



5

A paradiplomacia e a difusão de políticas públicas na resposta à Covid-19 no Brasil

Camila Corrêa da Costa Sousa
Helena Ribeiro

INTRODUÇÃO

Ao trazer para o campo da Saúde Global e Sustentabilidade dois referenciais teóricos das relações internacionais e da ciência política – a paradiplomacia e a difusão de políticas públicas – pode-se compreender como se deu o combate à pandemia de Covid-19 no Brasil no âmbito governamental. Uma vez que o governo central do país se absteve de coordenar a resposta nesse período, as unidades de governo subnacionais tiveram um papel fundamental na difusão de políticas públicas de saúde através da paradiplomacia, com destaque para o estado e a cidade de São Paulo, sendo esta considerada uma cidade global.

Cidades globais são aquelas com complexas redes econômico-financeiras, logísticas, de comunicação, entre outras. São os “nós da economia global” e “concentram funções superiores direcionais, produtivas e administrativas de todo planeta” (CASTELLS, 1999, p. 428). Além de grandes proporções, elas possuem muitas conexões com outros atores, compartilhando dificuldades semelhantes, como disparidades sociais, incluindo as desigualdades de acesso à renda e à saúde. Nesse contexto de globalização nasce a ideia de saúde global (CUETO, 2015), isto é, a de que a saúde de um indivíduo pode impactar a vida de todos os outros em qualquer lugar do mundo em um curto espaço de tempo.

A velocidade com que as pessoas se deslocam no globo traz novos desafios a serem enfrentados na área da saúde, como a facilidade de disseminação de doenças transmissíveis. Em 30 de janeiro de 2020, quando 19 países já apresentavam casos da doença causada pelo então novo coronavírus (OPAS, 2020a), posteriormente denominada Covid-19, a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) foi declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), com base no Regulamento Sanitário Internacional (RSI). Mais tarde, em 11 de março do mesmo ano, a Covid-19 foi classificada como uma pandemia após atingir 114 países (OPAS, 2020b).

No contexto global, a OMS é a organização internacional que ocupa o espaço central da articulação de políticas na área de saúde. Composta por representantes de mais de 190 Estados-membros, ela é responsável pela coordenação, liderança internacional e por estabelecer normas e padrões em matéria de saúde pública no mundo. Na Assembleia Mundial da Saúde em 2005, os Estados-membros aprovaram o Regulamento Sanitário Internacional (RSI), uma de suas principais diretrizes, cujo propósito é prevenir e responder à propagação de doenças.

O RSI busca alterar a perspectiva da saúde internacional, mas sua implementação integral é precária, em especial nos países em desenvolvimento, que carecem de recursos

humanos, de equipamentos e de infraestrutura para realizá-la (CUETO, 2015). O documento delega à OMS a competência de declarar quando um evento é uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), definindo-a em termos do risco de propagação internacional e da necessidade de uma resposta coordenada no mesmo plano.

Devido à maior facilidade de circulação de pessoas pelo globo com o advento de meios de transporte modernos, o RSI determina a importância de se estabelecer a vigilância em saúde, isto é, a possibilidade de reunir e analisar dados de saúde pública e a capacidade de oferecer uma resposta imediata e pactuada através de uma comunicação simultânea entre os diferentes atores envolvidos (OMS, 2005).

Para Cueto (2015), a ideia por trás de uma autoridade central como a OMS, capaz de declarar a emergência internacional, é justamente evitar o acobertamento de epidemias pelos governos de países receosos dos efeitos econômicos resultantes (CUETO, 2015). Durante a ESPII relativa à Covid-19, entendemos que uma circunstância dessa ordem, como sinalizada por Cueto, ocorreu no âmbito do Poder Executivo Federal brasileiro, na figura do Presidente da República.

Durante a pandemia de Covid-19, a OMS fez diversas recomendações determinando medidas para mitigar a propagação do vírus, incluindo a vigilância e rastreamento de contatos de pessoas contaminadas, restrição de mobilidade, distanciamento e isolamento. Diversas nações seguiram esses protocolos, parcial ou totalmente, mas alguns governos de ultradireita, como o de Donald Trump nos Estados Unidos e o de Jair Bolsonaro no Brasil, rejeitaram os parâmetros estabelecidos pela OMS e estimularam comportamentos contrários, baseados em informações falsas, não atreladas a pesquisas e dados cientificamente comprovados (RODRIGUES, 2021).

Dessa forma, como o esforço inicial de coordenação de políticas públicas de saúde por parte do Ministério da Saúde para combater a pandemia de Covid-19 no Brasil foi limitado pelo chefe do Poder Executivo, coube às demais entidades governamentais (estaduais e municipais) a responsabilidade de lidar com a situação.

Dado o contexto, neste capítulo, é proposta uma análise do que ocorreu no Brasil, a partir de uma revisão narrativa de literatura (GRANT e BOOTH, 2009) dos campos de paradiplomacia e de difusão de políticas públicas, com base nas obras *Paradiplomacia: cidades e estados na cena global*, de Gilberto M. A. Rodrigues (2021); e *Difusão de Políticas na América Latina: da importação à exportação*, em *Anais do seminário internacional sobre difusão de políticas* (2020) organizada por Osmany Porto de Oliveira, Cristiane Kerches da Silva Leite, Sergio Montero e Cecilia Osorio Gonnet. Uma revisão de literatura narrativa “pode ou não incluir uma busca completa ou mesmo uma avaliação qualitativa do

material publicado que trata do tema e sua síntese é feita de forma narrativa” (GRANT e BOOTH, 2009, p. 94).

