

O PAPEL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E DA PARADIPLOMACIA NA RESPOSTA AO CORONAVÍRUS

Brazilian foreign affairs and paradiplomacy role in the Coronavirus response efforts

Patrícia Oliveira¹

Tiago Nery²

¹Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. **E-mail:** patycdoliveira@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-5459-9149>.

²Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. **E-mail:** tiagonnery@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-8415-0246>.

Recebido em: 01 abr. 2021 | Aceito em: 20 mai. 2021.

RESUMO

A partir dos anos 1980, fatores domésticos e sistêmicos contribuíram para que a política externa começasse a incorporar novos atores e temas para além das questões relativas à defesa e à segurança. Nesse contexto, a dimensão subnacional da política externa passou a ganhar cada vez mais importância com a atuação de estados e municípios em busca de um maior protagonismo internacional. Em 2020, com o surto global do coronavírus, essa atuação tem ganhado destaque pela incessante busca de parcerias internacionais para combater a doença, muitas vezes contrariando o governo federal, cuja atuação tem sido marcada pela falta de coordenação e até mesmo pelo conflito entre a União e os entes federativos. De natureza qualitativa, esse artigo utilizará fontes primárias e secundárias a fim de compreender a política externa subnacional voltada para o combate à pandemia.

Palavras-chave: Política externa brasileira; paradiplomacia; coronavírus.

ABSTRACT

Since the 1980s, domestic and systemic factors contributed to the incorporation of new actors and themes in addition to defense and security issues at the foreign policy agenda. In this context, the action of states and municipalities searching for a greater international role result in a growth of importance of the subnational dimension of foreign policy. In 2020, with the global outbreak of coronavirus, this performance has gained prominence due to the subnational governments incessant search for international partnerships to fight the disease, often contradicting the federal government, whose performance has been marked by the lack of coordination and even by the conflict between the Union and federative entities. As a qualitative research, this article will use primary and secondary sources in order to understand the subnational foreign policy aimed at combating the pandemic.

Keywords: Brazilian foreign policy; paradiplomacy; coronavirus.

INTRODUÇÃO

Entre 1994 e 2014, o sistema político foi estruturado em torno da polarização entre o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT). No entanto, a coalizão liderada pelo atual mandatário provocou uma ruptura na trajetória da política externa brasileira, violando princípios constitucionais e subordinando o Brasil aos interesses da potência hemisférica. A atuação do governo diante da pandemia tem sido marcada pela falta de coordenação doméstica e internacional. Além de entrar em conflito com governos subnacionais e outros poderes, a atual diplomacia vem desrespeitando as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da comunidade científica nacional e internacional. O presente artigo está dividido em três seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira seção analisa os

efeitos da globalização e da redemocratização no processo de pluralização e politização da política externa brasileira (PEB), concebida como uma política pública que, apesar de incorporar elementos permanentes, também é influenciada pela dinâmica das coalizões de poder e dos conflitos políticos. Além disso, destaca os entes federados entre os novos atores da PEB e como sua atuação internacional têm se intensificado desde a década de 1980. A segunda seção analisa sinteticamente a trajetória recente da política externa brasileira, incluindo o modo como o atual governo vem enfrentando a pandemia da Covid-19. Por fim, a terceira seção abarca as principais ações internacionais dos estados e municípios no combate ao coronavírus e o conflito federativo no atual governo.

A POLITIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA E A CRESCENTE IMPORTÂNCIA DA PARADIPLOMACIA

As relações internacionais e a política doméstica encontram-se, de alguma forma, emaranhadas. Apesar de não serem idênticas e possuírem características próprias, as duas esferas são sobrepostas. Nesse sentido, o interno e o externo devem ser vistos como duas extremidades de um eixo *continuum* e não dimensões radicalmente demarcadas.

Durante muitos anos, o realismo e o neorrealismo foram as correntes dominantes na área de relações internacionais. Para o neorrealismo, a política externa começava onde terminava a política doméstica. No entanto, desde que se afirmou no campo de relações internacionais, a análise de política externa tem desafiado a distinção absoluta entre o doméstico e o internacional, destacando a importância da dimensão doméstica para a compreensão da política externa.

