

Relaciones federativas brasileñas en medio del covid-19: tensiones internas y disrupciones internacionales

Cairo Borges Junqueira*

Débora Figueiredo Mendonça do Prado**

Ana Mauad***

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo analizar las transformaciones en el diálogo federativo brasileño, con énfasis en la relación entre los actores subnacionales (municipios y estados) y el gobierno federal, en el contexto de la pandemia de covid-19. Argumentamos que en este perio-

do hubo una intensificación de las tensiones entre los gobiernos subnacionales y el gobierno de Bolsonaro. Trabajamos con la hipótesis de que, en ese escenario, ocurrió la reformulación de la acción paradiplomática brasileña caracterizada por un federalismo disruptivo. Con un universo temporal de análisis entre 2020 y 2022, el artículo tiene como objetivo investigar

* Doctor en Relaciones Internacionales, Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales, San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) (Brasil). Profesor adjunto, Universidad Federal de Sergipe (Brasil). [cairojunqueira@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-3753-9769].

** Doctor, Universidad Estadual de Campinas. Profesora adjunta, Universidad Federal de Uberlândia (Brasil). [deboraprado@ufu.br]; [https://orcid.org/0000-0002-0077-9574].

*** Doctor, Universidad de Brasilia UnB (Brasil). Profesora asistente, Pontificia Universidad Javeriana (Colombia). [evangelistamaud.ana@javeriana.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-6167-6712].

Recibido: 13 de diciembre de 2022 / Modificado: 30 de enero de 2023 / Aceptado: 23 de febrero de 2023

Para citar este artículo:

Borges Junqueira, C., Figueiredo Mendonça do Prado, D. y Mauad, A. (2023). Relaciones federativas brasileñas en medio del covid-19: tensiones internas y disrupciones internacionales. *Oasis*, 38, 157-177.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n38.09>

el compromiso internacional de alcaldes y gobernadores frente a la pandemia del covid-19. Luego, enfocamos el análisis en la pandemia, mostrando el movimiento gubernamental y el desempeño de los actores subnacionales en torno a dos ejes: a) compra de equipos y vacunas; y b) las relaciones bilaterales con China. Se concluye que gobernadores de partidos de oposición adoptaron medidas claras para enfrentar la pandemia y desarrollaron un mayor nivel de tensión con el gobierno federal, como es el caso de los estados que integran el Consorcio Interestatal para el Desarrollo Sostenible del Nordeste. Sin embargo, gobiernos estatales que iniciaron 2019 como aliados de Bolsonaro han cambiado de posición y durante la crisis epidemiológica esto se tornó evidente, lo que muestra que el debate propuesto excede el sesgo político-partidista, y requiere la consideración de otras variables para explicar la nueva coyuntura de la paradiplomacia brasileña.

Palabras clave: federalismo; pandemia; gobiernos subnacionales; consorcio público; gobierno Bolsonaro.

As relações federativas brasileiras em meio à covid-19: tensões domésticas e disrupções internacionais

RESUMO

O artigo tem por objetivo analisar as transformações no diálogo federativo brasileiro, com destaque para a relação entre os atores

subnacionais (municípios e estados) e o governo federal, no contexto da pandemia de COVID-19. Argumentamos que neste período houve a intensificação dos atritos entre os governos subnacionais e o Governo Bolsonaro. Trabalhamos com a hipótese de que neste cenário ocorreu o redesenho da atuação paradiplomática brasileira caracterizada por um federalismo de tipo disruptivo. Com universo temporal de análise entre 2020 e 2022, o artigo objetiva averiguar o engajamento internacional de prefeitos e governadores no enfrentamento da pandemia da COVID-19. Neste sentido, focamos a análise na pandemia mostrando o movimento governamental e a atuação dos atores subnacionais em torno de dois eixos: a) compra de equipamentos e vacinas; e b) relações bilaterais com a China. Conclui-se que governadores de partidos de oposição adotaram medidas claras no enfrentamento da pandemia e desenvolveram maior nível de tensão com o governo federal, como é o caso ilustrativo dos estados que compõem o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. Todavia, governos estaduais que iniciaram 2019 como aliados de Bolsonaro foram mudando seus posicionamentos e no decorrer da crise epidemiológica isso se tornou ainda mais claro, mostrando que o debate proposto ultrapassa o viés político-partidário, sendo necessária a consideração de outras variáveis de explicação à nova conjuntura da paradiplomacia brasileira.