PARADIPLOMACIA

A fim de compreendermos o que é a prática paradiplomática, trazemos primeiramente os conceitos de diplomacia e política externa (PE). Depois apresentamos a definição de paradiplomacia e suas classificações: bilateral ou multilateral; passiva ou ativa. Trazemos também a ideia de redes de cidades e, por fim, o panorama da evolução da paradiplomacia no Brasil, com ênfase no estado e na cidade de São Paulo.

Diplomacia e política externa

A **diplomacia** pressupõe a representação, negociação, troca de informações, diálogo, gestão de conflitos, entre outras atividades executadas por membros representantes de um Estado nacional. A prática diplomática acontece através de órgãos (embaixadas, consulados, organizações internacionais e foros) cujas atribuições principais são a de amparar seus cidadãos nacionais fora do país de origem, informar a sede do Ministério das Relações Exteriores sobre os acontecimentos locais relevantes e realizar negociações comerciais, políticas, científicas, culturais, entre outras.

Por compartilharem propósitos semelhantes, as expressões diplomacia e política externa são muitas vezes utilizadas como sinônimos, mas não o são. É também através da diplomacia que há a concretização da política externa de um país, ou seja, a “política pública que define como o Estado pode e deveria atuar nas relações internacionais, baseada no interesse nacional do país, com respeito a outros Estados (relações bilaterais), nos fóruns regionais e globais e nas organizações internacionais (relações multilaterais)” (RODRIGUES, 2021, p. 18).

A política externa recebe grande destaque na literatura do campo das relações internacionais por ser a responsável por estabelecer as condutas dos países em relação ao exterior, isto é, outros países ou organizações internacionais. Esse debate é fortemente atrelado à ideia de Estado-nação, com pouca visibilidade para a política externa de entes subnacionais, apesar das mudanças no panorama internacional. Por esse motivo,

neste trabalho nos debruçamos sobre o conceito de paradiplomacia e, posteriormente, ampliamos o conceito de política externa.

Paradiplomacia

O conceito de paradiplomacia foi estabelecido por Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos nas décadas de 1980 e 1990 e se caracteriza pela atuação assertiva de entes não estatais (como a sociedade civil, ONGs e grandes empresas) ou de poderes locais (cidades, estados, províncias, regiões ou outras formas de unidades) no campo das relações exteriores.

Essa atividade pode ser chamada de paradiplomacia, cooperação internacional descentralizada, diplomacia multinível, diplomacia federativa, diplomacia das cidades (no caso específico destas), entre outras expressões, de acordo com Rodrigues (2021). Para o autor, essa atuação internacional das entidades subnacionais e de agentes não estatais foi acentuada com o advento da globalização, que deu fim ao monopólio estatal sobre a agenda global. Além disso, ele destaca a importância de processos de integração regional e de descentralização na gestão política e governamental, os quais também contribuem para a maior participação desses atores, que inclusive podem contribuir para a esfera nacional:

Num âmbito de normalidade e de convivência democrática entre o Estado nacional e o governo central e as entidades subnacionais (estados federados, províncias, regiões, e cidades), a paradiplomacia também integra a diplomacia nacional a partir de novos esquemas de descentralização que transformam os governos subnacionais em atores importantes e até protagonistas em temas de cooperação internacional descentralizada (RODRIGUES, 2021, p. 31).

Dessa forma, há temáticas específicas em que a diplomacia e a paradiplomacia se cruzam, como, por exemplo, em temas clássicos de relações internacionais, como os de fronteiras e de integração regional. Na prática, a atuação paradiplomática varia de acordo com o contexto de cada país, principalmente quanto à organização política do Estado. Em nações federalistas, por exemplo, onde há maior descentralização e autonomia dos governos subnacionais, há o favorecimento da paradiplomacia, em especial nas áreas de competências comuns entre os entes federativos.

Para além da relação interna, há também assuntos de interconexão entre o global e o local, como aqueles tratados pela Agenda 2030, os Objetivos de Desenvolvimento

Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). Desde a erradicação da pobreza (ODS 1) até às parcerias e meios de implementação (ODS 17), a ação local é imprescindível para o alcance das metas propostas.

A ONU, outras organizações internacionais e redes de cidades promovem a *localização* dos ODS nas cidades, por exemplo. Localização é a maneira de alcançar os ODSs “de baixo para cima” e de usá-los como estrutura para as políticas locais de desenvolvimento (ONU BRASIL, 2016).

Paradiplomacia – Bilateral e Multilateral

As necessidades e interesses podem ser tratados através das atuações diplomáticas e paradiplomáticas, classificadas de duas formas: bilateral ou multilateral. A **bilateral** é uma relação mais direta entre dois atores, em geral de mesma natureza (ex.: cidade-cidade; estado-estado; país-país), podendo se dar também entre entes de níveis distintos (ex.: cidade-organização internacional; cidade-país). A relação **multilateral**, por sua vez, é mais complexa, podendo envolver múltiplos atores, sejam eles de mesma natureza ou não, em diversas arenas, como em conferências internacionais ou dentro de redes regionais ou de cidades.

As redes internacionais de cidades são redes de cooperação horizontal entre cidades de diferentes regiões geográficas do planeta, sem a mediação dos Estados nacionais. Alguns exemplos são as redes Cidades Unidas e Governos Locais (CGLU), Metropolis, ICLEI – Governos Locais para a Sustentabilidade, o grupo C40, Mercocidades, entre outras.

