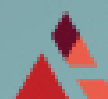


# BOLETIM NEAAPE

v.04 n.02 - set. 2020



# BOLETIM NEAAPE

ISSN 2594-6935

O Boletim NEAAPE divulga análises sobre o processo decisório de política externa de distintos países, bem como sobre temas que integram as agendas de política exterior. A publicação tem periodicidade quadrimestral e é composta por editorial e textos dirigidos a leitores interessados em ter acesso rápido a informações de qualidade sobre temas contemporâneos.

A publicação é vinculada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP/UERJ).

É permitida a reprodução deste boletim e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## **Corpo Editorial**

### **Conselho Editorial**

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

Leticia Pinheiro

Maria Regina Soares de Lima

### **Editor Executivo**

Leandro Wolpert dos Santos

### **Editor Adjunto**

Kayo Moura da Silva

### **Editoria de Redação**

Amanda Silvestre da Silva

André Pimentel Ferreira Leão

Edgar Andrés Londoño Niño

Ghaio Nicodemos

Juliana Pinto Lemos da Silva

Kayo Moura

Leandro Wolpert dos Santos

Leonardo Albarello Weber

Luã Braga de Oliveira

Thaís Jesinski Batista

## **Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa**

neaape.com.br



Instituto de Estudos Sociais e Políticos  
Univesidade do Estado do Rio de Janeiro  
Rua da Matriz, 82 - Botafogo  
CEP: 22260-100  
Rio de Janeiro – RJ  
(21) 2266-8300

# SUMÁRIO

4

## **EDITORIAL**

Leticia Pinheiro

7

## **Homenagem a Joaquín Salvador Lavado, o Quino.**

Pesquisadores do Neaape

8

## **Política externa brasileira e paradiplomacia: conflitos e desafios em tempos de pandemia**

Tiago Nery

Patrícia Oliveira

23

## **“E daí? Quer que eu faça o quê?”: direitos humanos, política externa e o bolsonarismo na pandemia**

Juliana Pinto

30

## **A China enquanto protagonista na Emergência de Saúde Global da Covid-19**

Ghaio Nicodemos Barbosa

Caio Samuel Milagres Soares

## Editorial

# Encontros e desencontros entre política externa e saúde global

---

**Leticia Pinheiro**

Coordenadora  
Neape

**E**nquanto escrevo este texto, mais de um milhão de pessoas já perderam suas vidas em todo o globo, vítimas da Covid-19, segundo estimativas do *Coronavirus Resource Center da Johns Hopkins University*<sup>[1]</sup>. Só no Brasil, o número de mortes atinge hoje a cifra de 145.987 de um total de mais de 4 milhões de casos confirmados, segundo essa mesma fonte.

Estes números, devastadores por si só, ainda assim não conseguem ilustrar com precisão o cenário de desolação em que o globo se encontra, desde que não computam as vidas igualmente perdidas ou devastadas pelas consequências indiretas da pandemia: doenças crônicas cujo tratamento foi deixado de lado por temor do contágio pelo novo coronavírus nas visitas a hospitais ou por carência de medicamentos e profissionais qualificados disponíveis para seu tratamento adequado; situações de extrema vulnerabilidade econômica e social em virtude das elevadíssimas taxas de desemprego; violência doméstica exacerbada pelo confinamento obrigatório; enfim agravamento das já alarmantes consequências da desigualdade social no interior dos países e entre os países do globo.

Sua classificação como Emergência Global de Saúde Pública ou Emergência de Saúde Pública de Interesse Internacional (*Public Health Emergency of International Concern*, PHEIC, na sigla em inglês) pela Organização Mundial da Saúde, em janeiro deste ano, enunciou que, por se constituir em “um risco à saúde pública para outros Estados por meio da disseminação internacional”, a epidemia de COVID-19 exige potencialmente “uma resposta internacional coordenada” para seu enfrentamento<sup>[2]</sup>. Esta resolução demonstrou, assim, e mais uma vez, a clara conexão entre os planos interno e externo, neste caso entre o enfrentamento da doença em cada um dos países e a cooperação internacional.

---

[1] Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/>>. Acesso em: 04/10/2020

[2] Disponível em: <<https://www.paho.org/bra>>.

A relação entre a promoção da saúde global e as iniciativas de política externa dos Estados, entretanto, não é uma novidade e já é tema da agenda internacional de debate há alguns anos. A propósito – e apenas para citar dois exemplos - vale ressaltar o protagonismo pretérito brasileiro na questão, ao co-patrocinar a criação, em 2006, da UNITAID, organização internacional parceira da OMS, com vistas ao enfrentamento da tuberculose, malária, HIV/Aids em países em desenvolvimento; e ao se reunir a França, Indonésia, Noruega, Senegal, África do Sul e Tailândia para lançar, no ano seguinte, a Declaração Ministerial de Oslo, apontando para a necessidade de priorizar a saúde nos temas políticos globais como comércio, direitos de propriedade intelectual, gestão de conflitos e crises, estratégias de desenvolvimento e política externa.

Com estas e outras atitudes semelhantes, o Estado brasileiro se apresentava então como um ator internacional com destacado poder de agencia e com inegável compromisso com os temas da saúde global e suas conexões com a inserção internacional do país. Já o que presenciamos nos dias de hoje, justamente num momento em que é essencial um engajamento propositivo e de caráter coletivo no combate ao vírus da Covid-19 e suas consequências é, ao contrário, um posicionamento por parte do atual governo brasileiro fortemente marcado pela crítica a principal agencia multilateral de combate a pandemia, a OMS, além do caráter negacionista e anti-cientificista a marcar o discurso oficial, cujas consequências para a população brasileira têm sido desastrosas e, em alguns casos, irreversíveis, como muito bem retrata e analisa o artigo de Juliana Pinto Lemos sobre os direitos humanos e a política externa brasileira, neste número do Boletim Neaape.

A dramaticidade deste cenário cujos efeitos negativos sobre a imagem internacional do país também já se fazem sentir, só é matizado e, num certo sentido amenizado no que tange a saúde da população brasileira, pelas iniciativas tomadas pelas unidades subnacionais, como nos mostra o excelente artigo assinado por Tiago Nery e Patricia Oliveira sobre a atuação de estados e municípios brasileiros em sua incansável busca de parcerias internacionais para combater a doença, mesmo que na contramão das diretrizes do governo federal.

Finalmente, como um contraponto a descoordenação do governo brasileiro no enfrentamento da pandemia em território nacional, as suas críticas às instituições multilaterais e a sua absoluta inabilidade em associar de modo positivo os temas da saúde global com sua política externa, o governo da China, por meio das suas iniciativas no plano interno e externo, adota postura diametralmente oposta a do Brasil. Buscando corrigir os erros cometidos interna e externamente no início do epidemia do novo coronavírus e, por meio da chamada Diplomacia das Máscaras, Pequim vem ao mesmo tempo fortalecendo o país individualmente no cenário internacional e apoiando a ação coordenada dos países e as organizações multilaterais como a OMS, como nos relata o ótimo artigo de Ghaio Nicodemos Barbosa e Caio Samuel Milagres Soares.

Em seu conjunto, os três artigos deste número do Boletim do Neaape mais uma vez sublinham a pluralidade de atores e a diversidade temática que hoje caracterizam as relações internacionais e a política externa de uma forma geral, além de apontar para os benefícios

coletivos da cooperação internacional e de políticas que priorizem os ganhos absolutos nas relações entre os Estados.

*Recebido para publicação em: 06 outubro de 2020.*



Uma homenagem dos pesquisadores do Neaape ao genial  
Joaquín Salvador Lavado.



7

*Obrigada, Quino.*

## Política externa brasileira e paradiplomacia: conflitos e desafios em tempos de pandemia

---

**Tiago Nery**

*Doutor em ciência política (IESP/UERJ), assessor de relações internacionais (INI/Fiocruz) e pesquisador Labmundo*

**Patrícia Oliveira**

*Doutoranda em Relações Internacionais (PPGRI/UERJ) (bolsista CAPES), mestre em Ciência Política (PPGCP/UNIRIO), pesquisadora da Unidade de Inteligência Comercial (Governo do estado do Rio/Unilasalle-RJ).*

### Introdução

A partir dos anos 1980, fatores como o fim da Guerra Fria, a globalização e o processo de redemocratização do Brasil 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.

O texto 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 aqui 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 tem 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. 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). A eleição de 2018 foi disruptiva e levou ao poder o candidato de extrema-direita Jair





Bolsonaro. 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. Ao longo de sua história, o Brasil nunca esteve tão isolado nos planos global e regional.

Por fim, a terceira seção abarca as principais ações internacionais dos estados e municípios no combate ao Coronavírus o que tem aprofundado o conflito federativo presente 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.

Ao analisar as relações externas pelo ângulo do processo decisório doméstico, é possível observar como algumas características do sistema internacional são influenciadas por considerações políticas internas. Os sistemas se tornam bipolar ou multipolar, equilibrados ou desequilibrados, nuclearizados ou livres de armas nucleares, por causa da interdependência entre múltiplas decisões. Por isso, a política internacional não deve ser concebida como um fato exógeno e pré-determinado, independentemente das escolhas dos atores. Ademais, são inegáveis as conexões entre problemas internacionais e temas domésticos. As crises financeiras, a defesa dos direitos humanos e as questões ambientais afetam a vida cotidiana em diversos lugares, mobilizando diferentes atores individuais e coletivos<sup>[1] [2]</sup>.

A partir dos anos 1980, fatores como 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 Ministério das Relações Exteriores 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 passaram a ter de se acostumar com a participação crescente de burocratas de outras áreas (educação, meio ambiente, saúde, etc), parlamentares, governadores, prefeitos, partidos políticos, acadêmicos, lideranças

[1] Bueno de Mesquita, Bruce. Domestic politics and international relations. *International Studies Quarterly*, v. 46, p. 1-9, 2002.

[2] Milani, C. R. S.; Pinheiro, L. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

de movimentos sociais, ONGs, etc. Assim, a pluralidade de atores e agendas gerou uma complexidade crescente do próprio processo decisório da política externa brasileira<sup>[3] [4]</sup>.

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<sup>[5] [6] [7]</sup>.

O declínio do Itamaraty como formulador central e o crescente protagonismo de outros atores têm deslocado o centro gravitacional do processo decisório, tornando a política externa simultaneamente mais sensível ao debate político e social e menos coerente e previsível ao longo do tempo. 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<sup>[8]</sup>.

A polarização da política doméstica e as disputas geopolíticas entre os Estados Unidos e a China acabaram contaminando as discussões e o processo decisório da política externa brasileira. No entanto, como observam Milani e Pinheiro<sup>[9]</sup>, ao identificar o tempo presente como politizado em contraste com o passado, corre-se o risco de despolitizar eras passadas da política externa. A suposta neutralidade axiológica da política externa é falsa e não se sustenta na realidade.

[3] Milani, C. R. S.; Pinheiro, L. The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges. *Foreign Policy Analysis*, n. 13, p. 278-296, 2017.

[4] Milani, C. R. S. Solidariedade e interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento. Curitiba: Appris, 2018.

[5] Milani, C. R. S, op. cit.

[6] Milani, C. R. S.; Pinheiro, L. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

[7] BelémLopes, Dawinsson. De-westernization, democratization, disconnection: the emergence of Brazil's post-diplomatic foreign policy. *Global Affairs*, p. 1-18, 2020.

[8] Idem. *Ibidem*.

