



PARADIPLOMACIA BRASILEIRA NA PANDEMIA DA COVID-19: CASO DO MARANHÃO
BRAZILIAN PARADIPLMACY IN THE COVID-19 PANDEMIC: THE CASE OF THE STATE OF MARANHÃO

Rafaela Maria Souza Farias¹, Osvaldo Alencar Billig²

e341328

<https://doi.org/10.47820/recima21.v3i4.1328>

PUBLICADO: 04/2022

RESUMO

O objetivo deste artigo é realizar uma análise do caso de paradiplomacia maranhense na compra internacional de respiradores durante a pandemia da COVID-19, explicitando a gestão do Governo Federal no enfrentamento ao vírus. A metodologia usada consiste na revisão bibliográfica, partindo de uma pesquisa documental de literatura especializada presente em pesquisas científicas, livros, e artigos acadêmicos. Os resultados configuram um conflito entre a política externa nacional e os interesses do Estado de Maranhão na pandemia, originando o fenômeno da paradiplomacia. Como conclusão, apresenta-se uma reflexão sobre a política externa nacional, diplomacia subnacional e a heterogeneidade do interesse nacional.

PALAVRAS-CHAVE: Paradiplomacia. Estado do Maranhão. Respiradores. COVID-19.

ABSTRACT

The aim of this article is to perform an analysis of the case of Maranhão paradiplomacy in the international purchase of respirators during the COVID-19 pandemic, explaining the management of the Federal Government in the face of the virus. The methodology used consists in the literature review, starting from a documentary research of specialized literature present in scientific research, books, and academic articles. The results constitute a conflict between the national foreign policy and the interests of the State of Maranhão in the pandemic, originating the phenomenon of paradiplomacy. In conclusion, a reflection is presented on national foreign policy, subnational diplomacy, and the heterogeneity of the national interest.

KEYWORDS: Paradiplomacy. State of Maranhão. Respirators. COVID-19

1. INTRODUÇÃO

A pandemia da COVID-19 teve início em Wuhan, localizada na província de Hubei, na China em dezembro de 2019. A COVID-19 é uma nova cepa da família do coronavírus, conhecida por atingir sistema respiratório, seus sintomas incluem febre, tosse seca e em casos mais graves dificuldade para respirar e perda do olfato e/ou paladar, e se propaga facilmente por gotículas de saliva e secreções nasais, portanto é elevadamente infecciosa. No final de 2020, o número de mortes

¹ Acadêmica do Curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Dinâmica das Cataratas (UDC – Monjolo), Foz do Iguaçu/PR.

² Doutorando em Administração de Empresas na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM); Mestre em Administração pela Universidade de Caxias do Sul (UCS); Pós-Graduação - MBA em Logística Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Bacharel em Administração pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Professor do Centro Universitário Dinâmica das Cataratas (UDC); Membro Efetivo e Coordenador do Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos (CEP/UDC). Avaliador de curso Superior do MEC/INEP.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

PARADIPLOMACIA BRASILEIRA NA PANDEMIA DA COVID-19: CASO DO MARANHÃO
Rafaela Maria Souza Farias, Osvaldo Alencar Billig

em decorrência do vírus estava na casa do 1,4 milhão, e o número de infectados tendia a aumentar. (G1, 2020)

A COVID-19 se alastrou de forma inesperadamente rápida, e em 30 de janeiro de 2020 a Organização Mundial da Saúde já declarava o surto como uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional. Devido a rápida propagação do vírus, os Estados, organizações e instituições tiveram dificuldade em estabelecer parâmetros eficazes e testes seguros para frear a pandemia e evitar colapsos dos sistemas de saúde e economia. Muitas pesquisas procuraram descobrir as formas do vírus se propagar, como quanto tempo sobrevive em superfícies plásticas e metálicas, transmissão através do suor e outras secreções, mas a OMS precisava estabelecer algumas medidas, mesmo que mínimas, para guiar os Estados e outras organizações no enfrentamento ao coronavírus. Entre as primeiras e mais básicas recomendações estabelecidas estão o distanciamento físico de no mínimo 1 metro, lavar as mãos com água e sabão ou limpar com gel hidroalcolico, evitar tocar o rosto com as mãos e a prática do distanciamento social, assim evitando aglomerações.