Entre as décadas de 1980 e 1990, o fim da Guerra Fria, a globalização e o processo de redemocratização do Brasil contribuíram para o fim do insulamento da política exterior e a perda gradativa da centralidade do Itamaraty no processo decisório da política externa brasileira. Desde então, a política externa passou a incorporar novos atores e temas para além das questões relativas à defesa e à segurança. Nesse contexto, diplomatas e militares tiveram de se acostumar com a participação crescente de outras áreas (educação, meio ambiente, saúde, por exemplo) e atores (parlamentares, governadores, prefeitos, partidos, acadêmicos, movimentos sociais, entre outros). Essa pluralidade de atores e agendas gerou uma complexidade crescente do próprio processo decisório da política externa brasileira (Milani; Pinheiro, 2017; Milani, 2018).

Hodiernamente, cada vez mais se torna difícil conceber o Estado como um ator homogêneo e monolítico. O Estado é atravessado por conflitos de interesse e relações de poder que impactam diretamente as suas políticas, inclusive a política externa, concebida como uma política pública. Trata-se de uma política pública *sui generis*, pois é uma política de Estado com agendas permanentes (defesa, segurança, território, etc), mas é também uma política governamental. De fato, a formulação e a implementação da política externa estão inseridas na dinâmica das escolhas de governo, envolvendo barganhas, coalizões e disputas entre diferentes atores e interesses diversos. Assim, a democratização da política externa brasileira reflete a adequação dessa política, que é uma política pública, ao regime político do país (Belém Lopes, 2020; Milani, 2018).

O processo de democratização, associado ao maior interesse e debate público, vem provocando um lento e gradual processo de abertura e politização do campo de política externa. Tal politização, entretanto, não se confunde com a ideologização ou a partidarização, mas deve ser entendida como a intensificação do debate de ideias e valores em torno de escolhas políticas envolvendo disputas entre diferentes atores (Belém Lopes, 2020; Milani, 2018).

A partir dos anos 1980, a atuação internacional dos entes subnacionais tornou-se cada vez mais relevante. Os estados do Rio de Janeiro, em 1983, e do Rio Grande do Sul, em 1986, foram os pioneiros na criação de estruturas burocráticas especializadas em temas de relações internacionais, no que foram seguidos por outros entes subnacionais. Na década de 1990, ganhou corpo a “diplomacia dos governadores”, em uma alusão à diplomacia presidencial, onde os chefes de governo estaduais passaram a liderar missões internacionais, especialmente com foco nos interesses econômicos dos seus estados (Bueno, 2012).

Estudo realizado pelo Núcleo de Estudos de Atores e Agendas de Política Externa (NEAAPE, 2018) aponta que 21 dos 27 estados brasileiros (incluindo o Distrito Federal) possuem alguma estrutura voltada para atividades internacionais. Com relação aos municípios, um levantamento realizado por Cezário (2011) listou 366 municipalidades brasileiras com algum tipo de atividade internacional. Ainda que a prática paradiplomática seja crescente no país nos últimos 40 anos, há de ser levar em conta que as atividades internacionais subnacionais estão muito ligadas à alternância dos governadores e prefeitos, sofrendo certa descontinuidade: as áreas dentro dos governos subnacionais voltadas para as relações internacionais são dissolvidas e refeitas de acordo com o governo no poder (Fróio, 2015). Cabe destacar, no entanto, que a existência de uma “assessoria” ou outra entidade da administração do executivo dos entes federados não é pré-requisito para a existência da paradiplomacia, definida por Soldatos (1990, p.46) como “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 (...)”. A criação de áreas especializadas no tema atesta uma tentativa de oficializar ou mesmo profissionalizar a atuação internacional, mas essa pode ocorrer a despeito da criação de agências burocráticas.