[9] Milani, C. R. S.; Pinheiro, L. The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges. *Foreign Policy Analysis*, n. 13, p. 278-296, 2017.

Nesse sentido, Marco Aurélio Garcia<sup>[10]</sup> tem razão quando afirma: “é bom eliminar assim a ideia falsa de que a política externa não divide. Ela pode dividir, sim, e é bom que assim o seja, como ocorre nas democracias.”

Essa divisão da política externa brasileira, ou processo de descentralização horizontal, para citar Pinheiro<sup>[11]</sup>, trouxe à tona, especialmente a partir dos anos 1980, sua dimensão regional e local, cuja atuação internacional tem se tornado cada vez mais relevante. Os estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul foram os pioneiros na criação de estruturas burocráticas especializadas em temas de relações internacionais (em 1983 e 1987, respectivamente), movimento que gradativamente foi seguido por outros entes subnacionais. Ainda 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<sup>[12]</sup>.

Um estudo de 2018 realizado pelo Núcleo de Estudos de Atores e Agendas de Política Externa (NEAAPE – IESP/UERJ)<sup>[13]</sup>, aponta que 21 dos 27 estados brasileiros (incluindo o Distrito Federal) possuem alguma estrutura voltada para atividades internacionais. Com relação aos municípios (muito mais numerosos, portanto, de quantificação mais complexa), um levantamento realizado por Cezário<sup>[14]</sup> 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 de certa descontinuidade: as áreas dentro dos governos subnacionais voltados para as relações internacionais são dissolvidas e refeitas de acordo com o governo no poder<sup>[15]</sup>. Cabe destacar, no entanto, que a

[10] Garcia, 2009, p. 48. Garcia, M. A. Avanços, impasses e desafios da integração. In: Maringoni, G.; Schutte, G. R.; Berrón, G. (Orgs.). 2003-2013: uma nova política externa. Tubarão: Editora Copiart, 2014. p. 96-107.

Pinheiro, Letícia. Autores y actores de la política exterior brasileña. *Foreign Affairs Latinoamérica*. v. 9, p. 14-24, 2009.

[11] Pinheiro, Letícia. Autores y actores de la política exterior brasileña. *Foreign Affairs Latinoamérica*. v. 9, p. 14-24, 2009.

[12] Bueno, Ironildes. *Paradiplomacia Econômica: Trajetórias e tendências de Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e dos Estados Unidos*. Editora Verdana. Brasília, 2012.

[13] NEAAPE. *Assessorias Internacionais: Estados*. Disponível em: <http://neaape.com.br/2018/05/28/colecao-neaape-i-assessorias-internacionais-estados/>. Acesso em: 30/08/2020.

[14] Cezário; Gustavo. *Atuação Global Municipal: Dimensões e Institucionalização*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

[15] Fróio, Liliana. *Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros*. Tese (Doutorado em Ciência Política), Pernambuco, Universidade Federal de Pernambuco, 2015.

existência de uma assessoria ou outra entidade da administração do executivo dos entes federados não é, de forma alguma, pré-requisito para a existência da paradiplomacia, definida por Soldatos<sup>[16]</sup> 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 - inclusive brasileira<sup>[17]</sup>- corroboram com a visão de Salomón<sup>[18]</sup> 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. Indo de encontro à diretriz da política externa do atual governo, que vem realizando uma ruptura na trajetória da política externa brasileira e que tem adotado uma postura de hostilidade retórica em relação ao gigante asiático, o estado de São Paulo, que já possui 11 acordos bilaterais com a China, realizou uma Missão ao país (em 2019) acompanhado de 35 empresas e abriu um dos primeiros escritórios de um ente subnacional brasileiro no exterior<sup>[19]</sup>: o InvestSP,

12

[16] Soldatos, 1990, p. 46. Soldatos, Panayotis. *An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors*. In: Michelman, H.; Soldatos, P (Orgs.). *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

[17] Para mais informações, ver: Aldecou, F.; Keating, M. (Orgs.) *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. London/Portland, OR: Frank Class, 1999. Bessa maia, J. N. A paradiplomacia Financeira dos Estados Brasileiros: Evolução, fatores Determinantes, impactos e Perspectivas. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2012; Bueno, Ironildes. *Paradiplomacia Econômica: Trajetórias e tendências de Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e dos Estados Unidos*. Editora Verdana. Brasília, 2012; Duchacek, Ivo. *The territorial dimension of politics within, among and across nations*. London: Westview Press, 1986. Hocking, Brian. *Localizing foreign policy: non-central governments and multilayered diplomacy*. New York: St. Martin's Press, 1993. Soldatos, Panayotis. *An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors*. In: Michelman, H.; Soldatos, P (Orgs.). *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990; Wanderley, L. E.; Vigevani, T. (orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Fapesp, 2005.

[18] Salomón, 2017, p. 22. Salomón, Mónica et al. *Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro - 2007-2017: teoria e prática*. Niterói, Imprensa Oficial, 2017.

[19] Itamar Franco, então Governador de Minas Gerais, abriu um escritório em Paris, em 1999, 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. Para mais informações ver: MOREIRA, Ivana. Itamar chama diplomata para escritório na França. Folha de Londrina, 1999.

em Xangai. Seguindo a tendência, os governadores do Piauí e do Rio de Janeiro (Wellington Dias e Wilson Witzel, respectivamente), expressaram o desejo de também criar um escritório no país<sup>[20]</sup>. No Mato Grosso, a mesma proposta, iniciativa do Deputado Estadual Xuxu Dal Molin, é debatida pela Comissão de Indústria, Comércio e Turismo da Assembleia Legislativa do estado<sup>[21]</sup>.

Esse cenário pareceu se agravar a partir da pandemia da Covid-19. 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 governança e coordenação política tem se mostrado um grande problema no Brasil. Com uma postura negacionista da presidência da república - a mesma adotada por Alexander Lukashenko, há 26 anos no poder na Bielorrússia; o ditador do Turcomenistão, Gurbanguly Berdymukhamedov; e Daniel Ortega, presidente da Nicarágua, no que Stunkel<sup>[22]</sup> denominou como “Aliança dos Avestruz” - os atritos entre governo central e entes federados ganhou novos contornos no primeiro semestre de 2020. Tendo suas tentativas de contenção da doença muitas vezes boicotadas pela União, diversos estados e prefeituras se voltaram para o exterior, por vezes em confronto direto com as diretrizes do governo central, em busca de equipamentos e cooperação para o combate à Covid-19, tópico que será abordado nas próximas seções.

13

### **A política externa brasileira frente aos desafios da pandemia de Covid-19**

A pandemia da Covid-19 atingiu o Brasil e a América Latina em um momento delicado. O país e a região já estavam atravessando crises econômicas e instabilidade política, 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 entre os Estados

---

Disponível em: <<https://www.folhadelondrina.com.br/geral/itamar-chama-diplomata-para-escritorio-na-franca-233941.html>>. Acesso em: 25/08/2020.

[20] Santoro, Maurício. Crises provocadas por Bolsonaro abrem espaço para governadores na diplomacia. *Época*, 2019. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/artigo-crias-provocadas-por-bolsonaro-abrem-espaco-para-governadores-na-diplomacia-23914293>>. Acesso em: 30/08/2020.

[21] ALMT. Indicação nº 1781/2019 Dep. Xuxu Dal Molin - Protocolo nº 3752/2019. Disponível em: <<https://www.al.mt.gov.br/proposicao/cpdoc/65595/visualizar>>. Acessado em: 04 out. 2019.

[22] Stuenkel, Oliver. Entrevista: Brasil negar pandemia provoca perplexidade internacional. *Estadão*. 19/04/2020. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,entrevista-brasil-negar-pandemia-provoca-perplexidade-internacional,70003275757>>. Acesso em: 30/08/2020.

Unidos e a China atingiram os governos progressistas, interrompendo mais de uma década de crescimento econômico, políticas sociais inclusivas e políticas externas 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. O governo Bolsonaro rompe com a trajetória da política externa brasileira, viola princípios constitucionais que orientam as relações internacionais do país e adota um alinhamento automático com os Estados Unidos, em um grau de servilismo inédito em nossa história. A ruptura na política externa torna-se ainda mais evidente diante da desastrosa reação do Brasil aos efeitos socioeconômicos da atual pandemia.

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)<sup>[23]</sup>. 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 em um momento em que as instituições regionais estavam enfraquecidas e a região carecia de mecanismos efetivos de cooperação em saúde, situação agravada com a implosão da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e de seu Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (Isags)<sup>[24] [25]</sup>.

14

Em recente documento, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) estima que a economia mundial deverá experimentar a maior contração desde a Segunda Guerra Mundial, e o PIB *per capita* deverá diminuir em 90% dos países no mundo, em um processo sincrônico sem precedentes que atingirá fortemente os países da América Latina. Segundo a Cepal (2020, p. 9)<sup>[26]</sup>, o PIB da região deverá cair em média 9,1%, em 2020. Nesse cenário, o Brasil deverá ser um dos países mais afetados, com uma queda estimada de 9,2% do seu PIB. Ademais, estima-se que o número de pessoas em situação de pobreza na região passará de 185,5 milhões, em 2019, para

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

[24] Albuquerque, Marianna. Globalização da saúde pública: a Organização Mundial da Saúde e a cooperação na América do Sul. Boletim OPSA, n. 2, abr.-jun., p. 7-16, 2020.

[25] Aith, F. M. A. et al.; Direitos na pandemia n. 01 - Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil. São Paulo: CEPEDISA-USP/ Conectas Direitos Humanos, 2020. Disponível em: <<http://cepedisa.org.br/publicacoes/>>. Acesso em: 11/08/2020.

[26] *Comisión Económica Para La América Latina Y El Caribe (CEPAL)*. Informe especial, n. 5, *Enfrentar los efectos cada vez mayores del Covid-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. 15 de julho de 2020. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45782-enfrentar-efectos-cada-vez-mayores-covid-19-reactivacion-igualdad-nuevas>>. Acesso em: 20/08/2020.

230,9 milhões, em 2020. Já aquelas em situação de pobreza extrema passarão de 67,7 milhões, em 2019, para 96,2 milhões este ano, o que representa 15,5% da população latino-americana. Uma vez mais, o Brasil deverá ser um dos países mais atingidos no âmbito regional, com um crescimento de aproximadamente 12% de pessoas pobres e miseráveis<sup>[27]</sup>.

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. Como observou Dani Rodrik (2020)<sup>[28]</sup>, a crise se desenrolou de maneira que poderia ter sido antecipada pela natureza dos governos. Nesse sentido, a postura anticientífica, o negacionismo e a irresponsabilidade do presidente norte-americano, Donald Trump, e do presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, não deveriam causar surpresas.

Nos últimos anos, o Brasil tem sido visto com desconfiança pela comunidade internacional e até mesmo 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<sup>[29]</sup>. Para entender essa situação de isolamento do Brasil, faz-se necessário analisar a ruptura que o governo Bolsonaro vem realizando na política externa brasileira.

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<sup>[30]</sup>, 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 sul-americana, com destaque para a Unasul, que projetou geopoliticamente a América do Sul. Apesar de suas diferenças, PSDB e PT contribuíram para consolidar o mais longo período democrático da história do Brasil.

[27] *comisión económica para la américa latina y el caribe* (CEPAL), op. cit.

[28] Rodrik, Dani. *Covid-19 and whether it will remake the world*. Disponível em: <<https://cutt.ly/hgeelZk>>. Acesso em: 11/08/2020.

[29] Santos, L. W. Dos; Albuquerque, M, op. cit.