O ano de 2020 foi marcado por uma competição entre os países por equipamentos de saúde como respiradores, medidas restritivas como quarentena e sistemas de saúde colapsados. O panorama da pandemia do coronavírus em 2021 já contava com a divergência de cenários dentro dos Estados, enquanto alguns registraram centenas de mortes por dia, outros adotavam as medidas restritivas mais brandas, e até ficaram períodos sem óbitos em função da doença. Porém, em nível global, o comércio sofreu com a falta de matéria-prima e investimento financeiro, empresas tiveram a falência e muitas buscaram empréstimos, ocasionando uma larga parcela de desempregados, além do desenvolvimento de doenças mentais em função dos longos períodos de quarentena.

As recomendações da OMS, como ditas “recomendações”, possuíam caráter voluntário aos Estados, cabendo a eles aderirem ou não às instruções. Os Estados Unidos da América aderiram a uma posição resistente nos primeiros momentos, tendo o Presidente Donald Trump, alegando tratar-se apenas de uma gripe e que o país estava seguro do vírus. Ainda em outros momentos, representantes estadunidenses criticavam as medidas de isolamento como uma ameaça a economia e fizeram longos comentários acerca da responsabilização da China sobre o vírus. No Brasil, o Governo Federal adotou um comportamento conflitante em relação as recomendações, tendo como argumentos que as medidas estabelecidas pela OMS prejudicariam a economia brasileira e que também estariam infringindo a soberania do país.

No que diz respeito, especificamente, sobre o Presidente, pode-se enfatizar sua atuação resistente e discursos referentes a tratamentos precoces para coronavírus e propaganda de remédios – cloroquina – sem comprovação científica de eficácia, ou seja, apresentando uma ausência na liderança do país no rápido enfrentamento à COVID-19. Então, em relação ao poder executivo, o Governo Federal demorou a reconhecer e acatar os protocolos da Organização Mundial da Saúde e também de planejar ações internas para limitar as crises derivadas da pandemia. G1 (2020).

Assim, devido a negligência do Governo Federal do Brasil com o sistema de saúde pública e a situação alarmante em que o vírus estava se espalhando no país, as unidades subnacionais

RECIMA21 - Ciências Exatas e da Terra, Sociais, da Saúde, Humanas e Engenharia/Tecnologia



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

PARADIPLOMACIA BRASILEIRA NA PANDEMIA DA COVID-19: CASO DO MARANHÃO
Rafaela Maria Souza Farias, Osvaldo Alencar Billig

tiveram que procurar rotas alternativas para atender as necessidades de suas populações. Portanto, a falta de uma resposta eficaz, por parte do Governo Federal, e a crise derivada da pandemia fez com que novos atores emergissem no âmbito internacional, como o caso do Estado do Maranhão, que adquiriu respiradores e outros equipamentos através de negociações com outros países, agindo como um ator não vinculado as decisões de sua unidade maior, a República Federativa do Brasil, caracterizando uma situação de paradiplomacia. G1 (2020)

A diplomacia subnacional, também conhecida como paradiplomacia, pode ser conceituada como a atuação de governos subnacionais no cenário internacional, que através da construção de relações formais e informais com outros atores, que não necessariamente os Estados, objetivam alcançar seus interesses próprios, sejam eles econômicos, políticos, sociais ou culturais, as vezes passando sua competência constitucional.

Sendo assim, é o objetivo deste artigo – explicar e analisar o caso de paradiplomacia do Estado do Maranhão, na realização da compra de equipamentos de saúde da China, focando no conflito com a diplomacia do Governo Federal brasileiro, tendo em vista seu comportamento, na visão dos autores, ineficiente no cenário de pandemia do COVID-19.

A metodologia utilizada no artigo se configurou como pesquisa documental partindo de fontes secundárias, realizada através de revisão bibliográfica de estáticas disponibilizadas por organizações internacionais como a OMS, por órgãos governamentais como o Ministério da Saúde, pesquisas científicas desenvolvidas por universidades nacionais e internacionais, institutos e instituições de pesquisas, além de livros e artigos acadêmicos de autores como Saraiva (2003); Stéphane Paquin (2020); Cornago Prieto (2010).

