ministério da Saúde iria intervir a compra das doses⁴⁵, mas o governador do Maranhão ainda reforçou que, caso isso não ocorresse, o Consórcio manteria o contrato através de recursos próprios, atitude essa que marca com grande relevância a prática do fenômeno da paradiplomacia realizada pelos entes federais.

Um mês após esse anúncio, quando o Brasil contabilizava 375.049 óbitos desde o início da pandemia e chegou a registrar o número recorde de 1.607 mortes em apenas 24 horas, o Maranhão viu a necessidade de agilizar o processo para aquisição da vacina russa, essa que ainda não havia sido aprovada pela ANVISA, para uso em caráter emergencial⁴⁶. Reunido com os demais governadores do Consórcio Nordeste buscaram demonstrar a importância da liberação da vacina sem a enorme burocracia diante das necessidades da população brasileira, mas, ainda assim, a ANVISA considerou os argumentos insuficientes e afirmou que faltavam comprovações sobre os elementos técnicos da vacina russa.

Ao longo da elaboração do terceiro capítulo desse trabalho, expomos alguns dos exemplos da atuação internacional do estado do Maranhão durante a pandemia da Covid-19. Durante um encontro virtual sobre o tema “Paradiplomacia Brasileira durante e após o Governo Bolsonaro”, Flávio Dino alegou que os estados brasileiros foram fortemente impulsionados a agir através da paradiplomacia, visto que o governo federal passou a isolar o Brasil das negociações internacionais e negligenciou o enfrentamento da pandemia no país⁴⁷. Dino argumentou sobre a importância da paradiplomacia brasileira pela qual os entes subnacionais, mesmo diante dos rigorosos desafios impostos pela Covid-19 e da omissão do governo federal na busca por respostas de combate à crise, foram capazes de alcançar um protagonismo inédito na política externa brasileira.

⁴⁵ Disponível em: < <https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=299372>>. Acesso em 16 de Nov. 2021.

⁴⁶ Disponível em: < <https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=301327>>. Acesso em 16 de Nov. 2021.

⁴⁷ Disponível em: < <https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=312149>>. Acesso em 16 de Nov. 2021.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação do Estado na federação brasileira, incluído os desequilíbrios regionais existentes ou potenciais, constitui força para impulsioná-los às relações externas. Em um mundo cada vez mais interdependente como no contexto atual, o fenômeno da paradiplomacia dos entes federados constitui uma resposta alternativa que visa diluir os gastos da diplomacia oficial através de uma atuação menos custosa e burocrática e mais efetiva e rápida.

No primeiro capítulo dessa monografia, procuramos debater a importância de termos a política externa associada como política pública. Por muito tempo, o Realismo foi a corrente teórica predominante nas Relações Internacionais. Entretanto, após inúmeras mudanças resultantes do movimento da globalização no mundo, os atores, temas e agendas da comunidade internacional passaram a incluir uma grande diversidade de questões e problemáticas que necessitavam de atenção e mais debate no ambiente internacional. Nota-se que, apesar de não possuírem os mesmos atributos, as relações internacionais sempre estiveram conectadas com a política doméstica dos Estados.

A pandemia da Covid-19 se tornou uma emergência de caráter global que rapidamente exigiu respostas para o combate em todos os níveis: local, nacional e internacional. Em uma federação de grande heterogeneidade como o Brasil, as crises sanitárias exigem forte coordenação governamental por parte do Governo Federal, característica essa que não foi empregada por Jair Bolsonaro. Sendo assim, com base nos fatos já expostos nesse trabalho, o protagonismo e a atuação internacional dos entes federalistas de maneira autônoma do governo central se acentuou durante a pandemia diante do fato de que houve pouco interesse, por parte do governo federal em seguir as recomendações dos órgãos internacionais renomados no assunto, como a Organização Mundial da Saúde, por exemplo, e optar por declarações e atitudes de caráter negacionista, como a chamada “imunidade de rebanho” da população brasileira.

Ao longo da pandemia da Covid-19, tida como a maior crise sanitária do século XXI, o discurso negacionista do presidente Jair Bolsonaro, incluindo seus atos negligentes relacionados às políticas de isolamento e distanciamento social e a defesa do uso de medicações sem a devida comprovação científica, foi um dos maiores empecilhos para o enfrentamento do novo coronavírus.

Já no último capítulo, demonstramos que a paradiplomacia deve ser tida como uma alternativa viável para que os estados e municípios busquem recursos no exterior de forma autônoma do governo federal em prol do bem-estar da população local. Com a ascensão da extrema-direita ao Poder Executivo houve também um avanço na polarização da política brasileira pelo qual os estados, ao identificarem atitudes na postura do governo federal que poderiam prejudicá-los, buscaram cooperar internacionalmente desafiando o governo central através do fenômeno denominado por Barros (2021) como *paradiplomacia de resistência*.