Ainda que possa gerar desconforto para as burocracias tradicionalmente responsáveis pela política externa, pesquisas recentes sobre a paradiplomacia corroboram a visão de Salomón (2017, p. 22) de que “no futuro previsível, a paradiplomacia continuará existindo no mundo inteiro”. Tal desconforto, especialmente do Itamaraty, em relação às atividades internacionais subnacionais, vem ganhando contornos de embate entre a União e os entes federados desde 2019. Contrariando as diretrizes do atual governo, o estado de São Paulo realizou, em 2019, uma Missão ao país acompanhado de 35 empresas, abrindo um dos primeiros escritórios de um ente subnacional brasileiro no exterior: o InvestSP, em Xangai. Seguindo a tendência, os governadores

do Piauí e do Rio de Janeiro, expressaram o desejo de também criar um escritório no país (Santoró, 2019).³

A tendência de maior protagonismo dos entes subnacionais se acentuou com a atual pandemia. A doença se tornou uma emergência de caráter global com necessidade de resposta em todos os níveis: local, nacional e internacional. Além de reforçar a interdependência entre os atores internacionais, ressalta também suas assimetrias, inclusive dentro do território nacional, com algumas cidades, regiões e populações em situação de extrema vulnerabilidade, enquanto outras possuem uma capacidade maior de combate ao vírus.

A falta de coordenação política tem se mostrado um grande problema no Brasil. Com uma postura negacionista da Presidência da República, os atritos entre governo central e entes federados ganhou novos contornos no primeiro semestre de 2020. Com suas tentativas de contenção da doença sendo muitas vezes boicotadas pela União, diversos estados e municípios se voltaram para o exterior em busca de equipamentos e cooperação para o combate à Covid-19.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA FRENTE AOS DESAFIOS DA PANDEMIA DE COVID-19

A pandemia da Covid-19 atingiu o Brasil e a América Latina num contexto delicado, marcado por crises econômicas e políticas causadas por fatores sistêmicos e domésticos. No plano estrutural, os efeitos da crise de 2008, o fim do *boom* de commodities e a competição geopolítica sino-americana atingiram os governos progressistas, interrompendo mais de uma década de crescimento econômico, políticas sociais inclusivas e políticas externa autônomas. No âmbito interno, alguns países sofreram rupturas institucionais que levaram à ascensão de governos conservadores, em alguns casos de extrema direita, como no Brasil. A atual ruptura na política externa torna-se ainda mais evidente diante da desastrosa reação do Brasil aos efeitos socioeconômicos da atual pandemia.

Durante duas décadas (1994-2014), a política externa foi um dos principais campos de batalha entre PSDB e PT. Nas seis eleições presidenciais que disputaram, ambos lideraram coalizões políticas contrapostas com distintas visões sobre a inserção internacional do país. Segundo Spektor (2019), enquanto tucanos concebiam a política externa como instrumento de adaptação à globalização, buscando “credenciais de boa conduta internacional” por meio da adesão a diferentes regimes (comercial, direitos humanos, meio ambiente, não proliferação nuclear), petistas imaginaram a diplomacia como instrumento de resistência àquilo que enxergavam como os efeitos mais perversos da globalização. Os governos Lula e Dilma ensaiaram uma política externa revisionista moderada, enfatizando coalizões Sul-Sul, a exemplo do Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e do Ibas (Índia, Brasil e África do Sul), e a integração

³ Em 1999, Itamar Franco, então Governador de Minas Gerais, abriu um escritório em Paris em resposta a declarações do Presidente do Banco Central desaconselhando investimentos no estado mineiro. O objetivo era estabelecer parcerias comerciais com os franceses e que o escritório funcionasse como porta de entrada para a Europa (Moreira, 1999).

sul-americana, com destaque para a Unasul. Apesar de suas diferenças, PSDB e PT contribuíram para consolidar o mais longo período democrático da história do Brasil.