O artigo tem sua fundamentação teórica dividida em três partes, onde no primeiro capítulo é feita uma análise e conceituação de paradiplomacia, enquanto no segundo capítulo a atenção é voltada para as recomendações da Organização Mundial da Saúde a respeito da COVID-19 e a postura do Governo Federal brasileiro, e no último capítulo é evidenciado o desacordo entre as posições do governo federal e estadual, explicitando o caso de paradiplomacia do Estado do Maranhão e seus motivos. Na conclusão, pretende-se ressaltar que a paradiplomacia nem sempre é harmônica com a diplomacia nacional, e o fato de a diplomacia das entidades subnacionais não serem positivadas no direito brasileiro.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 CONCEITO DA PARADIPLOMACIA

Após o fim da Guerra Fria, e de fenômenos como a queda do Muro de Berlim e o esfacelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o mundo presencia o abrandamento da tensão de uma guerra nuclear e a sensação de liberdade. O globo passava por um momento de intenso fluxo financeiro internacional, aumento do intercâmbio de pessoas e informações entre Estados, crescimento das áreas de comunicação e tecnologia, e a emergência de novos atores no sistema internacional – esse movimento se caracteriza como globalização.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

PARADIPLOMACIA BRASILEIRA NA PANDEMIA DA COVID-19: CASO DO MARANHÃO
Rafaela Maria Souza Farias, Osvaldo Alencar Billig

Esta corresponde à soma de fluxos transnacionais que percebemos afetar o cotidiano das pessoas e que levam à crise do Estado-nação, cujo universalismo e cuja soberania são questionados. Atores não estatais agem não necessariamente contra o Estado, mas exigem mudanças de sua conduta tanto em termos de políticas internas quanto externas. Exigem que o Estado considere a comunidade internacional, uma vez que a interdependência e os problemas globais são responsabilidades de todos. A modernidade afastou o tempo do espaço que antes se vivia, edificando uma aldeia global. As sociedades tornam-se sistemas confederados cuja identidade é solapada; a democracia é arrancada do território porquanto os cidadãos do mundo têm direitos sobre todas as democracias; a economia desliga-se do espaço nacional e das regulamentações do Estado, funcionando para o exterior; as correntes culturais permeiam as identidades e os imaginários. (SARAIVA, 2003, p. 324)

A partir desse cenário há o surgimento de novas agendas temáticas além da área de segurança, como evidenciado na Teoria da Interdependência Complexa dos autores Keohane e Nye, (1977) que explicita como as transações econômicas internacionais influenciam reciprocamente os Estados, e que assim se relacionam para fins além da segurança. Além da área da economia, as novas agendas entram em temas de desenvolvimento e saúde, como ocorreu no período de descolonização da África e Ásia – a lógica da segurança não era tão necessária quando os Estados desses continentes ainda estavam buscando melhorias na condição de vida de suas populações. Ou seja, a globalização desvia o foco da dinâmica de sobrevivência estatal e abre um novo leque para atores como organizações governamentais e não-governamentais internacionais, empresas transnacionais e instituições, que podem atender às novas agendas do sistema internacional.

A emergência de novos atores no sistema internacional leva ao surgimento do fenômeno da paradiplomacia. Como o Estado ainda persiste na sua função de manter a segurança, os novos atores buscam se relacionar com outros para tratar de assuntos econômicos, sociais, culturais, de saúde, entre outros, ou seja, o Estado pode atender às novas demandas, mas no cenário da globalização há uma variedade de novos elementos, que não só podem atender às novas demandas, como podem atender de forma melhor, como instituições especializadas, empresas transnacionais dispostas a negociar mais, enfim, a possibilidade de maximizar os resultados se torna maior. Nesse interim, as unidades subnacionais, como municípios e estados, também agem como atores do sistema internacional.

A conceituação e literatura sobre a diplomacia tiveram como principais pioneiros Ivo Duchacek, que adotava o termo microdiplomacia, e Panayotis Soldatos, que já usava o prefixo “para” para designar o paralelismo das diplomacias subnacional e nacional, posteriormente Duchacek (1990 *apud* PAQUIN, 2020) considerou o prefixo “para” adequado ao nível subnacional, que poderia exercer a diplomacia paralelamente, complementarmente ou mesmo de forma conflituosa para com a política internacional de um país. Porém, o conceito passou por várias mudanças ao longo do tempo, desde configurar o termo como pejorativo – movimento segmentador ou desviante, confrontando a soberania estatal – até a discussão se o fenômeno caberia somente as unidades subnacionais, ou ainda sobre uma diplomacia de multiníveis, termo cunhado por Brian Hocking para designar a dinâmica diplomática de atores dentro de uma mesma estrutura política. Entretanto, para fins deste artigo, paradiplomacia seguirá com o conceito elaborado pelo autor Noé Cornago Prieto (2010):



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

PARADIPLOMACIA BRASILEIRA NA PANDEMIA DA COVID-19: CASO DO MARANHÃO
Rafaela Maria Souza Farias, Osvaldo Alencar Billig

[...] envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos formais e informais, permanentes ou *ad hoc*, com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover questões socioeconômicas, culturais ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. (CORNAGO PRIETO, 1999, p. 40 *apud* CORNAGO PRIETO, 2010, p. 13)