Para demonstrar que a ideia de redes de cidades não é tão nova assim, Rodrigues (2021) relaciona-as de certa forma à Antiguidade, período anterior ao da criação do atual sistema de Estado-nação entre os séculos XVIII e XIX. Em outras palavras, antes mesmo da construção do Estado nacional como o conhecemos, as *pólis* (ou cidades-estados independentes) já celebravam acordos e redes de cooperação, como a Liga de Delos, Liga do Peloponeso, Liga Hanseática, entre outros.

Dessa forma, embora o conceito de paradiplomacia tenha sido estabelecido nos anos 1980, a prática de ação assertiva de entes não estatais e de atores locais no âmbito externo não se restringe às últimas décadas. Além da classificação de paradiplomacia em bilateral ou multilateral, a diferenciação entre paradiplomacia passiva e ativa será introduzida. Para entendermos essa divisão, no entanto, precisamos retomar o conceito de política externa e ampliá-lo.

Política externa e paradiplomacia ativa e passiva

A perspectiva clássica de política externa foca no Estado nacional como principal ator. No entanto, há outras definições que não colocam apenas o Estado nessa condição:

A política externa pode ser definida como o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente, mas não necessariamente o Estado, em relação aos outros Estados ou atores externos - tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais -, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional (PINHEIRO, 2004, p. 7).

Isto é, embora a política externa seja uma política pública em geral associada aos governos centrais, isso não significa que apenas estes são capazes de formulá-la. Assim, entes subnacionais também possuem legitimidade e legalidade para agir.

No caso brasileiro, por exemplo, o Ministério das Relações Exteriores (também conhecido como Itamaraty) é um órgão formado por profissionais de carreira responsáveis por assessorar o Presidente da República e sua equipe de governo na condução da política externa, o que fortalece a ideia da PE como política de âmbito nacional. No entanto, a Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF 88) não aborda a competência dos órgãos governamentais locais de empreender ações no âmbito internacional, ou seja, não impõe obstáculos para a legalidade e a legitimidade das ações paradiplomáticas (RODRIGUES, 2021).

Assim, relacionando os dois conceitos, isto é, o de política externa e o de paradiplomacia, chegamos na classificação de paradiplomacia ativa e passiva.

A paradiplomacia **passiva** ocorre quando não há uma estrutura e uma definição estratégica por parte do ente subnacional, apenas iniciativas tomadas de forma reativa e sem planejamento prévio, em resposta às exigências de internacionalização. Dessa forma, quando a paradiplomacia é passiva, não se observa a existência de política externa local.

Considera-se a paradiplomacia **ativa**, por outro lado, quando há política externa local, ou seja, quando há estrutura e formulação de estratégias para atuação internacional: “a formulação de uma ou mais estratégias para atuar internacionalmente, elemento que embasa a política exterior de determinado ator, é uma realidade presente em diversos entes governamentais e não governamentais” (RODRIGUES, 2021, p. 80).

No Brasil, por exemplo, entendemos que alguns prefeitos e governadores desenvolveram políticas internacionais que podem ser consideradas como iniciativas de política externa por parte de estados e municípios (RODRIGUES, 2021). Em geral, a paradiplo-

macia brasileira se desenvolveu de forma harmônica com o governo central. Nos últimos anos, no entanto, ela tem sido usada como forma de resistência, em especial nas áreas relacionadas ao meio ambiente e ao combate à pandemia de Covid-19, conforme discutiremos adiante:

A paradiplomacia ativa, traduzida em política externa local, é um patrimônio que algumas cidades e estados desenvolveram e adquiriram, obtendo quase sempre resultados benéficos em termos de afirmação de sua autonomia e desenvolvimento local. **Poucas vezes essa política externa se deu em oposição direta ao governo central e em desafio à diplomacia nacional. A exceção a essa regra emerge com a política externa de ultradireita do governo Bolsonaro - quando governadores e prefeitos adotam uma paradiplomacia em modo de resistência e de perfil alternativo ao governo central** (RODRIGUES, 2021, p. 85-86 - grifo nosso).

DESENVOLVIMENTO DA PARADIPLOMACIA NO BRASIL

Como a Constituição estabelece que os municípios são entes federativos, estes possuem autonomia político-administrativa de fato, isto é, são independentes do poder central em alguns aspectos, como a escolha de governantes - estes são eleitos por voto, e não apontados pelo presidente, como acontece com os Ministros de Estado. Assim, nas questões de competência comum entre a União, estados e municípios, estes dois últimos podem produzir a paradiplomacia. Rodrigues (2021) afirma que, no Brasil, as cidades foram responsáveis pela ampliação da paradiplomacia, e o desenvolvimento desta se deu de forma mais acentuada a partir de 2003.

As relações entre os municípios e a União passaram por mudanças e cresceram a partir dos primeiros governos do presidente Lula (2003-2010), quando foram criados o Ministério das Cidades e a Secretaria de Relações Institucionais. Com a gestão seguinte, da presidente Dilma Rousseff (2011-2016), esse arcabouço pré-existente viabilizou o envolvimento das cidades em projetos de cooperação internacional (RODRIGUES, 2021).

Ao longo desses anos os governos subnacionais estabeleceram mecanismos institucionais para incentivar a discussão e a colaboração tanto com o governo federal quanto com as redes de autoridades locais, como o Fórum RI 27 (Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Relações Internacionais) e o FONARI (Fórum de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais) (RODRIGUES, 2021).