Desde a ascensão do atual governo, o Brasil tem sido visto com desconfiança pela comunidade internacional e como ameaça pelos países vizinhos. Isolado e ausente das principais discussões multilaterais sobre a pandemia, tanto no âmbito global quanto no regional, o país vem se tornando cada vez mais refém de uma instabilidade política que flerta constantemente com a possibilidade de ruptura do regime democrático (Santos; Albuquerque, 2020). Para entender essa situação de isolamento, é necessário analisar a ruptura que o governo Bolsonaro vem realizando na política externa brasileira.

A vitória de Bolsonaro insere-se num contexto internacional de crescimento da extrema direita. A conjunção entre competição geopolítica, fim do *boom* de commodities e conflito distributivo interno levou ao esfacelamento da coalizão produtivista liderada pelo PT e à reunificação das classes empresariais em defesa de uma agenda ultraliberal. A luta contra a corrupção e o antipetismo contribuíram para unificar a direita brasileira, que já vinha em ascensão desde 2013. Nesse sentido, a eleição de Bolsonaro foi uma espécie de “saída de emergência” das elites políticas e econômicas ao fracasso do governo Temer e à implosão das forças de centro-direita, sobretudo do PSDB, além de ter contribuído para a recuperação do protagonismo político das Forças Armadas.

O presidente Bolsonaro lidera uma coalizão neoconservadora que se estrutura em torno de ideias como o anticomunismo, a defesa da família patriarcal, o militarismo, o neoliberalismo e o alinhamento externo aos Estados Unidos e a Israel. Trata-se de um movimento que reúne parcela da direita brasileira, sobretudo a direita cristã, e que tem inspiração no neoconservadorismo que levou Ronald Reagan ao poder nos anos 1980. A doutrina neoconservadora foi resgatada no Brasil quarenta anos depois porque, assim como no contexto estadunidense da época, no Brasil atual se articulam a reação contra o Estado de bem-estar social e a reação antifeminista, que são duas faces do neoconservadorismo (Lacerda, 2019).

A atual política externa está baseada em uma visão missionária e cruzadista. O governo promove a aproximação entre política externa e religião, alegando que as pessoas que votaram em Bolsonaro esperam que o Brasil defenda valores conservadores e cristãos no cenário internacional. Entre 2019 e 2021, Ernesto Araújo, defensor de um típico pensamento neoconservador e representante da ala ideológica do governo, esteve à frente do Itamaraty. Admirador do então presidente norte-americano Donald Trump por sua defesa dos valores Ocidentais, Araújo enxergava “marxismo cultural” em questões como ambientalismo, feminismo e movimentos sociais, associados à vaga noção de globalismo (Amorim, 2019; Belém Lopes, 2020; Lacerda, 2019).

O governo afastou o Brasil dos vizinhos e rompeu com a política externa brasileira para a América Latina. O país tem violado os preceitos constitucionais da não intervenção e da solução

pacífica de controvérsias, descartando um dos maiores trunfos de sua atuação diplomática: sua vocação pacífica e seu respeito pela soberania dos Estados nacionais (Amorim, 2019). Além de desprezar o Mercosul, o governo Bolsonaro denunciou oficialmente ao tratado constitutivo da Unasul, em 2019, declarando o ingresso do país no Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul), arranjo regional de estrutura institucional exígua.

De acordo com a OMS, a Covid-19 é a segunda pandemia do século XXI (a anterior foi a gripe AH1N1, entre 2009 e 2010). Em 30 de janeiro de 2020, a organização declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), buscando evitar que o novo coronavírus se tornasse uma pandemia. No entanto, a extensão geográfica da epidemia acabou levando a OMS a reconhecê-la como pandemia no dia 11 de março. A Covid-19 atingiu a América Latina num momento em que as instituições regionais estavam enfraquecidas e a região carecia de mecanismos efetivos de cooperação em saúde, situação agravada pela implosão da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e de seu Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (Isags) (Albuquerque, 2020; Asano *et al.*, 2020).⁴

Na região mais desigual do mundo, a pandemia está afetando os grupos sociais mais vulneráveis, normalmente mais expostos às consequências da pobreza, do racismo e da violência que marcam a história dos países latino-americanos. Em abril de 2020, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) aprovou a Resolução nº 01/2020 que estabeleceu parâmetros e reiterou a responsabilidade dos Estados-membros para com a defesa e a promoção dos direitos humanos durante a pandemia. Segundo as recomendações da CIDH, os Estados devem adotar medidas sanitárias, econômicas e sociais para a preservação da vida, da saúde e da integridade pessoal da população com destaque para grupos vulneráveis (Asano *et al.*, 2020).