A paradiplomacia tem sido um fenômeno constante no sistema internacional, e cada vez mais alvo de análises dos estudiosos das relações internacionais. O caráter complexo do fenômeno que participa do âmbito interno e externo do Estado instiga certas dúvidas quanto a estabilidade da soberania do Estado nacional e quanto a coesão de uma política externa (LECOURS, 2002 *apud* ALVAREZ, 2020). A paradiplomacia é uma representação de uma possível fragmentação do Estado e de que há um montante de interesses divergentes no domínio doméstico capazes de influenciar a formulação de uma política externa coesa, porém a condição ameaçadora da paradiplomacia se configura no desenvolvimento da relação entre Estado e unidade subnacional, ou seja, depende da como cada ator se comporta quando busca seus interesses.

No contexto da pandemia da COVID-19, após o Governo Federal do Brasil apresentar uma certa lentidão na resposta à crise, os Governos do Estado, despreparados e sem mecanismos para manejar as populações, tiveram que agir a fim de buscar soluções. Portanto, o Governo do Estado do Maranhão, objeto de estudo deste artigo, apelou para a negociação de recursos para com outro país, ultrapassando sua competência constitucional, o que ocasionou um conflito entre Estado e unidade subnacional diante da discordância dos caminhos da política externa formulado pelo governo atual, caracterizando o fenômeno como paradiplomacia e como ameaçador a formulação coesa de uma política externa, como dito no parágrafo anterior.

A próxima sessão visa mostrar a postura do Governo Federal diante das recomendações sugeridas pela Organização Mundial da Saúde, e em sequência, o último capítulo destrincha o conflito entre Estado e unidade subnacional ocorrido no caso do Maranhão, manifestando assim o caráter ameaçador da paradiplomacia quanto a formulação de uma política externa coesa.

2.2 DIRETRIZES DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE E A POSIÇÃO DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO

No presente capítulo objetiva-se esclarecer como foi o comportamento e reação do Governo Federal brasileiro diante das recomendações da OMS para o enfrentamento a pandemia da COVID-19, lembrando que, o coronavírus é uma doença extremamente infecciosa, portanto os países tem de tomar uma ação coletiva para o findar a pandemia global – países que não corroboram com as medidas para o enfrentamento a COVID-19 podem ser futuramente colocados à margem do sistema nacional, tendo suas relações e intercâmbios restringidos, por apresentarem risco de alastrar a doença novamente.

A Organização Mundial da Saúde é uma agência da Organização das Nações Unidas (ONU) com foco e especialização em saúde, tendo como finalidade alcançar o mais alto grau de saúde para todos os povos, fundada em 7 de abril de 1948. Desde então, tem se tornado um organismo central que produz informações sobre o tema e atua como uma área de cooperação para os Estados.

RECIMA21 - Ciências Exatas e da Terra, Sociais, da Saúde, Humanas e Engenharia/Tecnologia



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

PARADIPLOMACIA BRASILEIRA NA PANDEMIA DA COVID-19: CASO DO MARANHÃO
Rafaela Maria Souza Farias, Osvaldo Alencar Billig

Em 30 de janeiro de 2020 a OMS declarou a situação do coronavírus como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, devido a presença da doença já em 19 países e alastrando cada vez mais rápido. Logo após a declaração, a organização começou a propor algumas recomendações básicas de saúde para tentar diminuir a propagação da COVID-19. A seguir algumas das medidas mais comuns e simples (SBPT, 2020):

- Lavar as mãos com água e sabão ou higienizador a base de álcool.
- Manter o distanciamento físico mínimo de 1 metro entre pessoas, principalmente das que estiverem tossindo ou espirrando.
- Evitar tocar boca, olhos e nariz, pois as mãos podem tocar em superfícies contaminadas e posteriormente no rosto, causando a transmissão.
- Usar máscaras quando em volta de outras pessoas.
- Evitar lugares sem ventilação e com aglomerações.,

É importante enfatizar as medidas citadas, pois ao longo do aumento de casos, no Brasil principalmente, estas ficaram mais restritivas, o que culminou no distanciamento físico se tornar uma espécie de quarentena, e os locais começarem a exigir o uso de máscaras de seus frequentadores. Portanto, as duas recomendações passaram a ter um caráter imperativo, como o surgimento do *lockdown*, que seria o confinamento ou até a proibição da circulação de pessoas em vias públicas, e a lei sobre o uso de máscaras, como LEI Nº 13.979, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019, especificamente no art. 3º, III-A. Mesmo sendo situações desconfortáveis, as medidas tiveram a finalidade de frear a pandemia, e se fizeram necessárias para que um ambiente saudável fosse possível.