Esse conjunto de estruturas e espaços para o debate contribuíram para tornar a dinâmica federativa mais forte e cooperativa, possibilitando a cooperação entre os governos subnacionais, não importando suas afiliações políticas e partidárias, tanto no âmbito internacional quanto na política externa (LIMA, 2014).

Esse cenário harmonioso entre os entes subnacionais e a União teve fim com o advento do governo Jair Bolsonaro (2019-2022), cuja política externa levou o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) a perder de forma gradual a credibilidade e o pragmatismo pelos quais era conhecido, consequentemente prejudicando sua autoridade e prestígio na coordenação de ações com estados e municípios (ALVARENGA et al., 2020; RODRIGUES, 2021).

Antes mesmo do início da pandemia de Covid-19 no Brasil, governos estaduais e municipais já começavam a formular suas diplomacias paralelas, em dissonância com o governo central, em especial nas questões ambientais e relativas às mudanças climáticas:

(...) durante o governo Bolsonaro, mudanças na Política Externa Brasileira (PEB), bem como o cenário de pandemia da COVID-19, foram motivadores de atividades paradiplomáticas de governadores estaduais em conflito com a União em temas como Meio Ambiente e Saúde (SOUSA e RODRIGUES, 2021, p. 61).

A PARADIPLOMACIA NA PRÁTICA - DA AMBIENTAL À SANITÁRIA

Em que pese a ação ambiental, muitos poderes locais brasileiros uniram-se aos esforços nacionais e internacionais pela preservação do meio ambiente, redução do aquecimento global, entre outras temáticas tratadas de forma cooperativa no âmbito global.

Com o início do governo de Bolsonaro, em 2019, no entanto, a agenda ambiental sofreu grande retrocesso. Além do aumento do desmatamento, um exemplo significativo foi o ataque do ex-ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, ao Fundo Amazônia, financiado majoritariamente pela Alemanha e Noruega e gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (SOUSA e RODRIGUES, 2021). As falas do ex-ministro geraram reações internacionais, mas também nacionais, de estados e municípios da região amazônica, que buscaram se desassociar da imagem do governo federal:

(...) os governadores do Norte do país passam a se articular para resistir e reverter o conflito diplomático do governo Bolsonaro com os parceiros estrangeiros do desenvolvimento da Amazônia. A partir daí, forja-se um consenso em torno a uma paradiplomacia coletiva de estados e municípios em defesa dos projetos sustentáveis da Amazônia (...) (RODRIGUES, 2021, p. 90-91).

A paradiplomacia ambiental de resistência às ações do governo federal foi precursora do que viria a ser a paradiplomacia sanitária, cujo objetivo principal foi garantir condições mínimas para o combate à pandemia de Covid-19 no Brasil:

(...) [a] paradiplomacia de estados e municípios diante de um governo federal que passou a praticar a antidiplomacia firmou-se como alternativa aos desmandos do governo central (Rodrigues, 2019b). Esse movimento, que atua em chave de nova agenda paradiplomática, tornou-se antessala para o enfrentamento que viria a se dar na cena seguinte: a queda de braço pelo combate à Covid-19 (RODRIGUES, 2021, p. 91).

A seguir, para explicar como a paradiplomacia sanitária se deu, retomamos os principais acontecimentos nos âmbitos dos governos federal e locais, com destaque para o estado e a cidade de São Paulo.

BRASIL – GOVERNO FEDERAL E MINISTÉRIO DA SAÚDE

Nos primeiros meses de 2020, a epidemia causada pelo novo coronavírus foi reconhecida pelo Ministério da Saúde (MS) brasileiro, órgão “responsável pela organização e elaboração de planos e políticas públicas voltados para a promoção, prevenção e assistência à saúde dos brasileiros” (BRASIL, 2020a). Na época, sob a liderança do Ministro Luiz Henrique Mandetta, o MS declarou a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), por meio da portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020b) e da publicação de um Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo coronavírus (BRASIL, 2020c) no mesmo mês.

A perspectiva do Presidente e conselheiros, porém, não estava em concordância com a visão do Ministro da Saúde e seus assessores. O chefe do Poder Executivo apresentou divergências quanto à proporção dada à epidemia, afirmando que havia um superdi-

mensionamento¹ desta. Como consequência, a atuação da esfera federal, de onde se esperava a liderança da resposta, não correspondeu às expectativas de declaração de *lockdown* e limitação à circulação de pessoas, discutidas pelas mídias e canais de comunicação de massa, incluindo jornais nacionais e internacionais de grande audiência. Em fevereiro e março de 2020, esses jornais cobriram amplamente notícias acerca das restrições de movimento de pessoas e do fechamento de estabelecimentos comerciais de outros países, como China e Itália.

No caso brasileiro, houve uma peculiaridade relacionada às oposições internas dentro do Poder Executivo Federal, com um Presidente e um Ministério da Saúde que apresentaram discordâncias, gerando entraves e limitações nesta esfera, de onde se esperava a liderança das ações. Como consequência dessas disputas internas, em um período de um mandato presidencial, o Brasil teve quatro ministros da Saúde, sendo eles:

- Luiz Henrique Mandetta (1º de janeiro de 2019 a 16 de abril de 2020);
- Nelson Teich (17 de abril de 2020 a 15 de maio de 2020);
- Eduardo Pazuello (ministro interino² entre 16 de maio de 2020 e 15 de setembro de 2020 e ministro oficial entre 16 de setembro de 2020 a 23 de março de 2021);
- Marcelo Queiroga (23 de março de 2021 a 31 dezembro de 2022).