Palavras-chave: federalismo; pandemia; governos subnacionais; consórcio público; governo Bolsonaro.

Brazilian federative relations during COVID-19: Domestic tensions and international disruptions

ABSTRACT

The article aims to analyze the transformations in the Brazilian federative dialogue emphasizing the relationship between subnational actors (municipalities and states) and the federal government in the context of the COVID-19 pandemic. We argue that in this period there was an intensification of disputes between subnational governments and the Bolsonaro government. We consider the hypothesis that, in this scenario, has occurred the redesign of Brazilian paradiplomatic action characterized by disruptive federalism. With the evaluation period between 2020 and 2022, the article aims to investigate the international engagement of mayors and governors in facing the COVID-19 pandemic. In this regard, we focus the analysis on the pandemic, showing the governmental movement and the performance of subnational actors around two axes: a) purchase of equipment and vaccines; and b) bilateral relations with China. We conclude that governors of opposition parties adopted clearer measures to face the pandemic and developed a high level of tension with the federal government, as is the case of the states that constitute the Interstate Consortium for Sustainable Development in the Northeast. However, state governments that started 2019 as Bolsonaro's allies has changed their position and during the epidemiological crisis it

became particularly evident, showing that the proposed debate exceeds the political-partisan bias, requiring the consideration of other variables to explain the new conjuncture of Brazilian paradiplomacy.

Key words: Federalism; pandemic; subnational governments; public consortium; Bolsonaro government.

INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1988 ha inaugurado un federalismo cooperativo en Brasil caracterizado por la descentralización de poder entre la Unión, los estados y los municipios. Con algunas excepciones, este movimiento de redemocratización acompañó un proceso de convergencia entre los esfuerzos federales y la acción internacional de los gobiernos subnacionales, es decir, la paradiplomacia brasileña (Sousa y Rodrigues, 2021). En contrapartida, desde que se posesionó como presidente en enero de 2019, Jair Bolsonaro se ha mostrado reacio a las directrices institucionales brasileñas. Su estilo de gobierno fue marcado por el comportamiento autoritario, el fomento de la inestabilidad, con frecuentes ataques a las instituciones brasileñas y a la democracia (Avritzer *et al.*, 2021; Levitsky y Ziblatt, 2018; Albertus y Grossman, 2021). Estas tensiones institucionales y los cambios en el propio federalismo brasileño se hicieron más evidentes en el contexto de la pandemia del covid-19.

El impacto de la nueva pandemia de coronavirus en nuestras vidas se ha convertido en un hecho incuestionable y Brasil ocupa un dramático lugar en la historia. Con casi 700 mil muertes por covid-19 hasta finales de 2022

(Our World Data, 2022), el país se convirtió en el epicentro de la pandemia e incubadora de nuevas variantes y cepas cuando en abril de 2021 el país alcanzó una marca de más de 300 mil muertes acumuladas y el total de 3.112 muertes por día (Our World Data, 2022) debido a la ausencia de medidas básicas para controlar el contagio, teniendo en cuenta la estrategia del gobierno Bolsonaro de no implementar la inmunización colectiva, en contravía de las recomendaciones indicadas por la comunidad científica internacional en el ámbito de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Calil, 2021; Conectas, 2021; Brum, 2021; Lui *et al.*, 2021). ¿Qué ha llevado a un país con un sistema sanitario público y gratuito, ejemplo de eficacia en las campañas de vacunación y de efectividad en el tratamiento de ciertas enfermedades, como el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), a presentar unas cifras tan alarmantes? Aquí se podrían señalar varios factores, pero uno merece especial atención: el gobierno federal brasileño bloqueó las medidas contra el covid-19 (Conectas, 2021) estableciendo una estrategia de propagación del virus, de obstrucción de las respuestas de los gobiernos subnacionales a la pandemia, así como de propaganda contra la salud pública promovida por el gobierno federal bajo el liderazgo del presidente de la República (Conectas y Cepedisa, 2021).