Em junho de 2020, a América do Sul converteu-se no novo epicentro do coronavírus, com destaque para o Brasil, que se tornou o segundo país no mundo com a maior quantidade de casos confirmados e de óbitos, atrás apenas dos Estados Unidos (Santos; Albuquerque, 2020). Desde o início de 2021, o país tem superado recordes diários de novos casos e óbitos, acompanhados por uma situação de colapso dos sistemas de saúde em diversos estados e municípios brasileiros. Em 23 de março, pela primeira vez foi ultrapassado o registro de mais de 3 mil óbitos em único dia, com estes números se repetindo outras duas vezes (Fiocruz, 2021).

Desde o início da pandemia, a resposta do governo Bolsonaro foi desastrosa nos planos doméstico e internacional. O presidente minimizou a crise sanitária global e alinhou-se à ala ideológica do governo, apoiando-se em aliados no parlamento, segmentos empresariais e sua tradicional base social de extrema direita.⁵ Esse comportamento entrou em conflito com a posição

⁴ A OMS reconhece a existência de três pandemias no século XX: as gripes espanhola (1918-1919), asiática (1957-1958) e de Hong Kong (1968-1969). Para muitos pesquisadores, a propagação do HIV/Aids teria sido também uma pandemia (Asano *et al.*, 2020).

⁵ O governo Bolsonaro está dividido em três grupos. O primeiro, conhecido como ala ideológica, é formado pelos seguidores de Olavo de Carvalho e ocupa os ministérios da educação e das relações exteriores. O segundo grupo é composto pelas Forças Armadas, cujos integrantes ocupam a vice-presidência e ministérios importantes, como o da casa civil e defesa, além de inúmeros

da maioria dos governadores e prefeitos, que procuraram seguir as principais recomendações da OMS e da comunidade científica nacional e internacional. Ademais, Bolsonaro sempre realizou os prejuízos econômicos que a política de isolamento horizontal da população (direcionada a todas as faixas etárias), recomendada pela maioria dos especialistas e adotada pelos governos subnacionais, poderia causar.

A atuação do governo federal tem sido marcada pela falta de coordenação política, levando a conflitos e disputas entre a União e as unidades federativas, de um lado, e os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), de outro. Os governos subnacionais seguiram as recomendações da OMS e de especialistas em saúde e adotaram medidas de isolamento horizontal com o objetivo de retardar o avanço da epidemia. Bolsonaro procurou contrariar essas decisões assinando diversos decretos federais definindo as atividades essenciais que deveriam ser mantidas durante a pandemia. Diante do conflito federativo, o STF decidiu intervir e autorizou que governadores e prefeitos legislassem medidas restritivas no combate à Covid-19 dentro da jurisdição de seus territórios, reservando à União a adoção de medidas em casos de abrangência nacional (Santos; Albuquerque, 2020).

Da mesma forma que vem ocorrendo no plano doméstico, a política externa brasileira tem primado pela falta de coordenação e pelo crescente isolamento do Brasil frente aos principais interlocutores internacionais e regionais. De um lado, o alinhamento automático aos Estados Unidos provocou estremecimentos nas relações do Brasil com a OMS e a China. De outro, o país vivencia o esfriamento e a total falta de coordenação entre os vizinhos sul-americanos.

O governo brasileiro seguiu os Estados Unidos e responsabilizou a OMS pela demora na resposta à pandemia. Em junho de 2020, seguindo a decisão de Trump de romper com a OMS, por considerar que a organização favorece a China, o governo brasileiro ameaçou retirar o país do organismo multilateral. Pouco antes, Ernesto Araújo havia questionado o papel da OMS, argumentando que a Covid-19 representava um pretexto para o avanço global do comunismo, provocando reações de setores da sociedade brasileira, incluindo governadores e parlamentares, conscientes da importância estratégica da China para a economia brasileira (Albuquerque, 2020; Santos; Albuquerque, 2020).