Com as disputas internas entre o Presidente da República e o seu próprio Ministério da Saúde, e posteriormente entre o primeiro e os governos subnacionais, a possibilidade de uma coordenação nacional foi fortemente prejudicada. Como alternativa, muitos governos locais, entendidos aqui como órgãos do Poder Executivo dos estados e dos municípios, assumiram o protagonismo das atividades de resposta à pandemia.

Brasil – Governos locais

Apesar da variedade e particularidade de cada política pública adotada em cada município e em determinado tempo durante a pandemia de Covid-19, essas medidas têm lastro em recomendações feitas pela OMS ou são semelhantes às políticas públicas adotadas em outros países. Isso ocorreu porque os órgãos governamentais brasileiros

¹ O Estado de S. Paulo. 'Muito do que falam é fantasia, isso não é crise', diz Bolsonaro. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/muito-do-que-falam-e-fantasia-isso-nao-e-crise-diz-bolsonaro/> Acesso em: 16 abr. 2023.

² Com a saída de Nelson Teich, Eduardo Pazuello assumiu interinamente o cargo de Ministro da Saúde em 16 de maio de 2020. No entanto, Pazuello só tomou posse como Ministro da Saúde oficialmente quatro meses depois, em 16 de setembro de 2020.

puderam acompanhá-las nos noticiários nacionais e internacionais desde antes da confirmação do primeiro caso de Covid-19 no país.

Alguns exemplos dessas medidas são: a obrigação do uso de máscaras em ambientes públicos; a restrição da circulação de pessoas; a suspensão da organização de grandes eventos; a paralisação temporária de aulas presenciais em instituições de ensino públicas e privadas, passando em alguns casos para o ensino remoto; o incentivo ao trabalho remoto; a instauração de programas de transferência condicionada de renda, entre outras.

Dessa forma, a adoção delas pelos governos locais teve como suporte não apenas a colaboração internacional, como também a cooperação federativa horizontal, isto é, aquela que se dá entre os próprios estados, municípios e suas secretarias. Essa forma de cooperação passou a ter maior relevância e foi fortalecida a colaboração entre os estados, municípios, suas secretarias e outros órgãos, como o Conass (Conselho Nacional de Secretários de Saúde), o Conasems (Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde) e os Cosems (Conselho de Secretários Municipais de Saúde), para citar alguns.

Ainda assim, muitas das ações tomadas por governantes estaduais e municipais encontraram resistência por parte do governo federal. De acordo com o Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário (CEPEDISA) da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, o governo federal buscou ativamente impedir a implementação dessas medidas através de sua estratégia para disseminar o vírus, dividida em três eixos. O primeiro foi a elaboração e edição de normas no âmbito da União, o segundo correspondeu às tentativas de obstruir as ações tomadas por órgãos estaduais e municipais. O terceiro, a chamada “propaganda contra a saúde pública”, envolveu manifestações verbais, disseminação de notícias falsas e promoção de supostas evidências científicas, cuja finalidade era diminuir o apoio da população às medidas citadas anteriormente (CEPEDISA; CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2021).

Apesar das tentativas do governo federal de impedir que os estados e municípios agissem conforme evidências científicas e protocolos sanitários, o órgão de cúpula do Poder Judiciário garantiu a autonomia dos entes federativos. Em abril de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a autonomia federativa dos estados e municípios para criar e implementar políticas públicas de saúde, incluindo medidas restritivas relacionadas à pandemia. Em casos de conflito com a União, a palavra final sobre essas medidas caberia aos estados e municípios (RODRIGUES, 2021; SOUSA e RODRIGUES, 2021).

Foi essa decisão do STF que estabeleceu os fundamentos de uma abordagem de paradiplomacia como alternativa à falta de ação do governo central para lidar com a epidemia e garantiu aos estados e municípios brasileiros a possibilidade de conduzir

as respostas à pandemia de Covid-19, em detrimento do interesse do governo federal (RODRIGUES, 2021).

Alguns estados brasileiros se articularam de forma conjunta, como aqueles que já faziam parte do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio do Nordeste), criado anteriormente em março de 2019, como forma de resistência ao governo de Bolsonaro. Em relação à pandemia, o Consórcio do Nordeste criou o Comitê Científico do Nordeste (C4NE), que reuniu cientistas brasileiros e estrangeiros de prestígio, com o objetivo de obter informações e aconselhamento para basear as ações dos governadores na resposta à Covid-19.

Outros estados, como São Paulo e Rio de Janeiro, agiram sozinhos ou cooperando de forma pontual, sem uma estrutura definida com os demais entes federados do mesmo nível:

Valendo-se de suas estruturas paradiplomáticas, os estados de São Paulo e Rio de Janeiro também foram buscar no mercado internacional máscaras e respiradores para equipar seus hospitais para enfrentar uma catástrofe humanitária. Enquanto Bolsonaro, seu filho Eduardo (deputado federal e então presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara) e o então ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo atacavam a China (...), os governadores compravam equipamentos chineses e estreitavam suas relações com Beijing, contribuindo para manter os laços de cooperação com o mais importante parceiro comercial do país (RODRIGUES, 2021, p. 95).