La combinación de esta transformación política con la pandemia creó el contexto para la acción de los gobiernos subnacionales, que han adquirido un papel protagónico a nivel interno, en términos de diálogo federativo, y han ampliado su compromiso en el ámbito internacional en la búsqueda de cooperación

para hacer frente a la pandemia. Así las cosas, las relaciones federativas y el modelo federativo brasileño se vieron afectados por la estrategia adoptada por Bolsonaro. Al analizar las acciones del gobierno brasileño en este periodo, Abrucio *et al.* (2020) destacan que las relaciones intergubernamentales ya estaban en proceso de cambio antes de la crisis, pero sus efectos se intensificaron durante la pandemia con frecuentes medidas del gobierno federal para desarticular las políticas públicas de enfrentamiento al virus.

El establecimiento de un modelo federativo de tipo conflictivo a nivel internacional durante el gobierno de Bolsonaro estuvo marcado, primero, por la agenda ambiental y, después, por las acciones de combate a la pandemia. En el periodo anterior a la pandemia, los gobiernos subnacionales vinculados al Consorcio Nordeste entraron en conflicto con el gobierno federal a partir de acciones internacionales vinculadas a la agenda del cambio climático (Prado *et al.*, 2021), denunciando la conducta del gobierno brasileño frente a la deforestación y los incendios en la Amazonia, y buscando recuperar las alianzas desestructuradas a nivel federal, especialmente en relación con la reanudación del Fondo Amazonia. Ese proceso adquirió nuevos contornos con la aparición de la pandemia de covid-19. En esta segunda fase, los gobiernos subnacionales aquí analizados tuvieron un papel importante en las acciones para enfrentar la pandemia a nivel interno y buscaron, en el ámbito internacional, establecer una política exterior autónoma, desconectada de algunas acciones ideologizadas del Itamaraty, bajo el mando del ministro Ernesto Araújo hasta marzo de 2021.

Por lo tanto, entendemos que la intensificación de las fricciones y desavenencias entre los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional marca un rediseño de la acción paradiplomática brasileña, caracterizada por un modelo federalista de tipo disruptivo, con acciones internacionales que se distancian de un compromiso paralelo y complementario con el gobierno federal estableciendo una política exterior subnacional de resistencia a las acciones del gobierno, especialmente en lo que respecta a la relación con China.

Con un universo temporal de análisis entre 2020 y 2022, el artículo también pretende investigar el compromiso internacional de alcaldes y gobernadores para enfrentar la pandemia del covid-19. En este sentido, centramos nuestro análisis en la pandemia, mostrando el movimiento gubernamental y las acciones de los gobiernos estatales brasileños en torno a dos ejes: a) compra de equipos y vacunas; y b) relaciones bilaterales con China, que presentó discrepancias diplomáticas con Brasil durante el gobierno de Bolsonaro. Para ello, y además de la revisión bibliográfica, la investigación buscó mapear las articulaciones establecidas en el ámbito de la política exterior subnacional a partir de documentos secundarios e investigaciones empíricas. La recopilación de datos se llevó a cabo utilizando el *software* QSR Nvivo mediante el mapeo de las interacciones entre los gobernantes brasileños y el gobierno chino a través de Twitter durante el periodo de referencia. La investigación mapeó las publicaciones e interacciones vía Twitter de los siguientes actores: a) la embajada de China en Brasil; b) el embajador de China en Brasil durante el periodo analizado, Yang Wanming; c) el go-

bernador de Bahía, Rui Costa (Partido de los Trabajadores, PT), que ejerció la presidencia del Consorcio hasta diciembre de 2020; d) el gobernador de Piauí, Wellington Días (Partido de los Trabajadores, PT), presidente del Consorcio del Nordeste entre diciembre de 2020 y diciembre de 2021 y coordinador del Foro de Gobernadores. La elección de la red social Twitter para el relevamiento empírico de la investigación se justificó por el uso recurrente de esta herramienta de *social media* por los actores subnacionales involucrados en el estudio de caso y por los gobernadores. La encuesta identificó 39 interacciones directas entre el gobierno chino y los gobiernos subnacionales brasileños entre el 19 de marzo de 2020 y octubre de 2021. Las reuniones celebradas entre gobernadores, alcaldes y el embajador de China en Brasil se difundieron a través de Twitter y de periódicos y sitios web de noticias. Estas últimas fuentes empíricas secundarias también se incluyeron en la encuesta.