Diante do contexto mostrado, o Governo Federal, inicialmente teve uma postura de cautela às recomendações. Além das críticas diretas a OMS, o Presidente realizou alguns discursos contra as medidas de isolamento propostas pela organização, dizendo que o coronavírus se tratava apenas uma gripezinha, e que as recomendações eram uma ameaça à economia do país, enfatizando que o povo brasileiro não poderia parar de trabalhar, que os governadores não deveriam fechar o comércio e as redes de ensino (UOL,2020). Bolsonaro também contestou informações a respeito da OMS sobre a quarentena, dizendo que a própria organização reconhecia que certas medidas não seriam eficazes para o enfrentamento da COVID-19, quando o que aconteceu de verdade foi que a OMS disse reconhecer que os *lockdowns* tem impacto econômico e são delicados de implementar a depender da região, e que não deveriam ser a medida principal, mas sim que, em uma situação possível, essa seria uma medida eficaz e daria tempo aos governos para se organizarem com novos planejamentos para a situação. Cabe ressaltar que tais posturas do Governo Federal eram do início do ano de 2020, quando ainda não se conhecia a total dimensão deste vírus. Muitos governos de países subdesenvolvidos e desenvolvidos eram em suas estratégias para conter o vírus.

Os discursos do Presidente subestimavam a capacidade letal do vírus e enfatizavam repetidamente sobre o país voltar ao ritmo normal de funcionamento, como a reabertura de



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

PARADIPLOMACIA BRASILEIRA NA PANDEMIA DA COVID-19: CASO DO MARANHÃO
Rafaela Maria Souza Farias, Osvaldo Alencar Billig

estabelecimentos e redes de ensino. Além das várias tentativas de boicotar o isolamento social, Bolsonaro também apresentou um comportamento desleixado em relação ao uso de máscaras, concomitantemente não demonstrava preocupação ao ter seus apoiadores provocando aglomerações durante seus pronunciamentos, o que demonstra, de certa forma, um estímulo aos seus simpatizantes a não acatarem o distanciamento ou equipamentos de proteção.

2.3 DESACORDO E PARADIPLOMACIA

Investigado a não aderência total das medidas sugeridas pela OMS, por parte do Governo Federal, das medidas de enfrentamento a COVID-19, este capítulo visa mostrar como a ausência de liderança do governo se tornou um dos fatores para a emergência da entidade subnacional do Estado do Maranhão como um ator no sistema internacional, culminando na situação de paradiplomacia.

Primeiro é importante explicar como ocorreu o caso de paradiplomacia maranhense. O estado havia tentado comprar respiradores anteriormente, na primeira vez o Maranhão tinha reservado os equipamentos pela China, mas ao longo da rota para o Brasil, os Estados Unidos da América retiveram os produtos para si, na segunda tentativa, novamente ao longo a rota, a Alemanha ofereceu uma quantidade maior pelos respiradores, adquirindo-os. Em uma terceira vez, o estado tentou adquirir os produtos, porém o Governo Federal confiscou a mercadoria enviando-a ao Ministério da Saúde, para ser distribuída posteriormente. Diante dos fracassos, o estado decidiu trazer os equipamentos por uma rota alternativa, assim evitando desvios por parte de outros países. Dessa vez a rota passaria pela Etiópia, chegaria em São Paulo e iria diretamente para o Maranhão, o que de fato ocorreu. ESTADÃO CONTEÚDO, (2020).

Um segundo ponto importante é a situação a qual estava o Estado do Maranhão. No dia 20 de março de 2020 foi confirmado o primeiro caso no estado, e no dia 29 do mesmo mês declara o primeiro óbito em função do coronavírus, na mesma data já constatando 31 infectados. 4 de abril de 2020, quando ocorreu o segundo óbito, o estado contabilizava 96 casos positivos da nova doença. Ou seja, a COVID-19 estava se alastrando rapidamente e apresentando um enorme potencial para o colapso do sistema de saúde no Maranhão.

No início de março os leitos clínicos e leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) para COVID-19 estavam à disposição para os novos casos, porém a doença é tão contagiosa que o número de pessoas doentes cresceu rapidamente e os leitos já estavam se tornando escassos, o que de fato aconteceria a longo prazo. Portanto, uma das preocupações do Governo de Estado era adquirir mais equipamentos para os leitos, e em curto período, devido ao potencial de contágio do coronavírus. No final do mês de abril, a capital do estado já apresentava 94,64% de ocupação dos leitos de UTI e 65,17% dos leitos clínicos, uma superlotação se tornava cada vez mais realidade.