São Paulo – Governo estadual

O primeiro caso de Covid-19 no Brasil foi confirmado no dia 26 de fevereiro de 2020 em São Paulo, na capital, assim como a primeira morte, que ocorreu em 12 de março do mesmo ano. No dia seguinte, o governo do Estado de São Paulo estabeleceu medidas emergenciais temporárias, como a suspensão de eventos públicos com mais de 500 pessoas e das aulas no ensino básico e superior através do Decreto Nº 64.862 de 13 de março de 2020.

Apesar da disputa do então governador com o presidente também possuir motivações eleitorais, por meio da paradiplomacia, o estado de São Paulo conseguiu adquirir insumos como máscaras e respiradores e, também, comprar e produzir vacinas.

São Paulo é o único estado brasileiro a dispor de um centro de produção de vacinas com prestígio internacional, o Instituto Butantan, uma vez que a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) é uma instituição federal, vinculada ao Ministério da Saúde. Por esse

motivo, ao longo da pandemia, o governo estadual teve autoridade para estabelecer parcerias com empresas chinesas para pesquisa, desenvolvimento, transferência de tecnologia, compra de insumos e produção da vacina CoronaVac:

Na diplomacia da vacina empreendida pela China, o Brasil teria sido beneficiado inclusive com a preferência na compra e na cooperação para a produção dos imunizantes. Mas o que garantiu uma e outra foi a paradiplomacia paulista, que já dispunha de um escritório aberto em Xangai e levou a cabo tratativas para garantir o fornecimento da CoronaVac para o estado de São Paulo (RODRIGUES, 2021, p. 96).

São Paulo – Governo municipal

A cidade de São Paulo é a maior do Brasil e da América Latina, considerada uma cidade global, que possui o maior número de empresas multinacionais e consulados de outros países. Foi, também, pioneira na criação de uma assessoria especial para assuntos internacionais no final da década de 1980 e início da década de 1990. Por isso, a cidade tem adotado uma abordagem de paradiplomacia que inclui cooperação técnica, participação em redes, realização de eventos internacionais e muito mais. Além disso, atualmente a cidade conta com mais de sessenta profissionais especializados nessa área (RODRIGUES, 2021).

Dessa forma, não foi surpreendente que tenha sido o local onde o primeiro caso de coronavírus foi confirmado no Brasil. Em consonância com as ações do governo estadual, na capital, as ações foram tomadas gradualmente. Em 13 de março de 2020 foi anunciada a suspensão gradativa das aulas escolares da rede municipal (Decreto Nº 64.862) e em 16 de março de 2020 o decreto Nº 59.283 declarou a emergência no município e estabeleceu outras medidas para responder à pandemia ao longo de 2020 e 2021, como a captação de “recursos e doações de cidades parceiras, consulados, câmaras de comércio, empresas e pessoas físicas. (...) Em São Paulo, a área [de Relações Internacionais da Prefeitura do Município] passou também a mapear as ações tomadas ao redor do mundo para o combate à doença que pudessem auxiliar a cidade a criar suas próprias políticas de enfrentamento à pandemia” (OLIVEIRA e NERY, 2021, p. 10). Em janeiro de 2022, a cidade foi classificada como “A Capital Mundial das Vacinas” pela revista *Forbes* (RO, 2022).

Dado o breve panorama a respeito dos conceitos de paradiplomacia e de suas classificações (bilateral e multilateral; passiva e ativa), de política externa e do desenvolvimento das abordagens no Brasil, no estado e na cidade de São Paulo, a seguir trazemos o referencial teórico de difusão de políticas públicas para a discussão.

DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PRINCIPAIS TRADIÇÕES

A criação e o desenvolvimento das instituições políticas são muitas vezes permeados por influências diretas e indiretas de outras organizações já existentes, as quais contribuem para a movimentação de seus modelos e de suas políticas públicas. Na literatura sobre o tema, esse movimento internacional das políticas públicas tem sido identificado como difusão, transferência, circulação ou mobilidade, quatro abordagens utilizadas para a análise do fenômeno.

As principais divergências entre as quatro abordagens dizem respeito à maneira como as políticas se deslocam para além das fronteiras nacionais, quais objetos e ideias são difundidos, quem são os atores envolvidos, e qual é o impacto da cultura e dos contextos nesse processo (PORTO DE OLIVEIRA et al., 2020). Ainda assim, de um ponto de vista macro, todas elas tratam do mesmo fenômeno: o deslocamento das políticas públicas no âmbito internacional. Dessa forma, a fim de entender melhor cada conceito, descrevemos cada um a seguir.

Transferência

A transferência de políticas públicas, presente na cultura acadêmica anglo-saxã, está interessada em compreender de que forma os paradigmas, as estruturas institucionais e os instrumentos e outros elementos que constituem uma política pública ou um programa são transferidos entre governos (PORTO DE OLIVEIRA et al., 2020).

De forma sintética, Rose (1991) investiga como os contextos transformam políticas, formam novos significados e geram mudanças imprevisíveis “em um processo idiossincrático de adaptação, que pode levar a cópias, emulações, híbridos, sínteses e, simples inspirações” (PORTO DE OLIVEIRA et al., 2020, p. 20).

Dolowitz e Marsh (2000), por sua vez, fazem um mapeamento dos atores (sociais e políticos), objetos, motivos, locais e efeitos das transferências. Os autores trazem sete perguntas-chave para investigar um processo de transferência, sendo elas:

1. Por que os atores se engajam em um processo de transferência?
2. Quem são os atores envolvidos no processo?
3. O que é transferido?