Otro problema planteado por la investigación se refiere a la cuestión de la afiliación política de los gobiernos subnacionales frente al gobierno federal. Recuperando la hipótesis de Schiavon (2004), ¿las entidades federales que actuaron en actividades internacionales fueron aquellas cuyos partidos de los gobernadores estaban en oposición al partido del presidente? Aquí se recobró un debate muy contemporáneo para el área de la paradiplomacia en Brasil, pero todavía en desarrollo respecto a la academia.

Se concluye que los gobernadores de los partidos de oposición adoptaron medidas claras para enfrentar la pandemia y desarrollaron un nivel alto de tensión con el gobierno fede-

ral, como es el caso ilustrativo de los estados que integran el Consorcio Interestatal para el Desarrollo Sostenible del Nordeste (Consorcio Nordeste). Sin embargo, y al mismo tiempo, gobiernos estatales que iniciaron 2019 como aliados de Bolsonaro fueron cambiando su posición en aquel año, y durante la crisis epidemiológica este proceso se tornó más evidente, como fueron los casos de São Paulo y Río de Janeiro, lo cual muestra que el debate propuesto va más allá del sesgo partidista y político, y debe incluir otras variables para explicar el contexto reciente de la paradiplomacia brasileña.

EL ROL DE LOS ACTORES SUBNACIONALES BRASILEÑOS DURANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19

El Estado Federal brasileño está conformado por los gobiernos subnacionales repartidos en estados y municipios, además del Distrito Federal. Desde la Constitución Federal de 1988, dichas entidades pasaron a tener más autonomía frente al gobierno federal, lo que se reflejó en más actuación internacional. El diseño federativo también favoreció la creación de mecanismos de diálogo y cooperación directa entre estados y municipios, sin intermediación del gobierno federal. En ese sentido, mecanismos como los consorcios entre gobiernos subnacionales proliferaron en diversas temáticas, y se fortalecieron instituciones coordinadoras y representantes de los intereses de los municipios a nivel federal, como la Confederação Nacional de Municípios (CNM) y el Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

Los consorcios son personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, constitui-

das como asociaciones públicas e integradas solamente por entidades federativas con el objeto de perfeccionar la gestión de las políticas públicas. En Brasil hay más de 400 consorcios y aproximadamente 4 mil ciudades participan en al menos uno de ellos (Henrichs, 2018). En la actualidad hay un nuevo énfasis en la participación de estados en los consorcios, a ejemplo del Consorcio Nordeste, creado el 14 de marzo de 2019 como un instrumento legal, político y económico entre los nueve estados del Nordeste de Brasil—Alagoas, Bahía, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte y Sergipe—, con el objetivo de promover la integración y cooperación regional.

Ese escenario de fortalecimiento del federalismo y de los mecanismos de diálogo y coordinación entre gobiernos subnacionales facilitó la concertación de acciones colectivas en el contexto de la pandemia. Es decir, cuando los estados y municipios se vieron en una crisis sanitaria y sin coordinación o apoyo del gobierno federal, ellos ya tenían los canales de comunicación establecidos para poder gestionar acciones conjuntas y responder al desafío que se presentaba. El negacionismo por parte de Bolsonaro y la ausencia del establecimiento de medidas coordinadas para enfrentar la pandemia fueron elementos que impulsaron la paradiplomacia de estados y municipios en un contexto de federalismo fuerte, es decir, previamente establecido. En ese sentido, separamos dos ejes de actuación de gobernadores y alcaldes para nuestro análisis: a) compra de insumos médicos y vacunas; y b) relaciones con China.