[30] Spektor, Matias. *Diplomacia da ruptura*. In. *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

A ascensão de Bolsonaro está inserida em um contexto internacional de crescimento da extrema-direita, da qual ele é a principal expressão latino-americana. A conjunção entre competição geopolítica, fim do boom de commodities e conflito distributivo levou ao esfacelamento da coalizão produtivista liderada pelo PT e à reunificação das classes empresariais em defesa de uma agenda ultraliberal. 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.

Segundo Lacerda<sup>[31]</sup>, o presidente Bolsonaro lidera uma coalizão neoconservadora que se estrutura em torno de ideias como o anticomunismo, a defesa da família patriarcal, o punitivismo securitário, o militarismo, o neoliberalismo econômico 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. Para a autora, 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.

16

A atual política externa brasileira 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 no cenário internacional valores conservadores e cristãos. Com a escolha de Ernesto Araújo para chefiar o Itamaraty, dissipou-se qualquer dúvida acerca da direção da política externa. Além de ser um diplomata sem qualquer experiência como embaixador em postos importantes, Araújo é defensor de um típico pensamento neoconservador. O atual chanceler admira Trump por sua defesa dos valores Ocidentais e enxerga “marxismo cultural” em questões como ambientalismo, feminismo e movimentos sociais, associados à vaga noção de globalismo<sup>[32] [33] [34] [35]</sup>.

O governo afastou o Brasil dos vizinhos e rompeu com a política externa brasileira para a América Latina. O país tem violado os

[31] Lacerda, M. B. O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro. Porto Alegre: Zouk, 2019.

[32] Amorim, Celso. Nau sem rumo: a política externa brasileira no início de 2019. Margem Esquerda, São Paulo, n. 32, mai., p. 33-39, 2019.

[33] Belém Lopes, Dawinsson. *De-westernization, democratization, disconnection: the emergence of Brazil's post-diplomatic foreign policy*. Global Affairs, p. 1-18, 2020.

[34] Lacerda, M. B. O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro. Porto Alegre: Zouk, 2019.

[35] Pinheiro, L; Lima, M. R. S. Uma diplomacia amadora com resultados desastrosos. Boletim OPSA, n. 3, jul./set., p. 4-5, 2018.



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<sup>[36]</sup>. Ademais, a crise venezuelana tem sido o pivô da paralisação progressiva e da implosão das principais organizações regionais de integração. 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 idealizado pelo presidente chileno Sebastián Pinheira, de estrutura institucional exígua e subordinado aos interesses da potência hemisférica.

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 alinou-se à ala ideológica do governo, apoiando-se em aliados no parlamento, segmentos empresariais e sua tradicional base social de extrema-direita<sup>[37]</sup>. Esse comportamento entrou em conflito com a posição da maioria dos governadores e prefeitos, que procuraram seguir as principais recomendações da OMS e da comunidade científica nacional e internacional. Ademais, Bolsonaro sempre realçou 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 de poder entre a União e as unidades federativas, de um lado, e o Poder Executivo e os demais poderes (Legislativo e Judiciário), de outro. A maioria dos governos subnacionais seguiu as recomendações da OMS e de especialistas em saúde, adotando medidas de isolamento horizontal com o objetivo de retardar o avanço da epidemia. O governo 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<sup>[38]</sup>.

[36] Amorim, Celso. *Nau sem rumo: a política externa brasileira no início de 2019*. Margem Esquerda, São Paulo, n. 32, mai., p. 33-39, 2019.

[37] Em linhas gerais, 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 cargos em toda a esplanada. Por fim, o terceiro grupo é formado por tecnocratas e ocupa principalmente a área econômica. Ver Chagas-Bastos, F. H. *Political realignment in Brazil: Jair Bolsonaro and the right turn*. *Revista de Estudios Sociales*, v. 69, p. 92-100, 2019.

[38] Santos, L. W. Dos; Albuquerque, M., , op. cit..

Da mesma forma que vem ocorrendo no plano doméstico, a atuação da política externa brasileira tem sido marcada pela falta de coordenação política e pelo crescente isolamento do Brasil frente aos principais interlocutores internacionais e regionais. O governo Bolsonaro seguiu Trump 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, o chanceler Ernesto Araújo havia publicado um texto em seu blog pessoal questionando o papel da OMS e argumentando que a Covid-19 representava um pretexto para o avanço global do comunismo. Houve reação de setores da sociedade brasileira, incluindo governadores e parlamentares, que sabem da importância estratégica da China para a economia brasileira<sup>[39] [40] [41]</sup>.

Na América do Sul, o atual governo tem revertido todo um 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<sup>[42]</sup>. Além disso, a implosão da Unasul encerrou os trabalhos do Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS) e do Isags, principais iniciativas de coordenação em saúde na região.

## 18

### As ações internacionais de estados e municípios no combate ao Coronavírus

Desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, que foi o primeiro a reconhecer a atuação internacional dos entes federados, havia uma tentativa de comunicação, de manter algum grau de coordenação, e, em alguns momentos, até mesmo de incentivo a 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”<sup>[43]</sup>. A área sofreu alterações, dando lugar

[39] Albuquerque, Marianna. Globalização da saúde pública: a Organização Mundial da Saúde e a cooperação na América do Sul. Boletim OPSA, n. 2, abr.-jun., p. 7-16, 2020.

[40] Santos, L. W. Dos; Albuquerque, M. 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, abr.-jun., p. 7-16, 2020.

[41] Araújo, Ernesto. Chegou o comunavírus. Metapolítica 17. 22/04/2020. Disponível em: <<https://www.metapoliticabrasil.com/post/chegou-o-comunav%C3%ADrus>>. Acesso em: 10/09/2020.

[42] Albuquerque, Marianna. Globalização da saúde pública: a Organização Mundial da Saúde e a cooperação na América do Sul. Boletim OPSA, n. 2, abr.-jun., p. 7-16, 2020.

[43] Miklos, 2011, p. 92. Miklos, M. S. Diplomacia Federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes. Carta internacional. v. 6, n. 1, jan.-jun., p. 83-100, 2011.

à Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), que ainda existe. Os casos de conflito no que tange à atuação internacional eram escassos, mas parecem ter se acentuado no último ano.

As tensões entre a presidência e os estados e municípios durante a pandemia de Covid-19 tem originado novas relações intergovernamentais de caráter horizontal, além de fortalecer a autonomia subnacional e a descentralização. Um exemplo desse comportamento vem do Consórcio Nordeste (criado em março de 2019 pelos nove estados nordestinos visando o fortalecimento e o desenvolvimento local), que criou um Comitê Científico<sup>[44]</sup> para combater o Coronavírus, passando a comprar equipamentos e testes do exterior de forma conjunta<sup>[45]</sup>. Essa não é a primeira experiência internacional do Consórcio Nordeste, que chegou a realizar uma missão conjunta à Europa, em novembro de 2019, em busca de investimentos e parcerias internacionais para obras de infraestrutura e tecnologia, chegando a negociar com França, Alemanha e Itália<sup>[46]</sup>.

Em março de 2020, o Consórcio Nordeste emitiu um ofício direcionado ao embaixador chinês no Brasil, Yang Wanming, pedindo ajuda ao país para o envio de materiais médicos, insumos e equipamentos para o combate ao Coronavírus<sup>[47]</sup>. Tal ofício foi entregue no mesmo dia em que o Deputado Eduardo Bolsonaro culpou a China pela Covid-19 em uma de suas mídias sociais (o Twitter), aprofundando a crise entre os países<sup>[48]</sup>. A ação internacional mais recente do Consórcio Nordeste foi o anúncio, realizado em agosto, de que o grupo está em contato com o governo russo negociando um acordo para o uso da vacina contra a Covid-19 anunciada por aquele país<sup>[49]</sup>.

19

[44] O Comitê Científico possui também um site e aplicativo à disposição da população para que tenham acesso a informações sobre a doença e até mesmo acompanhar os níveis de contaminação nas principais cidades do nordeste. Disponível em: <<https://www.comitecientifico-ne.com.br/c4ne>>. Acesso em: 04/09/2020.

[45] Rodrigues, G. M. A; Oliveira, V. E. *Brazil and Covid-19: the President against the Federation*. UACES Territorial Politics. Disponível em: <<https://uacesterrpol-wordpress-com.cdn.ampproject.org/c/s/uacesterrpol.wordpress.com/2020/06/05/brazil-and-covid-19-the-president-against-the-federation/amp/>>. Acesso em: 30/08/2020.

[46] Carta Capital. Em missão na Europa, Consórcio Nordeste mira negócios e mostra Brasil sustentável. 22/11/2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/em-missao-na-europa-consorcio-nordeste-mira-negocios-e-mostra-brasil-sustentavel/>>. Acesso em: 30/08/2020;

[47] O governador da Bahia, Rui Costa, postou a imagem do ofício em sua conta pessoal no twitter, tornando seu conteúdo público. É possível acessá-lo em: <<https://cutt.ly/2f6owrx>>. Acesso em: 04/09/2020.

[48] É possível acessar a declaração em: <<https://cutt.ly/Of6onqN>>. Acesso em: 04/09/2020.

[49] Fróes, Rafaelle. Consórcio Nordeste estuda acordo com a Rússia para compra de vacina contra a Covid-19. G1. 14 Ago. 2020 Disponível em: <<https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2020/08/14/consorcio-nordeste-estuda-acordo-com-a-russia-para-compra-de-vacina-contr-a-covid-19.ghtml>>. Acesso em: 29/08/2020.

Outro caso emblemático da paradiplomacia durante esse período 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 de compra internacional, os Estados Unidos e a Alemanha pagaram um valor mais alto aos fornecedores chineses, tomando os equipamentos reservados pelo Maranhão quando passaram no território 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 – para que o equipamento fosse distribuído de acordo com seus critérios. 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 (art. 23 e art. 27 do DL 1455/76), porém decidiu não confiscar o equipamento para que a população não fosse prejudicada<sup>[50]</sup>.

A paradiplomacia municipal também foi intensificada em prol do combate ao Coronavírus. O prefeito de Manaus (AM), Arthur Virgílio Neto, fez um discurso em inglês e francês pedindo ajuda à Alemanha, França e Estados Unidos<sup>[51]</sup>. A prefeitura de Niterói (RJ) foi a primeira cidade 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 a primeira cidade a adquirir 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<sup>[52]</sup>.

As prefeituras do Rio de Janeiro e de São Paulo possuem áreas específicas de Relações Internacionais. A Coordenadoria Geral de Relações Internacionais (CGRI) da cidade do Rio lançou a iniciativa “Rio+Internacional contra a Covid-19”, que fomenta o diálogo tanto

[50] Alvarenga, A. A. et al.; Desafios do estado brasileiro frente à pandemia pela covid-19: o caso da paradiplomacia maranhense. Scielo preprints, 2020; Disponível em: <<https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/738/version/774>>. Acesso: 11/08/2020.

[51] DW; Redação. Prefeito de Manaus pede ajuda a Merkel, Macron e Trump. 06 Mai. 2020. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/prefeito-de-manaus-pede-ajuda-a-merkel-macron-e-trump/av-53351900>>. Acesso em: 02/09/2020.