Esse foi o caso do Estado do Maranhão que, seja através do Consórcio Nordeste ou do próprio governo maranhense, buscou parcerias internacionais para aquisição de equipamentos hospitalares e doses da vacina, mesmo que esse fato tenha gerado tensões com o Presidente da República e desencadeado uma crise no pacto federativo brasileiro ao ir na direção contrária do que pregava o governo federal.

A chamada “operação de guerra” planejada e executada pelo governador do Maranhão, Flavio Dino, ganhou destaque internacionalmente ao negociar cargas de respiradores e equipamentos de proteção individual diretamente com empresas chinesas em um período em que houve graves tensões diplomáticas entre o Governo Federal e o governo chinês.

Logo, diante dos impasses impostos pelo governo do presidente Bolsonaro, como a falta de coordenação e governabilidade na gestão da crise do coronavírus em âmbito nacional, os governadores e prefeitos brasileiros optaram por se inserir de forma autônoma do governo federal no cenário internacional buscando por suporte e recursos com atores internacionais variados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando L. GRIN, Eduardo J. FRANZESE, Cibele. SEGATTO, Catarina I. COUTO, Cláudio G. Combate a COVID-19 sob o Federalismo Bolsonarista: Um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*. Ago.2021

ALVARENGA, Alexandre. ROCHA, Erika. FILLIPON, Jonathan. ANDRADE, Maria Angélica. Desafios do Estado brasileiro diante da pandemia de Covid-19: O caso da paradiplomacia maranhense. *Cadernos de Saúde Pública*. Bahia. 2020.

ALVARENGA, Alexandre. ROCHA, Erika. FILLIPON, Jonathan. ANDRADE, Maria Angélica. Política Externa e Diplomacia em Saúde Global em tempos de Pandemia: O Brasil na contramão da história. Rio de Janeiro. 2020.

ARAÚJO, Ian. SILVA, Jaqueline. Paradiplomacia e a Atuação Internacional do Consórcio do Nordeste durante a Pandemia da COVID-19. Fórum Nacional de Paradiplomacia – FONAPA. Sergipe. 2020.

BANZATTO, Arthur. A Inserção Internacional dos Governos Não Centrais Brasileiros e Argentinos em Perspectiva Comparada. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. 2015.

BANZATTO, Arthur; MONTE, Deborah. O Federalismo e a normatização da atuação internacional das unidades federadas: uma análise comparativa entre Argentina e Brasil. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 6, n. 12, p. 303-336, Dez. 2017.

BARROS, Marinana A. Constâncias nos Dissensos: O Quadro Normativo Brasileiro e a Emergência da “Paradiplomacia de Resistência”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*. V. 10, N. 19, Jan. 2021. Dourados, MS.

BOBBIO, Norberto. Direita e Esquerda: Razões e Significados de uma Distinção Política. Editora da Universidade Estadual Paulista. São Paulo. 1995

BOGÉA, Antenor Américo Mourão. A Diplomacia Federativa: do Papel Internacional e das Atividades Externas das Unidades Federativas nos Estados Nacionais. Brasília: MRE, 2001.

BUENO, Ironildes. Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA. Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

BUSS, Paulo Marchiori. De pandemias, desenvolvimento e multilateralismo. 03 de abr. 2020. Disponível em: <<https://agencia.fiocruz.br/de-pandemias-desenvolvimento-e-multilateralismo>>. Acesso em: 03 de Out. 2021.

BUSS, Paulo Marchiori, FERREIRA, José Roberto. Brasil e saúde global. In: PINHEIRO, Letícia, MILANI, Carlos. Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política. Rio de Janeiro, RJ: FGV Editora, 2012, p. 241-265.

BUSS, Paulo M. GALVÃO, Luiz Augusto. Assembléia Mundial da Saúde: equidade na resposta à pandemia?. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz. 21 de Mai. 2021. Disponível em: < <https://cee.fiocruz.br/?q=node/1183>>. Acesso em: 13 de Out. 2021.

CLEMENTINO, Maria. A Atualidade e o Ineditismo do Consórcio Nordeste. Boletim Regional, Urbano e Ambiental. IPEA. Jul. 2019. Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9702/1/BRUA21_Opiniao1.pdf>. Acesso em: 15 de Nov. 2021.

ELAZAR, Daniel. Exploring Federalism. University Alabama Press. Jan. 1987. 352p.