Como dito anteriormente, o Estado do Maranhão não só estava tendo um aumento rápido de casos, o que conduziria a uma situação de superlotação dos leitos e pessoas doentes iriam ter que aguardar para usar, o que poderia ocasionar mortes. Sendo assim, o Governo de Estado decidiu adotar uma atitude para aumentar a quantidade de equipamentos usados nos leitos, especificamente os respiradores.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

PARADIPLOMACIA BRASILEIRA NA PANDEMIA DA COVID-19: CASO DO MARANHÃO
Rafaela Maria Souza Farias, Osvaldo Alencar Billig

A requisito constitucional, a paradiplomacia, ou seja, a atuação das unidades subnacionais no sistema internacional, não é proibida. O que diz a Constituição Federal é que compete a União promover e manter as Relações Internacionais, isto é, explicitamente não há um pronunciamento sobre a atuação das entidades subnacionais do país, o que de certa forma torna a paradiplomacia uma questão complexa para tratar juridicamente. A situação do Estado do Maranhão é ainda mais complexa, a Receita Federal acusou o estado de ilegalidade diante da legislação aduaneira (art. 23 e art. 27 do DL 1455/76), e que a mercadoria não foi licenciada pela Anvisa e nem autorizada pela Inspeção Receita Federal Rede Brasil Atual, (2020), ou seja, como se o estado tivesse “passado por cima” do nível federal, indo além da sua competência constitucional.

O caso de diplomacia maranhense é uma situação explícita de desacordo da prática de política externa entre o nível federal e estadual. O Governo Federal, ainda na presidência de Jair Bolsonaro, teria apresentado uma política externa alinhada ao Estados Unidos de Donald Trump, que apresentava um forte conflito ideológico com a China e um discurso de não intervenção das organizações internacionais na soberania dos países, ou seja, o Brasil assumiu uma postura pragmática com a China e um comportamento pretensioso nas suas participações em organizações internacionais.

Durante o período da pandemia, a relação sino-brasileira piorou com comentários xenofóbicos e acusações por parte de deputados brasileiros sobre a questão da responsabilidade da China sobre o novo vírus. Além disso, e de importância essencial ao entendimento do artigo, é que o comportamento pretensioso do Brasil na participação em organizações internacionais tem um enorme impacto sobre o fenômeno da paradiplomacia maranhense. Como dito anteriormente, a não aderência, esforço e colaboração do Brasil com OMS e suas recomendações para o enfrentamento a pandemia da COVID-19 é um dos fatores causadores da situação caótica brasileira.

A problemática deste capítulo, não focada exclusivamente na questão da não aderência, pelo Brasil, das recomendações feitas especificamente pela OMS, mas sobre a política externa bolsonarista praticada pelo Governo Federal, que se tornou um obstáculo as entidades subnacionais com relação ao desenvolvimento de atos necessários para lidar com a pandemia - burocracias, e isso, por razões, sobretudo, ideológicas. Ou seja, a citação da OMS e de suas recomendações é apenas um referencial, visto que a análise do panorama tema deste trabalho é o ponto de as unidades federativas brasileiras terem o acesso ao um fórum mundial de saúde - essencial ao cenário da COVID-19 – mas apesar deste fato, ter suas iniciativas dificultadas pela política externa de seu próprio país, na contramão da expectativa da população e até mesmo dos próprios intermediadores.

O acesso a OMS, isto é, as suas informações, as relações vantajosas que podem ser construídas para o momento de pandemia, a cooperação para a produção de vacinas, compras de equipamentos, investimentos multilaterais em pesquisa, a um fórum a nível global, é restringida as entidades subnacionais, isso não quer dizer que o Governo do Maranhão não poderia adotar a prática das recomendação da organização citada, mas sim que o Governo Federal, a partir da sua política externa, prejudicava a política doméstica a nível estadual – o fato de não realizar planejamentos para verbas, recursos de saúde e organizações institucionais condizentes com o contexto de pandemia e

RECIMA21 - Ciências Exatas e da Terra, Sociais, da Saúde, Humanas e Engenharia/Tecnologia