[52] Betim; Felipe. Niterói se antecipa ao coronavírus e planeja testar mais que EUA e Coreia do Sul. El País. 07 Mai. 2020. 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](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: 29/08/2020.

com cidades ao redor do mundo enfrentando o aumento do número de casos confirmados, quanto com as redes de cidades parceiras, buscando fortalecer o intercâmbio de boas práticas. Nesse âmbito, a CGRI tem organizado encontros virtuais entre a Secretaria Municipal de Saúde, a Defesa Civil e o Centro de Operações Rio, com diversas cidades asiáticas, europeias e americanas para a troca de experiências. A área também ficou responsável por captar recursos e doações de cidades parceiras, consulados, câmaras de comércio, empresas e pessoas físicas. As doações são distribuídas entre as redes de saúde e assistência social do município que estejam na linha de frente na resposta à pandemia. Até o início de junho, foram contatadas para as doações 98 cidades internacionais, 67 empresas, 22 associações de classe, representações diplomáticas e consulados, gerando uma arrecadação de mais de 500 mil itens, entre os quais máscaras, álcool gel e equipamentos de proteção individual (EPI)<sup>[53]</sup>.

A Secretaria de Relações Internacionais da cidade de São Paulo também se envolveu com a captação de doações (financeiras e materiais) para o combate à Covid-19, ficando à frente do recebimento e ajudando a coordenar a distribuição dos recursos. Outra iniciativa é a coordenação de ações junto aos consulados para ajudar a atender a população estrangeira da cidade. 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<sup>[54]</sup>.

Algumas ações internacionais subnacionais durante a pandemia atestam uma política clara 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 é uma política pública *suis generis*, integrada por elementos permanentes e contingentes. Apesar de lidar com temas sensíveis que perpassam os diferentes governos, a política externa e a inserção internacional de determinado país também refletem o prolongamento, no plano internacional, do arranjo interno de poder e os interesses da coalizão política hegemônica.

Apesar de suas diferenças, os governos Fernando Henrique, Lula e Dilma combinaram doses adequadas de crenças e princípios normativos sobre o que consideravam o melhor para o país com certo pragmatismo em virtude da natureza da inserção brasileira

[53] Prefeitura Do Rio. Prefeitura do Rio é destaque na cooperação internacional no combate à COVID-19. Disponível em: <<https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-do-rio-e-destaque-na-cooperacao-internacional-no-combate-a-covid-19/>>. Acesso em: 27/08/2020.

[54] Menezes, L.A. S. A. de. Secretário de Relações Internacionais de São Paulo. Entrevista concedida à Câmara de Comércio da Suécia em 10/06/2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=oGE8d7jyin8>>. Acesso em: 04/09/2020.

no mundo<sup>[55]</sup>. O governo Bolsonaro rompe com os laços e a confiança mútua que foram construídos historicamente pela política externa brasileira nos planos global e regional. Nesse sentido, o alinhamento com a potência hegemônica e a subordinação à administração Trump revelam um grau de servilismo e fervor ideológico inéditos na história da política externa do país.

A atual política externa viola a Constituição Federal e contribui para destruir uma política que, durante décadas, havia tornado o Brasil um ator respeitado na América Latina e fonte de estabilidade na região. Até o momento, a diplomacia brasileira já provocou o rebaixamento do Mercosul e a implosão da Unasul. Dessa forma, o Brasil se isola internacionalmente, sabota qualquer projeto de integração autônoma e desestabiliza toda a região.

No início de agosto, o Brasil ultrapassou a marca de 100 mil mortos, fazendo crescer o uso da palavra genocídio para definir o comportamento do governo federal em relação à pandemia da 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, se até então trabalhavam de forma razoavelmente coordenada com a União em assuntos internacionais, passaram a atuar de forma mais autônoma em determinadas agendas, chegando a contrariar diretrizes da política externa do atual governo.

22

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. Aliás, o retrocesso vai além da saúde e envolve áreas como cultura, gênero, LGBTs, meio ambiente, povos indígenas, entre outras. Nunca foi tão atual aquilo que Celso Furtado<sup>[56]</sup> afirmou em uma de suas últimas obras: “em nenhum momento de nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser”.

*Artigo recebido para publicação em: 14 de setembro de 2020*

[55] Pinheiro, L; Lima, M. R. S. Uma diplomacia amadora com resultados desastrosos. Boletim OPSA, n. 3, jul./set., p. 4-5, 2018.

[56] Furtado, Celso. O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

# “E daí? Quer que eu faça o quê?”: direitos humanos, política externa e o bolsonarismo na pandemia

---

**Juliana Pinto**

*Pesquisadora  
Labmundo,  
Latitude Sul e  
NEAAPE*

## Introdução

Em 11 março de 2020, a OMS (Organização Mundial da Saúde) declarou que a emergência global de saúde pública<sup>[1]</sup> referente ao novo coronavírus era oficialmente uma pandemia. A proliferação do vírus e o aumento de óbitos decorrentes da COVID-19 motivaram uma mudança drástica nos padrões de produção e socialização a nível global. Governos ao redor do mundo se mobilizaram entre esforços para combater a propagação do vírus e medidas para que as consequências econômicas e sociais da pandemia não se intensificassem. É inegável, portanto, que o Coronavírus impôs ao sistema internacional alguns dos maiores desafios do século XXI até o momento.

Em junho, o Brasil se tornou um dos novos epicentros da pandemia, entrando na lista dos 10 países de onde vinham 75% dos casos mais recentes da doença<sup>[2]</sup>. O presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, minimizou os impactos que o Coronavírus teria no país. Bolsonaro negou a gravidade do vírus em mais de uma ocasião, afirmando que a COVID-19 nada mais era do que uma “gripezinha”. Em abril, o presidente tirou de si a responsabilidade pelo aumento de casos e mortes no país, afirmando: “E daí? Lamento. Quer que eu faça o quê?”<sup>[3]</sup>. Para além de ser um

23

---

[1] Para mais informações sobre as Emergências Globais de Saúde Pública que antecederam a pandemia de COVID-19, ver Coleção Neaape Edição Especial, 19/06/2020. Disponível em: <<http://neaape.com.br/2020/06/19/colecao-neaape-edicao-especial-emergencias-globais-e-saude-publica/>>. Acesso em: 21/09/2020.

[2] Estado de Minas. OMS: Brasil não é o único epicentro da COVID-19 no mundo. 15/06/2020. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/06/15/interna\\_internacional,1156740/oms-brasil-nao-e-o-unico-epicentro-da-covid-19-no-mundo.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/06/15/interna_internacional,1156740/oms-brasil-nao-e-o-unico-epicentro-da-covid-19-no-mundo.shtml)>. Acesso em: 09/09/2020.

[3] Vannuchi, Camilo. A pandemia de Covid-19 segundo Bolsonaro: da “gripezinha” ao “e daí?”. 30/04/2020. Disponível em: <<https://noticias.uol>

exemplo do negacionismo que permeou o discurso de lideranças pós-fascistas desde o início da pandemia, a narrativa do governo brasileiro, e especialmente do presidente, viola direitos humanos básicos dos seus cidadãos. Como consequência, o modo como o Brasil desenvolveu a sua narrativa para lidar com a pandemia pode ter implicações a curto, médio e longo prazo para a imagem internacional do país. Neste artigo, pretendo analisar as repercussões internacionais da narrativa do governo Bolsonaro sobre a pandemia, como esta se configura uma violação de direitos humanos e as possíveis consequências para o Brasil em nível internacional.

### **“Gripezinha”: Pós-Fascismo, anticiência e direitos humanos**

Para compreender a relação entre a narrativa do governo Bolsonaro sobre a pandemia, direitos humanos, e a política externa do Brasil, é preciso entender o fenômeno do pós-fascismo. O termo pós-fascismo é utilizado por Traverso<sup>[4]</sup> para explicar o momento de ressurgimento da direita autoritária ao redor do mundo. Nesse sentido, apesar das diferenças em relação ao fascismo do século XX, não se pode ignorar que este foi o ventre do qual emergiu o fenômeno atual de renascença da ultradireita. No entanto, também se deve considerar suas metamorfoses.

Uma das características comuns aos movimentos pós-fascistas é impulsionada num contexto de pandemia: o endosso do que Wodak (2015)<sup>[5]</sup> chama de a “arrogância da ignorância”, que seriam apelos ao senso comum e ao antiintelectualismo. Esta seria a origem das narrativas anticiência e conspiratórias que se tornaram a raiz da maioria das violações de direitos humanos cometidas por governos pós-fascistas neste cenário. Portanto, a questão dos direitos humanos ganha destaque nessa conjuntura, porque esses direitos são “a primeira vítima” em momentos de crises<sup>[6]</sup>.

A narrativa da anticiência é expandida no contexto de pandemia por meio do alcance das redes sociais. Durante a pandemia, canais de conteúdos da ultradireita cresceram consideravelmente em número de seguidores, conteúdos esses que contém discursos de ódio e narrativas conspiratórias sobre o Coronavírus. A questão é que, no contexto do pós-fascismo, o discurso dos perfis ultradireitistas se expande para o *mainstream*, de tal forma, que é apropriado pelas próprias autoridades que fazem parte do movimento.

---

[com.br/colunas/camilo-vannuchi/2020/04/30/a-pandemia-de-covid-19-segundo-bolsonaro-da-gripezinha-ao-e-dai.htm](https://com.br/colunas/camilo-vannuchi/2020/04/30/a-pandemia-de-covid-19-segundo-bolsonaro-da-gripezinha-ao-e-dai.htm)>. Acesso em: 09/09/2020.

[4] Traverso, Enzo. *The New Faces of Fascism: Populism and the Far Right*. Verso, 2019.

[5] Wodak, Ruth. *The Politics of Fear: What Right-Wing Populist Discourses Mean*. Sage Publications, 2015.

[6] Alnajjar, 2001, p. 188. Alnajjar, Ghanim. *Human Rights in a Crisis Situation: The Case of Kuwait after Occupation*. *Human Rights Quarterly*, v. 23, n. 1, Feb., p.188-209, 2001



Um exemplo claro foi a campanha “*Film Your Hospital*”, que nasceu nos EUA em abril, em espaços online permeados pela ultradireita<sup>[7]</sup>. Adaptando a tendência aos seus interesses políticos, em junho, Bolsonaro pediu aos seus apoiadores que filmassem hospitais para que, assim, fosse mostrada “a real dimensão da epidemia”, levantando suspeitas de que os dados sobre a doença divulgados pelos estados estariam sendo manipulados com o objetivo de enfraquecer o seu governo<sup>[8]</sup>. Os fóruns online de perfis pós-fascistas também foram a origem de mensagens racistas culpando grupos minoritários pela propagação da COVID-19, além das insinuações conspiratórias de que a China havia criado propositalmente o vírus em laboratório. A narrativa destas mensagens foi reproduzida por autoridades, como Donald Trump (EUA), Marine Le Pen (França) e Jair Bolsonaro<sup>[9]</sup>.

É, portanto, nessa conjuntura de pós-verdade que teorias conspiratórias ganham espaço, são difundidas em massa e, graças ao endosso de líderes nacionais pós-fascistas, ganham legitimidade para um número cada vez maior de pessoas. É por meio desta propagação de mentiras, e da narrativa anticência que elas promovem, que a violação dos direitos humanos acontece, seja pelo incentivo de lideranças aos seus apoiadores para não cumprirem as recomendações de prevenção da OMS, pela intensificação de ataques racistas causados pelos discursos de ódio endossados por tais governos ou pelas violações diretas dessas autoridades à sua própria população.