GADELHA, Carlos Augusto. O Complexo Industrial da Saúde e a Necessidade de um Enfoque Dinâmico na Economia da Saúde. Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO. V.08. Rio de Janeiro. 2003.

GUIMARÃES, Vinicius. SILVA, Gabriela. COVID-19: Parâmetros Internacionais, Federalismo e a Atuação Internacional dos Estados e Municípios. São Paulo. 22 de Dez. 2020.

HILL, Christopher. What is to be done? Foreign policy as a site for political action. *Relações Internacionais*. v. 79, n. 2, p. 233-255, 2003.

KEOHANE, Robert O. NYE, Joseph. Power and Independence: World Politics In Transition. 01 de Dez. 1977. TBS the Book Service Ltd. p. 300.

LIMA, Maria Regina S. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, 2000. p. 265-303.

LIMA, Maria Regina S. ALBUQUERQUE, Marianna. O Estilo Bolsonaro de Governar e a Política Externa. *Boletim OPSA. Observatório Político Sul-Americano*. N° 01. 2019.

LOPES, Dawisson B. “Dois Anos de uma Política Externa Rudimentar”. *Governo Bolsonaro: Retrocesso Democrático e Degradação Política*. Leonardo Averitser. Fabio Kerche. Marjorie Marona. Autêntica. 2021.

MACFARLANE, Sarah B. JACOBS, Marian. KAAYA, Ephata E. In the name of Global Health: Trends in Academic Institutions. São Francisco. *Jornal de Políticas Públicas de Saúde*. N° 29. Jan. 2008. p. 383-401.

MARIANO, Karina P. MARIANO, Marcelo P. Governos Subnacionais e Integração Regional: Considerações Teóricas. Jan. 2005. EDUC. São Paulo. P. 131-160.

MIKLOS, Manoela. Diplomacia Federativa: O estado brasileiro e a atuação internacional de suas unidades constituintes. Assessoria Brasileira das Relações Internacionais. *Carta Internacional*. v. 6, n. 21. Jun, 2011.

MILANI, Carlos. Política Externa é Política Pública? *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, n.69, p. 57-75, Jun. 2015.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira: as práticas das políticas e as políticas das práticas*. Rio de Janeiro. Editora FGV. 2012, p. 33-70

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira: Os desafios de sua caracterização como política pública*. Contexto Internacional. Rio de Janeiro. 2013.

MILNER, Helen. *Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princenton. Universidade de Princenton. 1997.

MONTE, Déborah. ANASTASIA, Fátima. Entrevista com Deisy Ventura. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD. V. 10, N. 19, Jan. 2021. Dourados, MS.

PENA, Rodolfo. Primeira fase da Globalização. Brasil Escola. 2018. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/primeira-globa.htm>>. Acesso em 05 de Set. de 2021.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e Política Doméstica. A Lógica dos Jogos de Dois Níveis. Revista de Sociologia Política. Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010.

RIBEIRO, Maria M. Globalização e Novos Atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador. Editora da UFBA. 2009.

SALOMÓN, Monica. A Dimensão Subnacional da Política Externa Brasileira: Determinantes, Conteúdos e Perspectivas. MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira: as práticas das políticas e as políticas das práticas*. Rio de Janeiro. Editora FGV. 2012, p. 308-347.

SANTANA, Luciana. PEREZ, Olivia. NASCIMENTO, Emerson. Governos e o Enfrentamento da COVID-19. Pandemia, Negacionismo e a Crise no Governo Bolsonaro. Universidade Federal de Alagoas. Maceió. 2020. p. 07.

SANTOS, Yasmin. O Papel da Diplomacia da Saúde Global no Combate à Pandemia da COVID-19 no Brasil. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Escola de Direito e Relações Internacionais. Goiânia. 2021.

SILVA, Elaini C. G. da; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. Atual arranjo institucional da política externa brasileira. Texto para Discussão (IPEA), v. 1.489, p. 7-47, 2010.

SOLDATOS, Panayotis. Cascading Subnational Paradiplomacy in an Independent and Transnational World. BROW, Douglas. FRY, Earl. *States and Provinces in the International Economy*. Instituto Governamental de Estudos da Imprensa. Universidade da Califórnia, 1993.

SOLDATOS, Panayotis. “An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors”. MICHELMANN, Hans J. SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Nova York. 1990.

VENTURA, Daisy. NUNES, João. Para uma Crítica da Saúde Global. Apresentação. Universidade de São Paulo. Revista Lua Nova. N° 98. São Paulo. 2016.

VIGEVANI, Tullo. WANDERLEY, Luiz Eduardo. CINTRA, Rodrigo. Ação internacional das cidades no contexto da globalização. Cadernos Cedec. N° 80. Abr. 2006. 78p.