Na América do Sul, o atual governo tem revertido o processo de colaboração sistemática institucionalizada que remonta às décadas de 1990 e 2000, por meio de organizações como o Mercosul e a Unasul. Apesar de negar a importância estratégica do Mercosul, o Fundo de Convergência Estrutural do bloco (Focem), criado no governo Lula, liberou recursos para um fundo emergencial de combate à Covid-19 nos países membros (Albuquerque, 2020). Além disso, a implosão da Unasul encerrou os trabalhos do Conselho de Saúde Sul-Americano e do Isags,

cargos em toda a esplanada. Por fim, o terceiro é formado por tecnocratas e ocupa principalmente a área econômica (Chagas-Bastos, 2019).

principais iniciativas de coordenação em saúde na região. Assim, a atual diplomacia tem sido responsável pela desconstrução da histórica atuação do Brasil na área de saúde. O país sempre foi reconhecido como um importante ator em defesa da saúde como direito humano fundamental, tanto no plano multilateral quanto no âmbito regional.

AS AÇÕES INTERNACIONAIS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS NO COMBATE AO CORONAVÍRUS

No governo Fernando Henrique Cardoso, o primeiro a reconhecer a atuação internacional dos entes federados, havia uma tentativa de comunicação, coordenação e incentivo de tais atividades. Isso ficou claro com a criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF) do Ministério das Relações Exteriores, em 1997, com o intuito de “mediar a relação entre a Chancelaria e as unidades subnacionais brasileiras” (Miklos, 2011, p. 92). A área sofreu alterações, dando lugar à Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), ainda existente. Os casos de conflito referentes à atuação internacional eram escassos e parecem ter se acentuado no atual governo.

As tensões entre a presidência e os estados e municípios durante a pandemia têm originado novas relações intergovernamentais de caráter horizontal, além de reforçar a autonomia subnacional e a descentralização. Um exemplo desse comportamento vem do Consórcio Nordeste – iniciativa lançada em março de 2019 pelos estados nordestinos visando fortalecer o desenvolvimento local -, que criou um Comitê Científico para combater a Covid-19 e comprar equipamentos e testes do exterior de forma conjunta. Essa não é a primeira experiência internacional do Consórcio Nordeste, que chegou a realizar uma Missão conjunta à Europa, em novembro de 2019, buscando investimentos e parcerias para obras de infraestrutura e tecnologia (Carta Capital, 2019).

Outro caso emblemático da paradiplomacia foi o movimento realizado pelo Maranhão para a compra de respiradores de uso em cuidados hospitalares intensivos. O estado tentou adquirir os equipamentos três vezes sem sucesso. Nas primeiras tentativas, os Estados Unidos e a Alemanha pagaram um valor mais alto aos fornecedores chineses “tomando” os equipamentos reservados pelo Maranhão quando passaram pelos territórios desses países. Na terceira ocasião, o estado realizou uma compra interna, junto à Vyair Medical, em São Paulo, que foi confiscada pelo governo federal – este confiscou toda a produção nacional através da Lei 13.970/2020. Devido à urgência da situação, o governo maranhense optou por uma solução inusitada: adquiriu os respiradores da China, alterando a rota de entrega para que passasse pela Etiópia. Ao desembarcar, a carga foi direto de São Paulo para o estado nordestino e somente lá passou pelos trâmites da Receita Federal. Este órgão considerou a aquisição ilegal, pois ocorreu sem licenciamento prévio da Anvisa e sem autorização da Inspeção da Receita Federal, e declarou ainda que todos os envolvidos seriam processados por descumprimento à legislação aduaneira, porém decidiu não confiscar o equipamento para não prejudicar a população (Alvarenga *et al.*, 2020).