4. De onde as lições são tiradas e para onde vão?
5. Quais são os diferentes níveis da transferência?
6. O que facilita ou dificulta o processo de transferência?
7. Como a transferência está relacionada ao sucesso ou fracasso da política pública?

Diane Stone (2001) debruça-se sobre o papel dos agentes, isto é, da rede de atores mobilizados por um processo de transferência de políticas, para além das relações somente entre os governos envolvidos. Hadjiisky et al. (2017) exploram as forças facilitadoras ou restritivas das transferências, enquanto Porto de Oliveira e Pal (2018) buscam fronteiras e limites a serem superados, como a participação de “atores privados, a internacionalização de coalizões domésticas, as dinâmicas de resistências diante da transferência de políticas, a tradução, as arenas de transferência, e as novas direções de transferência, como a dos países do Sul”, entre outros aspectos (PORTO DE OLIVEIRA et al., 2020, p. 21).

Difusão

O termo difusão de políticas públicas tem origem na literatura norte-americana. Porto de Oliveira et al. (2020, p. 22) destacam quatro definições de autores diferentes, mas que se assemelham em um aspecto: elas “concordam que um processo de difusão explica que a adoção de uma política pode ser influenciada por decisões anteriores sobre outras políticas”:

Em outras palavras, o conceito de difusão discute a ideia da interdependência entre os países ao longo do tempo ou como um ator central que age como um transmissor. Países não agiriam de maneira completamente independente, mas também não o fariam de maneira coordenada. O processo de difusão relaciona-se então a uma interdependência descoordenada (PORTO DE OLIVEIRA et al., 2020, p. 22).

Porto de Oliveira et al. (2020) identificam na literatura três características que diferenciam a difusão de outros fenômenos: (1) a oscilação em formato de onda, isto é, uma adoção inicial mais lenta no princípio, mas que cresce com o passar do tempo e, por fim, volta a diminuir; (2) uma concentração geográfica, ou seja, uma convergência em espaços próximos (sejam municípios, estados, países, regiões, etc.) e (3) a manutenção das qualidades essenciais das políticas difundidas, mas com possíveis divergências em aspectos secundários.

Circulação

A circulação, por sua vez, é um termo empregado na sociologia francesa da ação pública, que se refere “a um movimento transnacional de distintos instrumentos de ação pública, que pode ser mais ou menos amplo e que pode incluir múltiplas idas e vindas” (PORTO DE OLIVEIRA et al., 2020, p. 25).

No conceito de circulação, não se espera que os processos sejam lineares e racionais, ou seja, diretos e simples, mas sim que haja *tradução*, isto é, uma transformação adaptativa pelos atores que participam da circulação, conforme seus interesses.

O conceito da tradução traz a necessidade de investigar como uma política pública se adapta de um contexto para o outro: “isso significa que as políticas não apenas estão transitando, mas que múltiplos processos de apropriação do conteúdo e de ressignificação do objeto político ocorrem ao longo do processo de transferência” (PORTO DE OLIVEIRA, et al., 2020, p. 24).

Mobilidade

O conceito de mobilidade vem do campo da geografia e dos estudos urbanos, com foco maior nas práticas de aprendizado que facilitam a movimentação das políticas:

Os autores têm se interessado em mostrar a mobilização de políticas urbanas como um processo socialmente construído e politizado. Eles argumentam que **uma análise crítica da circulação de políticas deveria adotar uma abordagem relacional e territorial que interpretasse políticas como duplamente influenciada por lutas presentes, ideias circulantes e modelos de políticas** (McCann & Ward, 2011) (PORTO DE OLIVEIRA et al., 2020, p. 25 - grifo nosso).

Os autores dessa abordagem trazem propostas de inovações metodológicas, como por exemplo, métodos etnográficos de pesquisa:

O olhar etnográfico sobre as dinâmicas dos atores de políticas ajuda a compreender **o papel do contexto e das arenas de discussão das ideias**, por exemplo, o papel das **conferências** (Cook & Ward, 2012; Montero, 2017a) e **passeios de estudo** (González, 2011, Wood, 2014, Montero, 2017b) e **infraestrutura que facilita a mobilidade e adoção de políticas** (McCann, 2011) (PORTO DE OLIVEIRA et al., 2020, p. 26 - grifo nosso).

CONCLUSÕES

Os estudos tradicionais de difusão de políticas públicas tendem a analisar períodos temporais mais longos, podendo chegar a investigar anos e décadas de desenvolvimento e propagação de políticas em múltiplas localidades. Este trabalho, no entanto, investiga uma situação excepcional: a pandemia de Covid-19 no Brasil. Entendemos que este cenário é constituído por uma dupla exceção porque, além da ESPIL, o país viveu uma situação de negligência governamental do governo federal, isto é, uma combinação de omissão, obstrução e ativismo contrário às atitudes tomadas por parte dos governos municipais e estaduais.

Dessa forma, esses governos locais precisaram utilizar-se da paradiplomacia e da cooperação horizontal como ferramentas para tomar decisões sobre políticas públicas e conseguir insumos (como máscaras, respiradores, vacinas, entre outros), essenciais para dar uma resposta mínima à pandemia.

Recomendações como o isolamento, o distanciamento social, o uso de máscara, e a necessidade de lavar as mãos foram indicadas para todos os países do mundo pela OMS. No entanto, nem todas as regiões e pessoas conseguem segui-las da mesma forma, pois é preciso adaptar a cada realidade. Por esse motivo, é importante entender conceitos como a tradução dentro do campo de difusão de políticas públicas.