Compra de insumos médicos y vacunas

La demora del gobierno Bolsonaro en reaccionar frente a la emergencia sanitaria impuesta por el covid-19, con una respuesta débil y con alto grado de negacionismo, demandó una respuesta rápida por parte de los gobernadores y alcaldes que tenían que responder a sus poblaciones. En ese contexto, observamos inicialmente una carrera para comprar insumos médicos, como guantes y tapabocas, y posteriormente para comprar la vacuna. Esa carrera no se dio solo dentro del territorio nacional, sino que impulsó a los gobernadores y alcaldes al exterior ya que no contaban con el apoyo del gobierno federal y había escasez de material.

En ese marco, observamos iniciativas autónomas y aisladas, así como otras tantas coordinadas por medio de organizaciones representantes de gobiernos subnacionales, como la Confederación Nacional de Municipios (CNM) y el Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Respecto a las vacunas, los gobiernos subnacionales recibieron autorización del Supremo Tribunal Federal en 23 de febrero 2021 para adquirir de manera directa el inmunizante, impulsando aún más la acción internacional de estos actores (Lui *et al.*, 2021). Esa mediación de la Corte fue necesaria dado el conflicto establecido entre los gobiernos subnacionales y el federal, y la resistencia de este último para establecer una política nacional de compra y aplicación de la vacuna contra el covid-19.

En ese contexto, el 18 de marzo de 2020, la CNM publicó un plan de apoyo de emergencia a los municipios para enfrentar la pandemia, centrado en la solicitud de garantías de financiamiento para estos en medio de la

crisis sanitaria. Ese plan fue seguido de diversas iniciativas, como el “Observatorio CNM Covid-19”, así como de intensa publicación de comunicación demandando ayuda del gobierno federal.

Por su parte, la FNP fue más activa en la gestión de la negociación y compra de insumos médico y vacunas. Así las cosas, en febrero de 2021 la FNP creó el Consórcio Conectar para facilitar la negociación y compra conjunta de material médico hospitalario tanto al nivel doméstico como internacional. Esa iniciativa declaró que está en constante diálogo con el Ministerio de la Salud y con la Organización Panamericana de la Salud (OPS). De esta manera, lograron comprar material médico hospitalario y recibieron una donación del gobierno norteamericano de 3 millones de la vacuna Janssen, sin mediación del gobierno federal (Consórcio Conectar, 2022). Es interesante observar que estas iniciativas terminaron demandando un posicionamiento del Supremo Tribunal Federal y del Congreso Federal de Brasil que autorizaron legalmente estos movimientos a través de la Ley 14.124 de 10 de marzo de 2021.

Así como las organizaciones nacionales de municipios facilitaron la negociación y compra de insumos médicos y de la vacuna, las redes internacionales de ciudades también facilitaron esa coordinación internacional. En ese sentido, las metrópolis brasileñas, que tienen más recursos y larga tradición de participación en estas redes, también se presentaron a ese escenario, en el que se destacan para São Paulo y Rio de Janeiro en la red de ciudades C40 (Rei, 2021).

La ciudad de São Paulo fue un actor importante en la oposición al negacionismo del gobierno federal, así como el gobierno del estado. El alcalde de la ciudad, Bruno Covas (2018-2021), fue muy activo y también buscó soluciones internacionales para la crisis. Por ejemplo, el municipio negoció directamente y compró vacunas de Janssen y Pfizer, mientras el gobierno federal se resistía en implementar un plan nacional de inmunización y apoyo a los gobiernos subnacionales (Amâncio, 2021; Cidade de São Paulo, 2021). El alcalde de São Paulo, del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), empezó su mandato como aliado de Bolsonaro, situación que cambió en pocos meses y se manifestó con la profundización de la crisis epidemiológica, lo cual evidenció cómo las alianzas y los acuerdos partidistas fueron cambiando en medio de la pandemia y cómo eso impactó en las negociaciones internacionales de los gobiernos subnacionales.

Al mismo tiempo, el municipio de Rio de Janeiro estaba intentando comprar insumos y vacunas internacionalmente y de manera paralela al gobierno federal. El alcalde, Eduardo Paes, junto con los gobernadores del Consórcio del Nordeste, incluso llegó a negociar con Rusia para comprar la vacuna Sputnik V (Salles, 2021). Es interesante observar que el partido del alcalde de Rio de Janeiro, tal como el de São Paulo, estaba inicialmente alineado con el gobierno de Bolsonaro, posicionamiento que cambió a lo largo de la pandemia.