### **“Eu não sou coveiro”: narrativa brasileira, violações de direitos humanos e repercussões internacionais**

25

As violações de direitos humanos cometidas pelo governo brasileiro no contexto da pandemia tiveram início na recusa do presidente em reconhecer a gravidade da situação e sua insistência em tirar de si a responsabilidade pela gestão da crise, colocando Bolsonaro ao lado de líderes autoritários que adotaram posições negacionistas parecidas<sup>[10]</sup>. Estas posições foram a base para que Bolsonaro, primeiro,

[7] Bergengruen, Vera. *How Far-Right Personalities and Conspiracy Theorists Are Cashing in on the Pandemic*. Online. Time, 20/08/2020. Disponível em: <<https://time.com/5881595/right-wing-conspiracy-theorists-coronavirus/>>. Acesso em: 10/09/2020.

[8] Prazeres, Leandro. Bolsonaro pede a apoiadores que entrem em hospitais para filmar leitos. O Globo, 11/06/2020. Disponível em: <<https://glo.bo/3hHMNI1>>. Acesso em: 10/09/2020

[9] Fellet, João. ‘Vírus chinês’: como Brasil se inseriu em disputa geopolítica entre EUA e China sobre pandemia. BBC, 19/03/2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51963251>>. Acesso em: 10/09/2020. Scott, Mark; Overly, Steven. *Conspiracy theorists, far-right extremists around the world seize on the pandemic*. Político, 12/05/2020. Disponível em: <<https://politi.co/2H7jzpj>>. Acesso em: 10/09/2020.

[10] Stuenkel, Oliver. Negacionismo de Bolsonaro diante da pandemia tem método e pode garantir sua sobrevivência política. El País, 08/08/2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-08-08/negacionismo-de-bolsonaro-diante-da-pandemia-tem-metodo-e-podegarantir-sua-sobrevivencia-politica.html>>. Acesso em: 10/09/2020.

negasse a gravidade da pandemia, e depois, na medida em que os números de casos e de mortes foram aumentando, culpasse pelos impactos sociais e econômicos da crise os que não seguiram as suas recomendações de reabrir o comércio e de tratar os doentes com um medicamento cuja eficácia contra a COVID-19 não foi comprovada<sup>[11]</sup>.

Para além disso, em junho de 2020, o governo federal deixou de divulgar o número total de casos e mortos por COVID-19<sup>[12]</sup>, mascarando o real impacto da doença no país. Portanto, o governo brasileiro violou, de forma clara e direta, ao menos um direito humano reconhecido pela ONU: o direito à informação<sup>[13]</sup>. O governo brasileiro foi denunciado na Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA por organizações da sociedade civil, pela violação de tal direito e pela consequente violação dos direitos à saúde e à vida, por causa da negação do presidente a seguir e priorizar as recomendações da OMS. Ex-ministros da Saúde também o denunciaram à ONU, pelos mesmos motivos<sup>[14]</sup>. O governo brasileiro voltou a divulgar os dados apenas depois de determinação do Supremo Tribunal Federal.

Assim, na medida em que o negacionismo e a anticiência venceram a batalha pelo direcionamento da resposta brasileira à pandemia, isto gerou impactos alarmantes e desoladores nas populações mais vulneráveis do país. Dito isso, o principal impacto da pandemia em termos de violações de direitos humanos se dá na medida em que vulnerabilidades estruturais são aprofundadas. Nesse sentido, direitos econômicos, sociais e culturais, como o direito à saúde, à moradia e ao acesso a serviços básicos (como água e saneamento básico) ocupam um lugar extremamente importante no debate sobre as respostas dos governos e os impactos da pandemia<sup>[15]</sup>.

[11] “A hidroxiquina não foi associada a uma diferença na mortalidade geral quando comparado ao tratamento padrão para o tratamento de COVID-19” World Health Organization, 17/06/2020. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19#cloroquina-hidroxiquina>>. Acesso em: 10/09/2020.

[12] Deutsche Welle. Governo deixa de divulgar total de mortos e casos de covid-19. 06/06/2020. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/governo-deixa-de-divulgar-total-de-mortos-e-casos-de-covid-19/a-53709956>>. Acesso em: 11/09/2020.

[13] ONU Brasil. Acesso universal à informação é direito humano fundamental, lembra UNESCO. 26/09/2019. Disponível em: <<https://cutt.ly/dger53N>>. Acesso em: 11/09/2020.

[14] Ruschel, René. Governo Bolsonaro é denunciado à OEA por desinformar brasileiros sobre pandemia. Carta Capital, 28/04/2020. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/justica/governo-bolsonaro-e-denunciado-a-oea-por-desinformar-brasileiros-sobre-pandemia/>>. Acesso em: 14/09/2020. Bergamo, Monica. Ex-ministros da Saúde denunciam Bolsonaro à ONU por potencial genocídio em pandemia. Folha de São Paulo, 25/04/2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2020/04/ex-ministros-da-saude-denunciam-bolsonaro-a-onu-por-potencial-genocidio-em-pandemia.shtml>>. Acesso em: 14/09/2020.

[15] Brysk, Alison. [Capes Print CP 2020] Direitos humanos – entrevista com Alison Brysk. Sítio do Neaape, 18/08/2020. Disponível em: <<http://neaape.com.br/2020/08/>>. Acesso em: 17/09/2020.

Com a expansão da COVID-19, as desigualdades socioeconômicas do Brasil também se aprofundaram. O país, que já passava por uma crise econômica, viu-se diante de um cenário onde: 1) o sistema de saúde pública não teria recursos para dar uma resposta eficiente à pandemia; 2) o fechamento ou redução de horas do setor produtivo e de serviços levou a um aumento da vulnerabilidade econômica de diversas famílias; e 3) a falta de acessibilidade a serviços básicos nas regiões mais pobres do país colocou populações já vulneráveis em uma situação ainda mais preocupante.

Dentro desse contexto, a Emenda Constitucional 95, que limita os gastos com saúde e educação no Brasil, aprovada em 2016, agrava este cenário. A emenda foi alvo de uma nota divulgada por especialistas da ONU que pediram sua revogação, citando que a pandemia seria uma amplificadora dos seus impactos. ONGs brasileiras já haviam denunciado a emenda anteriormente. Apesar dos apelos de órgãos internacionais e organizações não-governamentais, o governo federal não tomou as iniciativas necessárias para revogar a emenda, e o Itamaraty, mais tarde, retaliou, ao votar contra a renovação do mandato da relatoria das Nações Unidas que tinha feito as críticas ao governo brasileiro<sup>[16]</sup>.

Em julho, organizações não-governamentais brasileiras se juntaram novamente para denunciar Bolsonaro ao Alto Comissariado para Direitos Humanos das Nações Unidas, citando, entre outras violações, os impactos ainda mais graves da COVID-19 para populações vulneráveis, especialmente negra, periférica e indígena. Para além disso, foi frisada a atitude do governo de ter usado a pandemia como *cortina de fumaça* para ampliar o desmatamento e outras violações ambientais. A Alta Comissária da ONU para Direitos Humanos, Michelle Bachelet, colocou o Brasil numa lista de governos que negaram a gravidade da pandemia, e o relator especial das Nações Unidas Baskut Tuncak afirmou que “dado tudo o que sabíamos em março sobre a COVID-19, o Brasil poderia ter salvo dezenas de milhares de vidas”<sup>[17]</sup>

[16] “Conectas. ONU pede revogação imediata da emenda constitucional 95”, 24/04/2020. Disponível em: <

[17] Chade, Jamil. Rotina de ataques na ONU contra Bolsonaro se transforma em “novo normal”. UOL, 10/07/2020. Disponível em: <

Em projeto de lei que priorizava a proteção aos povos indígenas e outras comunidades tradicionais durante a pandemia, Bolsonaro vetou 22 trechos do documento (exigência de acesso à água potável, distribuição de materiais de higiene e obrigatoriedade de verba emergencial para a saúde indígena, por exemplo). As Nações Unidas, em carta à Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, contestaram os vetos. Na carta, a ONU ainda afirmou: “A proteção a direitos sociais, econômicos e culturais reveste-se de especial importância para uma adequada resposta aos efeitos da pandemia em grupos vulneráveis”<sup>[18]</sup>.

Pode-se afirmar, portanto, que as motivações ideológicas e eleitoreiras da estratégia negacionista e anticiência do governo causam impactos reais na vida da população brasileira (o Brasil já tem mais de 130 mil óbitos por COVID-19)<sup>[19]</sup>, especialmente aquelas pessoas e povos em situações vulneráveis, e revelam uma estratégia de política doméstica que é claramente antidireitos humanos, o que é refletido em sua política externa.

A título de conclusão, segue uma reflexão sobre quais seriam as possíveis consequências internacionais das escolhas feitas pelo Brasil diante da pandemia.

### **E a imagem internacional do Brasil no mundo pós-COVID?**

28

A resposta brasileira à pandemia pode trazer consequências a curto, médio e longo prazo para as relações internacionais do país que, antes da crise global de saúde, já passava por uma crise de sua imagem internacional, graças à diplomacia ideológica colocada em prática pelo governo Bolsonaro. Amplificando esta crise, está o negacionismo e a postura anticiência, que colocaram o Brasil ao lado de alguns dos regimes mais autoritários do mundo. Em resumo: o Brasil se isola cada vez mais internacionalmente, se coloca numa posição difícil para fechar acordos de cooperação com o objetivo de enfrentar a realidade social e econômica atual, e também a conjuntura pós-pandemia. Internacionalmente, a tentativa bolsonarista de não assumir responsabilidade pela crise humanitária que se instaurou apenas contribui para este isolacionismo do país, se juntando a outras posições de uma política externa antidireitos humanos, antiambientalista, extremamente submissa na sua relação com os EUA e altamente ideológica.

---

sua resposta à pandemia. UOL, 25/05/2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/05/25/pandemia-nao-e-cortina-de-fumaca-para-desmatamento-denuncia-relator-da-onu.htm>>. Acesso em: 14/09/2020.

[18] Chade, Jamil. ONU contesta vetos de Bolsonaro em lei para proteger indígenas da covid-19. UOL, 17/08/2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/08/17/onu-contesta-vetos-de-bolsonaro-em-lei-para-protger-indigenas-da-covid-19.htm>>. Acesso em: 11/09/2020.

[19] G1. Casos e mortes por coronavírus no Brasil em 16 de setembro, segundo consórcio de veículos de imprensa (atualização das 8h). 16/09/2020. Disponível em: <<https://glo.bo/35LMNUY>>. Acesso em: 16/09/2020.

Dentro desse contexto, o Brasil se insere como um país à deriva, pouco preparado para enfrentar os desafios impostos pela conjuntura global do século XXI e próximo de um colapso econômico e social, que será consequência direta da tragédia humanitária que foi permitida (e, em algumas ocasiões, incentivada), pelo presidente.

*Artigo recebido para publicação em: 18 de setembro de 2020.*

## A China enquanto protagonista na Emergência de Saúde Global da Covid-19

---

**Ghaio  
Nicodemos  
Barbosa**

Pesquisador  
NEAAPE e  
OPSA

**Caio Samuel  
Milagres Soares**

Graduando  
em Relações  
Internacionais  
(UERJ),  
estagiário e  
bolsista de  
Iniciação  
Científica  
Labmundo

### Introdução

Tendo sido o primeiro país a sofrer com a infecção da Covid-19 em sua população, a China vem enfrentando uma série de questões de política doméstica e internacional que fizeram o país figurar como o principal ator estatal na coordenação de estratégias de enfrentamento à doença no mundo. Acusada de ocultar informações e mascarar os dados de infecção por alguns países, de proliferar a Covid-19 em uma pretensa guerra biológica por políticos de extrema direita, e estigmatizada em diversos países pela categorização midiática da doença como “vírus chinês”<sup>[2]</sup>, a China se viu obrigada a disputar a narrativa política em várias frentes. Sendo confrontado com a crise de saúde global, o governo chinês foi compelido não apenas a combater o contágio da doença em seu território, mas também a recuperar a imagem do país no exterior e impedir que a Covid-19 se somasse ao rol de acusações mobilizadas para constranger a China internacionalmente.