A paradiplomacia municipal também foi intensificada em prol do combate ao coronavírus. A prefeitura de Niterói (RJ) foi a primeira do estado a confirmar um caso de Covid-19 e tomou medidas de isolamento social estritas, além de reforçar a estrutura de saúde. Na corrida pelos testes, foi pioneira na aquisição de testes rápidos (50.000 unidades) da China e da Coreia do Sul. Em seguida, comprou mais 80 mil testes dos Estados Unidos. Em outra ação internacional, Niterói sanitizou as ruas dos bairros da cidade (incluindo as comunidades) com quaternário de amônia de quinta geração, produto e expertise chinesas (Betim, 2020).

As prefeituras do Rio de Janeiro e de São Paulo, por meio de suas respectivas áreas internacionais, captaram recursos e doações de cidades parceiras, consulados, câmaras de comércio, empresas e pessoas físicas. No Rio, as doações foram distribuídas entre as redes de saúde e assistência social do município que estavam na linha de frente na resposta à pandemia. Em São Paulo, a área passou também a mapear as ações tomadas ao redor do mundo para o combate à doença que possam auxiliar a cidade a criar suas próprias políticas de enfrentamento à pandemia.

Algumas ações internacionais subnacionais durante a pandemia atestam uma política de enfrentamento com o governo central, especialmente as colocadas em prática pelos estados nordestinos. Outras, parecem mais burocráticas e, apesar de não carregarem o peso do enfrentamento direto, por si só representam uma rota contrária à adotada pelo governo central, extremamente negacionista.

CONCLUSÃO

A política externa de determinado país reflete o prolongamento, no plano internacional, do arranjo interno de poder e os interesses da coalizão política hegemônica. O governo Bolsonaro rompeu com os laços e a confiança mútua que foram construídos historicamente pela política externa brasileira nos planos global e regional. Além de isolar o Brasil internacionalmente e subordiná-lo à potência hemisférica, a diplomacia atual contribui para desconstruir uma política que, durante décadas, havia tornado o Brasil um ator respeitado e fonte de estabilidade na América Latina.

Em março de 2021, o Brasil tornou-se o epicentro global da pandemia e ultrapassou 300 mil mortos. A palavra genocídio passa a ser cada vez mais usada para definir o comportamento do governo federal frente à Covid-19. O Tribunal Penal Internacional (TPI) já recebeu petições que apontam a prática de genocídio e outros crimes contra a humanidade pelo atual governo. A inação do governo federal e sua lentidão no combate à doença tem aprofundado o atrito com os entes federados que, passaram a atuar de forma cada vez mais autônoma em determinadas agendas, chegando a contrariar diretrizes da política externa do atual governo.

Historicamente, o Brasil sempre foi reconhecido como um importante ator em defesa da saúde como direito humano fundamental. Os retrocessos atuais vão além da saúde e envolvem áreas como cultura, direitos humanos, gênero, meio ambiente, entre outras. Nunca foi tão atual

o que escreveu Celso Furtado (1999) numa de suas últimas obras: “em nenhum momento de nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albuquerque, M. (2020). ‘Globalização da saúde pública: a Organização Mundial da Saúde e a cooperação na América do Sul’, *Boletim OPISA*, n. 2, pp. 7-16, [Online]. Disponível em: http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPISA_2020_n2_abr-jun-1.pdf [Acesso em 01 Ago 2020].

Alvarenga, A. A. Rocha, E.M.S. Fillipon, J. Andrade, M. A. C. (2020). ‘Desafios do estado brasileiro frente à pandemia pela covid-19: o caso da paradiplomacia maranhense’, *Cadernos de Saúde Pública*, 36 (12), 15p., [Online]. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/csp/2020.v36n12/e00155720/> [Acesso em: 01 Out 2020].

Amorim, C. (2019). ‘Nau sem rumo: a política externa brasileira no início de 2019’, *Margem Esquerda*, 32, pp 33-39.

Asano, C.; Ventura, D.; Aith, F.; Quijano, F.; Reis, R.; Ribeiro, T. (2020). *Boletim n. 1 Direitos na Pandemia*. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2020/07/01boletimcovid_PT.pdf> [Acesso em: 11 agosto 2020].