Las negociaciones con Rusia provocaron bastante ruido en la política nacional. En ese caso, tanto gobernadores como alcaldes se unieron para negociar y comprar la vacuna Sputnik V. Ese esfuerzo hizo que algunos

gobernadores viajasen a Rusia para acelerar el proceso, esa representación estuvo a cargo del Consórcio Nordeste y de su director, el gobernador del Piauí, Wellington Dias (PT) (Fonseca, 2021).

Las negociaciones externas de gobernadores y alcaldes para comprar insumos médicos y vacunas no solo desafiaron la política de salud del gobierno federal, sino que también provocaron tensiones con la política exterior de la administración Bolsonaro, ya que muchas de esas negociaciones se dieron con países que no eran considerados socios prioritarios del gobierno federal. Esa divergencia puede ser entendida más allá de la agenda de salud y de la crisis epidemiológica, y señala una ruptura con la tradición paradiplomática en Brasil de no oponerse a las directrices del Itamaraty. La oposición de visiones y de inserción internacional entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales quedó aún más evidente cuando el socio internacional fue China.

Relaciones con China

Las relaciones bilaterales entre el gobierno de Bolsonaro y China estuvieron marcadas por las tensiones y la inestabilidad, como resultado de las declaraciones e insinuaciones hechas por Bolsonaro, o por aliados del gobierno, sobre el gobierno chino. En el periodo comprendido entre marzo de 2020 y marzo de 2022 podemos identificar otros dos momentos críticos. En un primer momento, el diputado Eduardo Bolsonaro hizo comentarios públicos contra China, culpando al país de la pandemia y asociando la difusión del covid-19 al caso de Chernóbil:

Quien haya visto Chernóbil entenderá lo que pasó. Sustituir la central nuclear por el coronavirus y la dictadura soviética por la china. [...] Una vez una dictadura prefirió ocultar algo grave antes que sacar a la luz algo que era perjudicial, pero que habría salvado innumerables vidas. [...] La culpa es de China y la solución sería la libertad. (Bolsonaro, 2020)

La postura del diputado provocó una crisis diplomática entre los gobiernos. La embajada china exigió, en un comunicado formal, la retractación del hijo del presidente, pidió al Itamaraty que actuara en el caso para que no se dañara la relación bilateral entre los países y criticó los ataques deliberados contra el gobierno chino por parte del diputado: “Como diputado federal, en lugar de contribuir adecuadamente a esa lucha, ha dedicado tiempo y energía a atacar deliberadamente a China y a difundir rumores” (Embaixada da China, 2020).

A pesar de las disculpas oficiales de Rodrigo Maia, entonces presidente de la Cámara de Diputados, la postura del entonces canciller, Ernesto Araújo, complicó la situación. El canciller criticó el comentario de Eduardo Bolsonaro, pero consideró “inaceptable y desproporcionada” la respuesta del embajador de China, Yang Wanming, pidiendo incluso una retractación por el hecho de que la embajada había compartido un post crítico con el gobierno de Bolsonaro, que luego fue borrado (O Globo, 2020). La embajada de China en Brasil buscó desvincular la crisis generada por los comentarios de Eduardo Bolsonaro, pues el mismo día de los ataques del diputado, Wanming elogió la actuación de Henrique Mandetta al frente del Ministerio de Salud. La situación se resolvió unos días después, tras una

llamada telefónica de Bolsonaro al presidente Xi Jinping reafirmando la cooperación entre los dos países (Wanming, 2020).

En mayo de 2021 tuvo lugar otro momento crítico en la relación entre Brasil y China, cuando el entonces presidente Jair Bolsonaro, el 5 de mayo de 2021, hizo nuevas insinuaciones sobre China. Los comentarios de que el virus había sido producido en un laboratorio, el cuestionamiento de que la pandemia podría ser una guerra química, y las declaraciones de que China se estaría beneficiando económicamente con la pandemia dañaron la relación bilateral en un momento político delicado, ya que las buenas relaciones diplomáticas facilitarían la adquisición de equipos e insumos para la producción de la vacuna.