Revisitar a trajetória recente da China sob a luz da temática de saúde global é, em parte, recapitular a trajetória da Emergência de Saúde Pública de Âmbito Internacional (PHEIC, *Public Health Emergency of International Concern*), declarada pela OMS em 30 de janeiro de 2020 para enfrentar a Covid-19<sup>[3]</sup>. O governo chinês

---

[2] Ou vírus de Wuhan, como referência a província do país onde o surto da doença se iniciou.

[3] Essa foi a sexta vez que a OMS enquadrou uma doença como PHEIC desde 2005, quando a categoria foi criada. Essa categoria é acionada automaticamente para enfrentar surtos de varíola, gripe, poliomielite e vírus causadores da Síndrome Aguda Respiratória Severa (SARS), família a qual pertence o SARS-Cov-2, causador da Covid-19. Silvestre, Amanda; Nicodemos, Ghaio; Moura, Kayo. Emergências Globais de Saúde Pública. Coleção NEAAPE,



tem sido um dos principais defensores do papel da organização internacional no enfrentamento da doença, cooperando com a expertise adquirida no período em que desenvolveu estratégias para conter a proliferação do vírus. Além disso, as empresas do país assumiram papel preponderante na exportação de insumos médicos, respiradores e de proteção pessoal.

Este artigo pretende revisar, nos últimos oito meses, a trajetória do governo chinês atuando no nível internacional e as estratégias que fizeram o país protagonizar o segundo maior esforço de cooperação em saúde global do século XXI<sup>[4]</sup>. Na primeira parte do artigo, trataremos das estratégias ativas do governo chinês para combater a proliferação do vírus Sars-Cov-2: a defesa do multilateralismo através da Organização Mundial da Saúde e a cooperação internacional em múltiplas frentes, com a atuação do governo central, governos locais e do setor privado para colaborar com outros países atingidos pela emergência de saúde. Na segunda parte, discutiremos as estratégias reativas: combate a discursos que culpabilizam a China pela propagação do vírus e defesa frente à imputação de variadas acusações como guerra biológica, racismo, falta de transparência e violações de direitos humanos, arena onde o governo chinês encontrará como principal antagonista o governo estadunidense e seus principais aliados no campo da direita autoritária.

### **A COVID-19 se torna um problema global: A China e a cooperação com a OMS**

31

O início da contaminação pela Covid-19 foi datado, *a posteriori*, em 1º de dezembro de 2019, na cidade de Wuhan, quando as autoridades de saúde chinesas se viram obrigadas a lidar com uma doença então categorizada como pneumonia viral. Até o dia 16 de dezembro, foram realizados esforços para identificar a virologia e decodificar o DNA do vírus causador da doença que afligia os pacientes do Hospital Geral de Wuhan, e, desta data em diante, começavam a ser

---

edição especial, 19 de junho de 2020. Disponível em: <<http://neaape.com.br/2020/06/19/colecao-neaape-edicao-especial-emergencias-globais-e-saude-publica/>>. Acesso em: 10/09/2020. Ver também: Organização Panamericana de Saúde. OMS declara Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional por surto de novo coronavírus, 30/01/2020. Disponível em: <[https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812)>. Acesso em: 10/09/2020.

[4] O maior esforço de saúde global do século XXI permanece sendo a campanha de enfrentamento ao HIV/AIDS, que mobiliza, desde o ano 2000, 188 países, e acumulou, entre 2000 e 2015, o investimento de mais de 562 bilhões de dólares. Ver: Global Burden of Disease Health Financing Collaborator Network. Spending on health and HIV/AIDS: domestic health spending and development assistance in 188 countries, 1995–2015. *The Lancet*, v. 391, issue 10132, p.1799-1829, may 05, 2018. Disponível em: <[https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(18\)30698-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(18)30698-6/fulltext)>. Acesso em: 20/09/2020.

registrados formalmente os pacientes como infectados pela doença<sup>[5]</sup>. Foram necessários meses para que o *tracking* da contaminação fosse processado de maneira adequada e permitisse conectar os primeiros casos de pneumonia viral com a Covid-19, sendo o primeiro estudo com estes dados publicados online em 24 de janeiro e disponibilizados em 15 de fevereiro 2020, na revista *The Lancet*<sup>[6]</sup>. Será apenas no fim do mês de fevereiro que uma parte significativa das complicações da doença seriam registradas, identificadas as semelhanças com as ocorrências de SARS e que a sequência genética do vírus seria adequadamente identificada.

Foi na passagem do mês de dezembro para o mês de janeiro que foi dado um dos primeiros passos de coordenação entre a OMS e o governo chinês para definir as causas da pneumonia viral e para o enfrentamento a Covid-19. Com a colaboração da OMS, a China conseguiu maximizar seus esforços para identificação do vírus, que foi detectado como parte da família do vírus corona no dia 9 de janeiro pela OMS<sup>[7]</sup>. Dados os protocolos de quarentena acionados pelo governo chinês para limitar a circulação de pessoas e a criação de dispositivos para rastrear cadeias de contágio, testes focalizados e atendimento doméstico de saúde ajudaram a circunscrever a contaminação a Hubei e garantir poucos casos de contaminação nas demais províncias do país. A visita de uma equipe médica da OMS a Wuhan, iniciada em 20 e concluída em 21 de janeiro, colaborou para identificar as melhores estratégias de enfrentamento ao vírus e para a aprovação dos primeiros testes para diagnóstico precoce de possíveis pacientes e infectados assintomáticos<sup>[8]</sup>. Ao fim desse mês, outros dezoito países já tinham casos de infecção suspeitos e confirmados e a Covid-19 foi declarada pela OMS uma PHEIC, colocando o mundo inteiro sob alerta para os riscos da doença.

A curva da contaminação chinesa, em Hubei e no restante do país, atingiu seu pico entre 12 e 13 de fevereiro de 2020 e paralelamente foram publicados estudos diversos rastreando o contágio, a natureza do vírus e outros elementos para subsidiar um maior entendimento sobre a Covid-19. Ainda em fevereiro, o governo chinês começa a estabelecer redes de troca de expertises

[5] Esses registros foram feitos posteriormente, com a identificação do vírus causador da doença e os seus sintomas, nos estudos clínicos sobre os pacientes diagnosticados com pneumonia viral.

[6] Huang, Chaolin, et al. *Clinical features of patients infected with 2019 novel coronavirus in Wuhan, China. The Lancet*, v. 397, p. 497-506, 2020. Disponível em: <[https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736\(20\)30183-5](https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736(20)30183-5)>. Acesso em: 10/09/2020.

[7] OMS. *WHO Statement regarding cluster of pneumonia cases in Wuhan, China, 2020*. Disponível em: <<https://www.who.int/china/news/detail/09-01-2020-who-statement-regarding-cluster-of-pneumonia-cases-in-wuhan-china>>. Acesso em: 10/09/2020.

[8] OMS. *Mission summary: WHO Field Visit to Wuhan, China 20-21 January 2020*. Disponível em: <<https://www.who.int/china/news/detail/22-01-2020-field-visit-wuhan-china-jan-2020>>. Acesso em: 10/09/2020.



médicas com os novos países afetados pela Covid-19 e a transmitir informações valiosas sobre práticas bem sucedidas e mal sucedidas de tratar os pacientes.

Com o controle da crise sanitária no próprio país, o governo chinês e a OMS invertem a direção da cooperação institucional. A China passa a defender o multilateralismo e o papel de coordenação da OMS na 73ª Assembleia Mundial de Saúde (MAS), ocorrida em maio de 2020<sup>[9]</sup>. Com base no combate ao vírus na China e em países europeus com larga contaminação (Itália, Espanha), a China e a OMS elaboraram um protocolo de boas práticas para que os países fossem mais efetivos em interromper a transmissão do vírus no início da contaminação e para que países com a curva ascendente de contaminação pudessem reduzir a taxa de mortalidade. Conhecido como *os quatro cedos*, o protocolo aconselha que os sistemas de saúde nacionais iniciem o enfrentamento a doença através da detecção cedo, testagem rápida e em larga escala da população, limitação de circulação e de aglomerações ainda no começo da detecção de casos suspeitos e tratamento de saúde oferecido aos pacientes ainda nos primeiros sintomas como forma de diminuir o tempo de internação e a taxa mortalidade<sup>[10]</sup>.

O apoio da China ao sistema multilateral de saúde internacional coordenado pela OMS tem sido fundamental em um cenário onde os EUA buscam reduzir sua participação e seu financiamento ao organismo e negar a crise da Covid-19. Desde o início da crise sanitária, o governo estadunidense vem sinalizando um distanciamento da organização, incluindo o interesse em reduzir a sua participação enquanto financiador<sup>[11]</sup>. Dessa maneira, após a suspensão da contribuição estadunidense à OMS com a alegação de que a organização é *sinocêntrica (sic)*, o governo chinês anunciou a contribuição de 30 milhões de dólares adicionais à organização.

### **Diplomacia das máscaras e as cooperações internacionais da China**

A partir do mês de março, conforme a curva de contaminação pela Covid-19 decrescia no país, a China assume um papel fundamental na cooperação com os novos países infectados, buscando, dessa forma, demonstrar internacionalmente a

[9] Latitude Sul. Na 73ª Assembleia Mundial da Saúde a China acirra o debate político. *Conjuntura Latitude Sul*, n. 5, p.12, maio de 2020. Disponível em: <[http://latsul.org/wp-content/uploads/2020/06/Conjuntura-Latitude-Sul\\_Maio2020v2.pdf](http://latsul.org/wp-content/uploads/2020/06/Conjuntura-Latitude-Sul_Maio2020v2.pdf)>. Acesso em: 16/09/2020.

[10] Latitude Sul, op. cit.

[11] Lynch, Colum; Gramer, Robbie; Meaken, Allisson. *Trump Administration Orders U.S. Diplomats to Curtail Contact With WHO. Foreign Policy*, 09/09/202. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2020/09/09/coronavirus-trump-withdraw-world-health-organization-who-state-department-diplomacy-consequences-experts-fear-disease-virus-spread/>>. Acesso em: 10/09/2020.

sua capacidade em lidar com a crise sanitária global. Como demonstração da defesa do multilateralismo, na reunião do G20, realizada no dia 26 de março de 2020, o líder chinês, Xi Jinping, afirmou que as 20 principais economias mundiais deveriam manter a visão de construir uma comunidade com um futuro compartilhado para a humanidade, fortalecer a coordenação e a cooperação para impedir o avanço da pandemia de COVID-19 e estabilizar a economia mundial<sup>[12]</sup>.

Em outro âmbito multilateral, na Cúpula Extraordinária China-África sobre solidariedade contra o Covid-19, realizada em 17 de junho de 2020, a China reforçou a cooperação e solidariedade com o continente africano na luta contra a pandemia<sup>[13]</sup>. Dessa maneira, Xi Jinping, líder chinês, afirmou que uma vez a vacina desenvolvida e implementada na China, o continente africano seria o primeiro a se beneficiar da mesma. No âmbito do Fórum China e África de Cooperação (FOCAC), Xi prometeu suspender as dívidas de países africanos e declarou que se empenharia com a comunidade internacional para estender a suspensão de dívidas aos demais países afetados pelo vírus na África. Além disso, o governo chinês declarou que continuaria a ajudar os países africanos no fornecimento de suprimentos, no envio de equipes médicas e no facilitamento de compras de equipamentos médicos.