O estudo e o conhecimento das duas literaturas contribuem para o campo da Saúde Global na medida em que as ações das unidades subnacionais em relação ao exterior (paradiplomacia) passam a ser relevantes para a governança global da saúde e para o preparo de respostas futuras a emergências.

Isso não significa que os Estados nacionais deixam de ser relevantes, mas sim que é preciso olhar também para as atividades locais, pois estas estão cada vez mais conectadas com a dimensão global. Conforme declara Ribeiro (2016, p. 94):

A globalização não diminui a importância dos Estados nacionais, mas estende o alcance dos países a novas arenas políticas e acaba por reforçar o poder que por eles pode ser exercido (HAARSTAD, 2014). Esta nova visão se aplica à saúde global como ciência emergente, que se baseia em dados nacionais para entender as dinâmicas que ocorrem em nível supranacional que, por sua vez, contribuem para entender as dinâmicas locais e nacionais.

REFERÊNCIAS

- ALVARENGA, A. A.; ROCHA, E. M. S.; FILIPPON J.; ANDRADE, M. A.C. Desafios do Estado brasileiro diante da pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n.12, e00155720, 2020. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00155720>.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Institucional**. 2020a. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/aceso-a-informacao/institucional> Acesso em: 11 maio 2022.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 188**, de 3 de fevereiro de 2020. 2020b. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388> Acesso em: 11 maio 2022.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus COVID-19**. 2020c Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2020/fevereiro/13/plano-contingencia-coronavirus-COVID19.pdf> Acesso em: 04 maio 2020.
- CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CEPEDISA - CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE DIREITO SANITÁRIO; CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Boletim Direitos na Pandemia**. n. 10, 2021. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacao/boletim-direitos-na-pandemia-no-10> Acesso em: 27 abr. 2023.
- CUETO, M. **Saúde Global: uma breve história**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz (Coleção Temas em Saúde), 2015.
- DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000.
- GRANT, M. J.; BOOTH, A. A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies. **Health Information and Libraries Journal**, v. 26, p. 91-108, 2009. <https://doi.org/10.1111/j.1471-1842.2009.00848.x>.
- HADJIISKY, M.; PAL, L. A.; WALKER, C. **Public Policy Transfer: Micro-Dynamics and Macro-Effects**. [s.l.] Edward Elgar Publishing, 2017.
- LIMA, D. B. A política externa brasileira e os entes federativos. In: Gilberto Maringoni; Giorgio Romano Shutte; Gonzalo Berron. (Org.). **2003 - 2013 Uma Nova Política Externa**. Tubarão: Copiart, 2014, v. 1, p. 197-201.

OLIVEIRA, P.; NERY, T. O papel da política externa brasileira e da paradiplomacia na resposta ao coronavírus. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 12, e58859, 2021. <https://doi.org/10.12957/rmi.2021.58859>

OMS - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **International Health Regulations**. 2005. Genebra. Second Edition. Disponível em: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43883/1/9789241580410_eng.pdf. Acesso em: 11 maio 2022.

ONU BRASIL - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Implementação e Acompanhamento no nível subnacional**. 2016. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/publications/roteiro-para-localiza%C3%A7%C3%A3o-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel> Acesso em: 27 abr. 2023.

OPAS - ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus**. 2020a. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus> Acesso em: 11 maio 2022.

OPAS - ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia**. 2020b. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic> Acesso em: 11 maio 2022.

PINHEIRO, L. **Política externa brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

PORTO DE OLIVEIRA, O.; LEITE C. K. S.; OSORIO, C.; MONTERO, S. Introdução. Políticas sociais na América Latina: da importação à exportação. IN: GONNET, C. O.; PORTO DE OLIVEIRA, O. (Org.). **Difusão de políticas na América Latina da importação à exportação**: anais do seminário internacional sobre difusão de políticas. 1ed. São Paulo: Hucitec, v. 1, 2020, p. 15-52.

PORTO DE OLIVEIRA, O.; PAL, L. A. New frontiers and directions in policy transfer, diffusion and circulation research: agents, spaces, resistance, and translations. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 2, p. 199-220, abr. 2018.

RIBEIRO, H. **Saúde Global**: olhares do presente. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz (Coleção Temas em Saúde), 2016.

RO, C. How São Paulo Became ‘The World’s Vaccine Capital’. **Forbes**, 23 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/christinero/2022/01/23/how-so-paulo-became-the-worlds-vaccine-capital/?sh=2eafdf879f9> Acesso em: 27 abr. 2023.

RODRIGUES, G. M. A. **Paradiplomacia**: cidades e estados na cena global. São Paulo: Editora Desatino (Série Elementos), 2021.

ROSE, R. What Is Lesson-Drawing? **Journal of Public Policy**, v. 11, n. 1, p. 3-20, 1991.

SOUSA, A. T. L. M.; RODRIGUES, G. M. Conflitos entre governos subnacionais e o governo federal durante a pandemia de COVID-19: o Estado de São Paulo e o caso da vacina CoronaVac. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 10, n. 19, p. 36-69, 2021. <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v10i19.13335>.

STONE, D. Think Tanks, Global Lesson-Drawing and Networking Social Policy Ideas. **Global Social Policy**, v. 1, n. 3, p. 338-360, dez. 2001. <https://doi.org/10.1177/146801810100100304>.