En contraste con la conducta adoptada por el gobierno federal, los actores subnacionales brasileños tuvieron una postura diferente, siempre marcada por la cooperación y la búsqueda de diálogo con los chinos. En 2020, la embajada china donó respiradores y equipos de protección a los municipios y estados brasileños (Wanming, 2020) y celebró reuniones con gobernadores y alcaldes para buscar la cooperación internacional contra el covid-19. También en 2020, el embajador de China se reunió con el gobernador de Minas, Romeu Zema, con el objetivo de establecer asociaciones para hacer frente al covid-19, así como mecanismos de cooperación con el gobierno del estado (Wanming, 01 de septiembre de 2020). Además, en el caso de la articulación con los alcaldes, durante 2021 la embajada china realizó acciones con la FNP a fin de establecer asociaciones para la compra de vacunas (Wanming, 2021).

A pesar de estas acciones a nivel municipal, fue a través de las acciones de los gobernadores brasileños que los entes federativos brasileños establecieron asociaciones más estructuradas con el gobierno chino. La conducta adoptada por el gobierno federal respecto a China también encontró una fuerte resistencia en la articulación de los gobiernos estatales. El Foro Nacional de Gobernadores, el Consorcio Nordeste y el gobierno del estado de São Paulo (Sousa y Rodrigues, 2021) han establecido frentes de articulación dirigidos a estrechar las relaciones con China, el desarrollo de la vacuna y la adquisición de equipos para enfrentar el covid-19 en Brasil.

Desde el inicio de la pandemia en Brasil, el Consorcio Nordeste se ha articulado con el gobierno chino. A principios de 2020, las solicitudes se centraron en las peticiones de adquisición de respiradores, equipos de protección y otros insumos (Consórcio Nordeste, 2020). A finales de 2020 y durante 2021, las negociaciones para la profundización de la cooperación subnacional con China para la producción y las pruebas de la vacuna fueron articuladas por el gobernador de Piauí, Wellington Dias, del Partido de los Trabajadores (PT), entonces presidente del Consorcio del Nordeste y del Foro Nacional de Gobernadores (Wanming, 2021; Dias, 2020).

Además de los pedidos de ayuda y de los vínculos directos con la embajada china, los gobernadores buscaron presionar al gobierno federal para negociar directamente con China la adquisición de insumos para la producción de vacunas y respondieron constantemente a las decisiones del gobierno de Bolsonaro de rechazar la asociación con el gobierno chino.

En octubre de 2020, los gobernadores brasileños reaccionaron a la decisión de Bolsonaro de desautorizar al Ministerio de Salud para entrar en una asociación con China para la producción de la vacuna Sinovac en Brasil a través del Instituto Butantan en São Paulo (Andrade, 2020). El caso fue llevado al Tribunal Supremo Federal que autorizó, en una decisión de febrero de 2021, haciendo una evaluación de la decisión de la medida cautelar que autorizó a las entidades subnacionales a adquirir las vacunas contra el virus (Supremo Tribunal Federal, 2021)

En enero de 2021, representantes del Foro de Gobernadores y del Consorcio Nordeste abogaron por el envío de una misión oficial del Ministerio de Salud para negociar el cumplimiento de los contratos con el Instituto Butantan y Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). También en la crisis de mayo de 2021 se pusieron de manifiesto las diferencias en la conducción de las relaciones bilaterales con China. El mismo día de la crisis generada por los comentarios de Bolsonaro, Wellington Dias, entonces presidente del Consorcio Nordeste y del Foro de Gobernadores, solicitó una audiencia con la embajada china. En la reunión, el gobernador hizo un llamamiento a los dirigentes para evitar retrasos en la entrega de insumos para la producción de vacunas en Brasil. El gobierno de São Paulo también formó parte de estos esfuerzos, destacando la preocupación de que la crisis generada por el gobierno federal pudiera retrasar la entrega de insumos para la producción de vacunas en el Instituto Butantan, que en asociación con China produjo la vacuna CoronaVac.