A *diplomacia das máscaras*, termo utilizado pela mídia internacional para indicar a posição da China no contexto dos esforços internacionais para o combate da pandemia do Covid-19, reforçou laços de cooperação preexistentes, como a ação da China em cooperação sul-sul e o fortalecimento da relação China - América do Sul, ambos baseados na ajuda internacional e no fornecimento de equipamentos de proteção individual, como máscaras médicas e respiradores.

A promoção de uma China proativa na cooperação e ajuda internacional na pandemia não partiu somente do governo central chinês, uma vez que outros atores não estatais ou não vinculados diretamente com o PCC tomaram iniciativas ao se tornarem agentes donatários, como empresas, fundações e províncias, como veremos a seguir.

### **Cooperação estatal, subnacional e paradiplomacia**

Além da promoção do multilateralismo principalmente no âmbito da OMS, a China buscou reforçar laços bilaterais. Na relação direta com o Brasil, se destacam duas importantes

[12] Xinhua. *Just in: Xi urges G20 cooperation to contain COVID-19, stabilize world economy. Xinhua Net News*, 27/03/2020. Disponível em: <[http://www.xinhuanet.com/english/2020-03/27/c\\_138923942.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-03/27/c_138923942.htm)>. Acesso em: 15/09/2020.

[13] Latitude Sul. Conflito na fronteira entre Índia e China em meio ao caos sanitário global. *Conjuntura Latitude Sul*, n. 6, p.11, junho 2020. Disponível em: <[http://latsul.org/wp-content/uploads/2020/07/Conjuntura-Latitude-Sul\\_Junho2020v1.pdf](http://latsul.org/wp-content/uploads/2020/07/Conjuntura-Latitude-Sul_Junho2020v1.pdf)>. Acesso em: 16/09/2020.

iniciativas. A primeira, refere-se à iniciativa do governo do Maranhão na compra de máscaras e respiradores e a pesquisa realizada entre o governo do estado de São Paulo, o Instituto Butantã e a empresa *Sinovac Biotech*, para o desenvolvimento e testes de uma possível vacina. Além disso, a China forneceu bilateralmente mais de 7,5 milhões de máscaras cirúrgicas para o Brasil<sup>[14]</sup>. Na América do Sul, o governo chinês também colaborou fortemente com os demais países, com destaque para o Peru e o Equador, que, junto ao Brasil, sofreram um impacto significativo na economia e na sobrecarga dos sistemas de saúde, por registrarem altas taxas de mortalidade pela Covid-19<sup>[15]</sup>. Iniciativas semelhantes foram feitas com países africanos e do sudeste asiático, e a cooperação médica com países da União Europeia também teve forte importância no momento em que a Europa Ocidental figurou como epicentro da contaminação no mundo<sup>[16]</sup>.

A ação da paradiplomacia também marcou um ponto importante nos esforços de ajuda internacional da China, quando províncias chinesas reforçaram seus laços diplomáticos subnacionais, como as províncias de Fujian, Jiangsu, Sichuan, Shanxi, Hangzhou e Henan, que foram as mais ativas no esforço de cooperação<sup>[17]</sup>. Várias municipalidades chinesas, que já possuíam laços de cooperação e paradiplomacia com cidades ocidentais, aproveitaram a oportunidade para reforçar os laços. Suzhou, conhecida como a *Veneza chinesa*, doou material hospitalar para a sua contraparte italiana, Veneza; Shengyan colaborou com equipes médicas e insumos com a cidade portuguesa de Braga; Heihe enviou médicos para vizinha russa Blagoveshchensk. Outra importante metrópole chinesa, Shanghai, apresenta-se como doadora mais ativa nas relações entre municípios chineses e ocidentais, com doações para Rosário, São Paulo, Guayaquil, cidade do Panamá e Porto de Espanha. Fuqing, por outro lado, colaborou doando suprimentos para diversos países, dentre os quais Reino Unido, Itália e Japão. A cidade de Hubei, na província

[14] Kotz, Ricardo. Diplomacia das máscaras: o papel da China no contexto da Covid-19 e os países emergentes. CEIRI News, 3 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://ceiri.news/diplomacia-das-mascaras-o-papel-da-china-no-contexto-da-covid-19-e-os-paises-emergentes/>>. Acesso em: 16/09/2020.

[15] Latitude Sul. Peru e Equador recebem auxílio de Estados Unidos e China para combater a Covid-19. Conjuntura Latitude Sul, n. 4, p. 07-08, abril de 2020. Disponível em: <<http://latsul.org/wp-content/uploads/2020/05/Conjuntura-Latitude-Sul-Abril2020v2.pdf>>. Acesso em: 15/09/2020.

[16] Latitude Sul. Cuba e China destacam-se na cooperação em prol do combate ao COVID-19. Conjuntura Latitude Sul, n. 3, p. 11-12, março de 2020. Disponível em: <<http://latsul.org/wp-content/uploads/2020/04/Conjuntura-Latitude-Sul-Marc%CC%A7o-2020.pdf>>. Acesso em 18/09/2020; Latitude Sul. China intensifica cooperação e ajuda internacional no combate à pandemia de COVID-19. Conjuntura Latitude Sul op. cit.

[17] Telias, Diego; Urdinez, Francisco. *China's Foreign Aid Determinants: Lessons from a Novel Dataset of the Mask Diplomacy During the Covid-19 Pandemic. Working Paper*. Santiago: Pontificia Universidade Católica de Chile, 2020.

de Wuhan, por sua vez, tornou-se destino de diversos prefeitos e governadores de diferentes países para estabelecer laços de cooperação, compreender a contaminação de Covid-19 no país e para fomentar boas práticas de enfrentamento à doença<sup>[18]</sup>.

### **Ajuda e financiamento via fundações privadas de empresas chinesas**

No contexto da ajuda internacional via setor privado, algumas das mais importantes empresas e fundações chinesas atuaram com expressão na ajuda internacional. A *Jack Ma Foundation*, fundação criada por Jack Ma, sócio da empresa de vendas online *Alibaba*, doou em torno de 52,7 milhões de dólares durante a pandemia do Covid-19<sup>[19]</sup>. A presença da empresa, especificamente na América Latina, com projetos de educação, suporte médico e proteção ambiental não eram tão evidentes antes da chegada da doença. O grande anúncio da empresa em ajuda internacional se deu no final de março, com a doação de 2 milhões de máscaras, 400.000 testes e 104 ventiladores à 24 países latino-americanos.

As ações da empresa chinesa, no entanto, seguem certo alinhamento com o governo central chinês, uma vez que não foi verificada ajuda a países que não possuem relações diplomáticas com a China<sup>[20]</sup>. Além disso, há uma relação entre a ajuda de companhias chinesas em países que elas já possuíam alguma forma de investimento ou relação. As empresas chinesas do setor médico também tiveram papel fundamental durante a pandemia na exportação global de material médico, sobretudo as máscaras hospitalares.

A ação da Huawei, empresa chinesa que disputa em nível global a nova tecnologia do 5G, atualmente acusada de espionagem por países como EUA e Grã-Bretanha, também ficou evidente na doação de máscaras cirúrgicas, óculos de segurança e tablets para equipes médicas para diversos países da América Latina, como Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Panamá, República Dominicana, Suriname e Uruguai<sup>[21]</sup>.

### **Combatendo a narrativa do “vírus chinês”: fake news e teorias de conspiração**

Uma das primeiras batalhas que o governo chinês teve que enfrentar no campo da política exterior foi contra o enquadramento

[18] Latitude Sul. Cidades chinesas reforçam paradiplomacia no combate ao COVID-19. *Conjuntura Latitude Sul*, n. 3, p.12, março de 2020. Disponível em: <<http://latsul.org/wp-content/uploads/2020/04/Conjuntura-Latitude-Sul-Março-2020.pdf>>. Acesso em: 18/09/2020.

[19] Telias, Diego; Urdinez, Francisco. *China's Foreign Aid Determinants: Lessons from a Novel Dataset of the Mask Diplomacy During the Covid-19 Pandemic. Working Paper*. Santiago: Pontificia Universidade Católica de Chile, 2020.

[20] Telias, Diego; Urdinez, Francisco, op cit.

[21] Telias, Diego; Urdinez, Francisco, op cit.

da Covid-19 como *doença chinesa*. Em outras emergências de saúde global, outros países se mobilizaram em campanhas para evitar a estigmatização de seus cidadãos e de mercadorias para a exportação<sup>[22]</sup>. Nesta disputa figuram como antagonistas principalmente o bloco de países anglo-saxões (EUA, Reino Unido e Austrália) e países com governos alinhados a Washington, onde seus principais líderes foram ferrenhos defensores de narrativas que culpabilizavam o governo chinês pela proliferação do vírus Sars-Cov-2.

Um caso emblemático foi a disputa que ocorreu em 17 de março, envolvendo declarações do deputado brasileiro Eduardo Bolsonaro, que responsabilizava o governo chinês de disseminar a Covid-19 pelo mundo. A declaração causou reações do embaixador chinês no país, que rejeitou as acusações e afirmou que as declarações seriam “um insulto maléfico a China e ao povo chinês”<sup>[23]</sup>. Membros do governo brasileiro, como o chanceler Ernesto Araújo e o então ministro da educação Abraham Weintraub, somaram-se ao coro de hostilidades<sup>[24]</sup>.

Um documento intitulado *Doze rumores infundados sobre a China durante a epidemia de Covid-19*<sup>[25]</sup>, veiculado pela embaixada chinesa no Brasil, e outro *COVID-19, 15 Truth You Need to Know*<sup>[26]</sup>, elaborado pela embaixada chinesa na Índia, apresentam uma das iniciativas para confrontar boatos e notícias falsas que circularam mundo afora e apresentar notícias que colaboram para desvincular a Covid-19 como algo originário da China. Outras embaixadas chinesas como a da Alemanha apresentaram documentos similares, apenas com variações no quantitativo de

[22] Embora o caso mais conhecido seja o da gripe espanhola, o vírus Ebola também é um dos vírus que guarda em seu nome referência geográfica – um rio localizado no norte da República Democrática do Congo - e o vírus da gripe H1N1, ao seu tempo, recebeu apelidos diversos que o associavam a países com surtos graves (como o México) ou a mercadorias (sobretudo a carne suína). Existe um enorme esforço da OMS em contornar apelidos apelativos para as doenças a serem combatidas, porque os mesmos poderiam ajudar a reforçar estigmas, xenofobia ou propagar desinformação sobre os meios de contágio.

[23] Correio Braziliense. Embaixador chinês reage a crítica de Eduardo: “Sem visão internacional”. Correio Braziliense, 18/03/2020. Disponível em: <[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/18/interna\\_politica,835171/embaixador-chines-reage-a-critica-de-eduardo-sem-visao-internacional.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/18/interna_politica,835171/embaixador-chines-reage-a-critica-de-eduardo-sem-visao-internacional.shtml)>. Acesso em: 20/09/2020.