Belém Lopes, D. (2020). ‘De-westernization, democratization, disconnection: the emergence of Brazil’s post-diplomatic foreign policy’, *Global Affairs*, v. 6, pp. 1-18.

Betim; F. (2020). ‘Niterói se antecipa ao coronavírus e planeja testar mais que EUA e Coreia do Sul’. *El País*. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-07/niteroi-se-antecipa-ao-coronavirus-e-planeja-testar-mais-que-eua-e-coreia-do-sul.html?utm_source=Facebook&ssm=FB_BR_CM#Echobox=1588866492> [Acesso em: 29 agosto 2020].

Bueno, I. (2012). *Paradiplomacia Econômica: Trajetórias e tendências de atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos*. Brasília, Editora Verdana.

Carta Capital (2019). ‘Em missão na Europa, Consórcio Nordeste mira negócios e mostra Brasil sustentável’. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/em-missao-na-europa-consorcio-nordeste-mira-negocios-e-mostra-brasil-sustentavel/>[Acesso: 30 agosto 2020].

Cezário; G (2011). *Atuação Global Municipal: Dimensões e Institucionalização*. Dissertação de Mestrado, Relações Internacionais / Universidade de Brasília.

Chagas-Bastos, F. H. (2019). ‘Political realignment in Brazil: Jair Bolsonaro and the right turn’, *Revista de Estudos Sociais*, v. 69, pp. 92-100.

Fiocruz (2021). 'Boletim Extraordinário de 30 de março de 2021'. *Observatório Covid-19/Fiocruz*. Disponível em: <https://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/u34/boletim_extraordinario_2021-marco-30-red.pdf> [Acesso em: 31 março 2021].

Fróio, L (2015). *Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros*. Tese de Doutorado, Relações Internacionais / Universidade Federal de Pernambuco.

Furtado, C. (1999) *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Lacerda, M. B. (2019) *O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro*. Porto Alegre: Zouk.

Miklos, M. S. (2011). 'Diplomacia Federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes'. *Carta internacional*, v. 6 (1), pp. 83-100.

Milani, C. R. S. (2018) *Solidariedade e interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Curitiba: Appris.

Milani, C. R. S.; Pinheiro, L. (2017). 'The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges', *Foreign Policy Analysis*, n. 13, pp. 278-296.

Moreira, I. (1999) 'Itamar chama diplomata para escritório na França'. *Folha de Londrina*, . Disponível em: <<https://www.folhadelondrina.com.br/geral/itamar-chama-diplomata-para-escritorio-na-franca-233941.html>> [Acesso: 1 de out. 2019].

NEAAPE (2018). 'Assessorias internacionais dos estados', Coleção NEAAPE I.. Disponível em: <<http://neaape.com.br/2018/05/28/colecao-neaape-i-assessorias-internacionais-estados/>> [Acesso: 30 mai. 2018].

Salomón, M. (2017). *Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro - 2007-2017: teoria e prática*. Estado do Rio de Janeiro: Imprensa Oficial.

Santoro, M. (2019). 'Crises provocadas por Bolsonaro abrem espaço para governadores na diplomacia'. *Época*. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/artigo-criises-provocadas-por-bolsonaro-abrem-espaco-para-governadores-na-diplomacia-23914293>> [Acesso: 30setembro 2019].

Santos, L. W.; Albuquerque, M. (2020). 'A pandemia de Covid-19 nas políticas doméstica e externa do Brasil: disputa entre poderes institucionais, alinhamento aos EUA e isolamento internacional'. *Boletim OPSA*, n. 2, pp. 7-16 [Online]. Disponível em: http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2020_n2_abr-jun-1.pdf [Acesso em 01 Ago 2020].

Soldatos, P. (1990). 'An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors', In Michelman, H.; Soldatos, P. (eds.). *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press.

Spektor, M. (2019). 'Diplomacia da ruptura'. In *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Companhia das Letras.