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

PARADIPLOMACIA BRASILEIRA NA PANDEMIA DA COVID-19: CASO DO MARANHÃO
Rafaela Maria Souza Farias, Osvaldo Alencar Billig

lockdowns fazem parte da política externa brasileira em seu comportamento pretensioso com as organizações internacionais, recentemente no que diz respeito a relação com a OMS.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É necessário relembrar que o contexto atual é excepcional, uma pandemia viral, de caráter extremamente contagiosa, e seus impactos, como além da mobilização em massa, e internacional, de esforços para produção de pesquisas, medicamentos, equipamentos e vacinas, o cenário caótico de disputa por produtos essenciais no combate ao vírus e manutenção da saúde das populações, o egoísmo e desconfiança dos países um com os outros, e o os conflitos internos dos Estados em relação a aplicação de políticas públicas para a paralisação de novos contágios. A pandemia da COVID-19 mostrou as várias facetas do sistema internacional e a relações dentro deste, uma delas diz respeito ao quanto o caráter ideológico tem influência sobre o comportamento dos Estados, por exemplo, os Estados Unidos da América, principal rival da China em questões econômicas e políticas, mostrou um comportamento xenofóbico em relação a doações e comércio de equipamentos para saúde, dela advindos, e o Brasil, tendo se alinhado aos EUA, no governo de Jair Bolsonaro, fez o mesmo, porém a economia brasileira é bem mais frágil e não apresenta exorbitante autonomia de seus parceiros comerciais, como a economia estado-unidense. Outra faceta seria o egoísmo, de certa forma uma individualidade, em que os países assumem em situação de escassez de recurso, isto é, na pandemia há muita necessidade de equipamentos, como máscaras, álcool gel e respiradores, e o mercado não atende a demanda de imediato, ocasionando sua falta e o aumento de preços, assim se inicia uma competição para adquiri-los. Porém, no sistema internacional anárquico não há quem defina as regras da competição, e os Estados oferecem mais dinheiro pelos produtos, desviam cargas, como aconteceu no caso do Maranhão, portanto, o egoísmo se mostra na competição desonesta pelos equipamentos.

Ressaltando o alinhamento ideológico do Brasil com os EUA, e sua relativa autonomia com parceiros comerciais, a política externa brasileira atual, do governo Bolsonaro, que coibiu em um posicionamento pragmático a OMS e certo afastamento de suas determinações no início da pandemia, além dos desentendimentos com a China, teve um impacto negativo no ambiente interno do país. Com uma liderança lenta do Governo Federal no combate a COVID-19, representado pela não organização e planejamento econômico, social e financeiro, não mobilização de recursos para os sistemas de saúde, e a não mobilização institucional e política em relação a medidas de enfrentamento ao vírus, ou seja, irresponsabilidade e negligência com a população, sendo assim, as unidades subnacionais ficaram à deriva e seus governos tiveram de agir por conta própria, ocasionando situações como a do Estado do Maranhão, categorizada como paradiplomacia, sendo o objeto deste artigo. Cabe ressaltar que o Governo Federal após sofrer pressões dos governadores, prefeitos e até do STF – Supremo Tribunal Federal, acabou por criar mecanismos de distribuição de verbas e a compra de vacinas a toda a população brasileira, gratuitamente.

O caso maranhense de paradiplomacia, descrito no capítulo anterior, teve, entre várias, duas justificativas principais: a negligência do Governo Federal e a dificuldade ao acesso de equipamentos.

RECIMA21 - Ciências Exatas e da Terra, Sociais, da Saúde, Humanas e Engenharia/Tecnologia



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

PARADIPLOMACIA BRASILEIRA NA PANDEMIA DA COVID-19: CASO DO MARANHÃO
Rafaela Maria Souza Farias, Osvaldo Alencar Billig

A segunda é complemento da primeira, pois bem, faz parte da política externa brasileira presente o comportamento desprezível com as organizações internacionais, especificamente com a OMS no contexto da pandemia, o que significa que o Governo Federal foi resistente as medidas de enfrentamento a COVID-19 sugeridas pela organização citada, e isso implicou em um cenário obscuro no interior do país, que mitigou a adoção de políticas a respeito de máscaras, distanciamento social, não aglomerações e regime de teletrabalho, ou seja, se o Governo Federal não se esforçou em seu papel constitucional, as unidades subnacionais, como o Maranhão, dentro de suas competências, teriam de enfrentar juridicamente a entidade de nível federal, tomando a responsabilidade de lidar com a pandemia para si, porém as medidas e atitudes do Governo de Estado não são tão eficazes se não há apoio do Governo Federal, piorando a situação de saúde da população, que já tinha sido afetada pelo atraso de providências que deveriam ter sido implantadas antes do coronavírus atingir grandes números.