[24] Latitude Sul. Declaração de Eduardo Bolsonaro sobre COVID-19 provoca tensão diplomática com a China. Conjuntura Latitude Sul, n. 3, p. 4, março de 2020. Disponível em: <<http://latsul.org/wp-content/uploads/2020/04/Conjuntura-Latitude-Sul-Março-2020.pdf>> Acesso em: 11/09/2020. Ver também: Stuenkel, Oliver. China's Diplomats Are Going on the Offensive in Brazil. Foreign Policy, 15 de maio de 2020. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2020/05/15/chinas-diplomats-are-going-on-the-offensive-in-brazil/>>. Acesso em: 11/09/2020.

[25] Disponível em: <<http://br.china-embassy.org/por/sghds/t1774809.htm>>. Acesso em: 11/09/2020.

[26] Disponível em: <[http://in.china-embassy.org/eng/embassy\\_news/t1779506.htm](http://in.china-embassy.org/eng/embassy_news/t1779506.htm)>. Acesso em: 11/09/2020.

informações falsas espalhadas<sup>[27]</sup>. Em outros países, como o Reino Unido, a embaixada chinesa produziu uma série de oito artigos *Exposure of ulterior motives behind stigmatization of China with COVID-19*, com teor mais ácido, dado que o governo do país é um dos principais opositores do governo chinês em outras arenas em disputa, como em relação à Lei de Segurança de Hong Kong<sup>[28]</sup>.

Esses documentos negam que o vírus seja natural da região de Wuhan, que ele foi produzido artificialmente na cidade, que a transmissão da doença seja resultado do consumo de animais silvestres por cidadãos chineses, que o governo chinês encobriu a epidemia e que encarcerou cientistas que denunciaram o fato para o Ocidente. Também lançam objeções à acusação de que o país mascare dados sobre infectados e mortos, que houve transmissão proposital e deliberada para outros países ou que use de artifícios para blindar o país de auditorias sanitárias independentes. Desmentem ainda as acusações que o país esteja utilizando da cooperação em saúde para expandir sua influência internacional, que os produtos e equipamentos de proteção exportados pelo país sejam de qualidade inferior, ou que tenha ocorrido fuga de capitais estrangeiros do país ou que o país manipule a OMS.

O país ainda reforçou, através do seu corpo diplomático, que as regras de quarentena não têm qualquer natureza discriminatória por raça ou nacionalidade e que cidadãos estrangeiros no país recebem o mesmo tratamento que os chineses. Essa acusação, devido a incidentes envolvendo a polícia local e imigrantes, será melhor apresentada na próxima seção.

38

### **O calcanhar de Aquiles do dragão: a crise da saúde global como arma contra a China**

Durante o período pandêmico, algumas questões no âmbito doméstico chinês repercutiram internacionalmente, como ocorreu com a promulgação da nova lei de segurança nacional de Hong Kong, onde alguns países mostraram insatisfação e se posicionaram contrariamente à medida do governo chinês, como foi o caso dos EUA, Japão e Grã-Bretanha. O governo japonês descreveu a proposta como lamentável, já o primeiro-ministro britânico, Boris Johnson, prometeu vistos para cidadãos da região autônoma e a facilitação da cidadania britânica para a população honconguesa residente no Reino Unido<sup>[29]</sup>. O senado

[27] Disponível em: <<http://de.china-embassy.org/det/sgyw/t1772874.htm>>. Acesso em: 11/09/2020.

[28] Disponíveis em <<http://www.chinese-embassy.org.uk/eng/HotTopics/CFNC2020/>>. Acesso em: 11/09/2020.

[29] Época Negócios. Johnson promete facilitar vistos para cidadãos de Hong Kong. Época, 01/07/2020. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2020/07/johnson-promete-facilitar-vistos-para-cidadaos-de-hong-kong.html>>. Acesso em: 20/09/2020. Ver também: BBC. *Hong Kong: UK makes citizenship offer to residents*. BBC, 01/07/2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-53246899>>. Acesso em: 20/09/2020.

dos EUA aprovou uma legislação que imporá sanções a pessoas ou empresas que apoiam os esforços para restringir a autonomia de Hong Kong, e Washington ameaçou revogar o relacionamento comercial especial de Hong Kong com os EUA<sup>[30]</sup>.

No âmbito da 73ª AMS, além de enfrentar acusações de países como Austrália, que propôs inicialmente uma investigação internacional independente sobre as origens do novo coronavírus, que culminou em um inquérito com apoio de 62 países, a China enfrentou outro problema devido ao desejo de Taiwan em participar como um membro observador da Assembleia. Apesar da proposta de 13 Estados membros apoiando a participação da província à AMS, a pressão chinesa contrária se sobressaiu e Taiwan não participou da reunião<sup>[31]</sup>.

Outra questão de âmbito doméstico chinês que aumentou a tensão principalmente com os EUA foi a polêmica envolvendo a população uigur, localizada no Xinjiang, território autônomo chinês, sobre a violação dos direitos humanos por parte do governo chinês com esta população. Dessa forma, o congresso americano aprovou a Lei dos Direitos Humanos dos uigueres, que autoriza sanções a autoridades chinesas que violarem ou abusarem dos direitos da população uigur. Contudo, em resposta, o governo chinês declarou que a liberdade religiosa é respeitada em seu território e afirmou que a medida estadunidense é uma interferência inaceitável nos assuntos internos da China, pois viola as práticas costumeiras das relações internacionais<sup>[32]</sup>.

Ainda no campo social, ao passo que o governo chinês buscou impedir a importação de novos casos de Covid-19 para seu território, o aumento da discriminação contra estrangeiros foi denunciado pela população imigrante no país, principalmente os africanos residentes na cidade de Guangzhou, que relataram casos em que os mesmos foram expulsos de hotéis e restaurantes, tiveram seus passaportes apreendidos e sofreram ameaças de prisão<sup>[33]</sup>.

[30] Xinhua. China se opõe firmemente à assinatura de lei relacionada a Hong Kong pelos EUA. Xinhua News (Português), 15/07/2020. Disponível em: <[http://portuguese.xinhuanet.com/2020-07/15/c\\_139214832.htm](http://portuguese.xinhuanet.com/2020-07/15/c_139214832.htm)>. Acesso em: 20/09/2020. Ver também: Xinhua. China tomará contramedidas por assinatura de lei relacionada a Hong Kong pelos EUA. Xinhua News (Português), 16/07/2020. Disponível em: <[http://portuguese.xinhuanet.com/2020-07/16/c\\_139216297.htm](http://portuguese.xinhuanet.com/2020-07/16/c_139216297.htm)>. Acesso em: 20/09/2020.

[31] Latitude Sul. Novos atritos entre China e Taiwan. Conjuntura Latitude Sul, n. 5, p. 12-13, maio de 2020. Disponível em: <[http://latsul.org/wp-content/uploads/2020/06/Conjuntura-Latitude-Sul\\_Maio2020v2.pdf](http://latsul.org/wp-content/uploads/2020/06/Conjuntura-Latitude-Sul_Maio2020v2.pdf)>. Acesso em: 18/09/2020; Latitude Sul. Na 73ª Assembleia Mundial da Saúde a China acirra o debate político. Conjuntura Latitude Sul, op. cit.

[32] *New York Times*. House Passes Uighur Human Rights Bill, Prodding Trump to Punish China. *New York Times*, 27/05/2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/05/27/us/politics/house-uighurs-china-sanctions.html>>. Acesso em: 20/09/2020.

[33] Latitude Sul. Segregação e preconceitos são agravados com o advento

## Conclusão

A posição da China como primeiro epicentro da Covid-19 acarretou ao país fortes custos à sua imagem em um cenário onde o país já se via confrontado pelos EUA e aliados em outras frentes, como o comércio internacional e a disputa pelo 5G. Confrontado por acusações de falta de transparência e fake news, o governo chinês precisou mobilizar recursos políticos através da diplomacia para combater uma narrativa sinofóbica que culpabiliza o país pela pandemia.

Em um cenário global onde o nacionalismo e o protecionismo se fortalecem na estratégia de vários governos, onde a agenda de saúde pública muitas vezes acabou reforçando a securitização e a militarização da agenda, a China, por outro lado, reforçou o multilateralismo e a cooperação internacional, compartilhando recursos e expertise adquiridos pelo país no enfrentamento à crise sanitária para dar oportunidade para que outros governos, sobretudo em países em desenvolvimento, lidassem da melhor forma possível com a propagação da Covid-19. Na condição de principal doador e difusor de expertise contra a pandemia, a China estreitou laços políticos onde foi possível, e buscou promover e proteger espaços de diálogo multilaterais, como visto na Cúpula Extraordinária China-África sobre solidariedade contra a Covid-19, na 73ª AMS.

40

A crise de saúde global da Covid-19, ao invés de arrefecer os conflitos latentes, interna e externamente, colaborou para intensificá-los. Conflitos internos latentes, envolvendo as províncias com disputas políticas com o governo central, e disputas externas, como a guerra comercial com os EUA e a disputa acerca da tecnologia 5G, seguiram em paralelo à intensificação da agenda sanitária no mundo. Os EUA se apresentam como principal epicentro da doença no mundo desde o mês de maio de 2020<sup>[34]</sup>, com uma contaminação e mortalidade significativamente superiores a chinesa em seu pior momento. As críticas de Donald Trump, presidente estadunidense em exercício que mobiliza o tema em sua agenda de campanha à reeleição, e a ação do Congresso contra assuntos da política doméstica chinesa reforçam o conflito com a China, colocando em suspeição a presença chinesa em espaços multilaterais.

Ao enfrentar as *fakes news*, o governo chinês se soma à OMS na propagação de informações confiáveis sobre a Covid-19, fortalecendo campanhas de conscientização para as boas práticas

---

da pandemia na Índia e na China. Conjuntura Latitude Sul, n. 4, p. 13, abril de 2020. Disponível em: <<http://latsul.org/wp-content/uploads/2020/05/Conjuntura-Latitude-Sul-Abril2020v2.pdf>>. Acesso em: 18/09/2020. Latitude Sul. Líderes africanos manifestam preocupação com racismo no enfrentamento a Covid-19 na China. Conjuntura Latitude Sul, op. cit.

[34] Reuters. WHO says the Americas are new COVID-19 epicenter as deaths surge in Latin America. Reuters, 26/05/2020. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/idUSKBN2322G6>>. Acesso em: 20/09/2020.



de enfrentamento da contaminação pelo vírus. Em diversos países, a diplomacia do país passou a atuar como veículo de comunicação sobre a pandemia e como agente ativo no fortalecimento da cooperação do governo chinês com atores estatais e subnacionais nos países onde estão lotados.

A continuidade da pandemia e sua superação ainda poderão nos trazer novos elementos para análise do papel da China no mundo atual, mas o país não demonstra qualquer pretensão de recuar de sua posição no sistema internacional.

*Artigo recebido para publicação em: 18 de setembro de 2020*

O NEAAPE reúne pesquisadoras e pesquisadores dedicados a compreender o processo decisório e os temas que integram as agendas de política externa por meio de estudos e análises sobre distintos países, seja de forma individual ou sob uma perspectiva comparada. O NEAAPE também produz textos, mapas, infográficos, tabelas e entrevistas que ilustram e problematizam este campo de pesquisa e reflexão. Criado em 2016, o Núcleo dá continuidade às pesquisas realizadas no âmbito da extinta Rede de Agendas e Atores de Política Externa que foi responsável, com apoio do CNPq, por avançar a reflexão sobre a política externa como uma política pública.



# NEAAPE

Núcleo de Estudos  
Atores e Agendas de Política Externa