A definição de diplomacia, contemporaneamente, e seguindo Cornago Prieto (2010), trata-se da atuação de uma entidade subnacional no sistema internacional, como ator político, social, econômico e cultural, com a finalidade de desempenhar suas preferências, e para forma relações com outros atores, sendo eles Estados, cidades, empresas, organizações etc. A paradiplomacia, não necessariamente está em desacordo com as vontades de seu país, mas também não quer dizer que esteja em pleno acordo, isto é, como já escrito por autores anteriormente, a diplomacia subnacional pode ser desconcertante, conflituosa e representar um sinal de fragmentação do nacional. As unidades subnacionais podem almejar objetos diferentes do Estado, mas também podem almejar necessidades que seu Estado não foi capaz ou não quis cumprir, como no caso do Maranhão, e então deriva-se um conflito. Nem todos os desentendimentos entre a política externa de um país e a paradiplomacia realmente apresentam uma ameaça – dependem do governo presente no momento, da área temática e do contexto histórico – porém, sendo ameaça ou não, todo caso de paradiplomacia mostra a heterogeneidade do interesse nacional. Não é um movimento novo a contestação da coesão do interesse nacional, o qual é representado por uma população com diferentes grupos de interesse diferentes classes e diferentes necessidades, e de fato a diplomacia subnacional no caso do Maranhão mostrou os interesses dos empresários maranhenses e de grupos políticos, os quais organizaram a compra internacional de equipamentos de saúde com a China, assim como também expôs o conflito de interesses políticos e ideológicos entre o Governo Federal e o Governo de Estado do Maranhão.

É importante analisar a unicidade do caso do Maranhão, onde o contexto de necessidade do estado era saúde, no meio de uma pandemia viral, ou seja, uma interferência ideológica se torna grave e demonstra uma face condenável da política externa.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Mariano. The Rise of Paradiplomacy in International Relations. **E-International Relations**, [S.l.], 17 mar. 2020. Disponível em: < <https://www.e-ir.info/2020/03/17/the-rise-of-paradiplomacy-in-international-relations/> >



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

PARADIPLOMACIA BRASILEIRA NA PANDEMIA DA COVID-19: CASO DO MARANHÃO
Rafaela Maria Souza Farias, Osvaldo Alencar Billig

BRASIL. Lei nº 13.979 de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF. 07 fev. 2020.

CORNAGO PRIETO, N. "On the Normalization of Sub-State Diplomacy". The Hague Journal of Diplomacy, v. 5, n. 1-2, p. 11-36. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1163/1871191x-05010102>

ESTADÃO CONTEÚDO. A operação de guerra no Maranhão para driblar a Receita e ter respiradores. Exame, [S.l.] 17 de abr. de 2020. Disponível em: <https://exame.com/brasil/a-operacao-de-guerra-no-maranhao-para-driblar-a-receita-e-ter-respiradores/>

G1, Mundo passa de 1,5 milhão de mortes por coronavírus. G1, 03 de dez. de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/12/03/mundo-passa-de-15-milhao-de-mortes-por-coronavirus.ghtml>

KEOHANE, Robert O.; NYE JR., Joseph S. Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston: Little, Brown and Company, 1977.

OPAS. "OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus". Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2020. Disponível em <https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>

PAQUIN, S. Paradiplomacy. In: BALZACQ, T.; CHARILLON, F.; RAMEL, F. (Eds). Global Diplomacy. Londres: Palgrave Macmillan, 2020. https://doi.org/10.1007/978-3-030-28786-3_4.

REDE BRASIL ATUAL. Receita vai processar Flávio Dino por 'operação de guerra' que garantiu respiradores ao Maranhão. Rede Brasil Atual, São Paulo, 23 de abr. de 2020. Disponível em <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2020/04/receita-vai-processar-flavio-dino-por-operacao-de-guerra-que-garantiu-respiradores-ao-maranhao/>

SARAIVA, J. F. S. História das Relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização, São Paulo: Saraiva, 2003.

SBPT - SOCIEDADE BRASILEIRA DE PNEUMOLOGIA E TISIOLOGIA. Posicionamento da Sociedade Brasileira de Pneumologia e Tisiologia sobre o manuseio da asma em vigência da pandemia de coronavírus. Brasília: SBPT, 2020. Disponível em: <https://amb.org.br/wp-content/uploads/2020/04/asma-covid-19-sbpt.pdf>.

UOL. 'Gripezinha': leia a íntegra do pronunciamento de Bolsonaro sobre covid-19. São Paulo, 24 de mar. de 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/03/24/leia-o-pronunciamento-do-presidente-jair-bolsonaro-na-integra.htm>.