La articulación de los gobernadores a través del Consorcio Nordeste para sortear la crisis con el gobierno federal agravada por la postura del presidente Bolsonaro tuvo un resultado positivo con la promesa del embajador chino en Brasil de liberar nuevos lotes de principio activo farmacéutico (API) para la producción de vacunas contra el covid-19 en Brasil. En esta oportunidad, el embajador reforzó la importancia de la articulación con los gobernadores para la liberación de nuevos lotes de API para la producción de CoronaVac y AstraZeneca en el país (Wanming, 2021).

Como hemos visto, la diplomacia subnacional brasileña buscó distanciarse de la conducta adoptada por el presidente Bolsonaro con respecto a China, especialmente durante el periodo comprendido entre 2020 y 2021, cuando el ala más ideológica del gobierno, con el apoyo del entonces ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, alimentó insinuaciones y teorías conspirativas sobre la actuación de China durante la pandemia. Las acciones de los gobernantes brasileños estuvieron marcadas por la confrontación y la tensión en la diplomacia ejercida por el gobierno federal en la búsqueda de la articulación bilateral con China para la adquisición de los insumos necesarios para enfrentar la pandemia. La oposición a Bolsonaro se convirtió en una marca constante de las acciones de los gobiernos subnacionales brasileños, destacando las posiciones de los gobernadores. En el siguiente apartado buscaremos destacar la dimensión político-partidaria como posible punto de explicación del enfrentamiento que se estableció entre los gobernadores y el presidente durante la pandemia.

LA VARIABLE PARTIDISTA DE LA ACCIÓN DURANTE LA PANDEMIA

Las acciones internacionales emprendidas por los gobiernos subnacionales pueden tener varias causas. Esto significa que, por ejemplo, la razón principal de la internacionalización de una gran capital es a veces totalmente diferente de la internacionalización de un pequeño municipio del interior o incluso de un estado más pequeño. Dinámicas como los recursos financieros, las demandas económicas y comerciales, la ubicación geográfica, el enfoque de las políticas públicas, la densidad de la población, la autonomía en la toma de decisiones y el diálogo político son factores fundamentales para entender por qué ciertos gobiernos subnacionales se internacionalizan y otros no. Y en este punto aparece un indicador fundamental para nuestro análisis: el ámbito partidista.

Aunque este artículo no pretende agotar este debate y ya existe una literatura brasileña que se centra en la relación de esta dimensión en la paradiplomacia —como destacaremos en seguida—, es interesante señalar la existencia de otra posibilidad de investigación que busca cuestionar si existe una correlación simultánea en la acción internacional emprendida por los municipios y estados cuyos partidos políticos están en oposición al partido gobernante a nivel federal. Dado que la cuestión político-partidista no ha tenido un énfasis analítico en la investigación académica sobre la paradiplomacia (Meireles, 2019), además de existir una escasa literatura no consensuada sobre su influencia en la internacionalización subnacional, aquí este aspecto adquiere una importancia fundamental al tratar la coyuntura del

federalismo disruptivo en plena creación del propio Consorcio Nordeste y en otras acciones dispersas como se analizó en el apartado anterior.

Este aspecto parece relativamente nuevo en el campo de los estudios de paradiplomacia, ya que al principio las acciones de los actores subnacionales se segmentaban en tres grandes campos: económico, cultural/cooperativo y político (Lecours, 2008). Sin embargo, este último se relacionó con el aspecto identitario y separatista guiado por la formación de nuevas entidades políticas, fenómeno que la literatura conceptualizó como protodiplomacia (Prado, 2018). Así, la esfera política no comprendía en sí misma la dinámica y los cambios que giraban en torno al aspecto partidista, y mucho menos la observación de este fenómeno en países del Sur global como Brasil. Aunque los estudios sobre la paradiplomacia en los países federativos surgieron en la década de los ochenta (Kuznetsov, 2015), solo a principios del siglo XX los análisis se hicieron globales en el sentido de no pertenecer únicamente a lo que podemos llamar el “mundo anglosajón”.

Antes de comprender la influencia del sesgo político-partidista en las actividades paradiplomáticas del Consorcio Nordeste en particular, es necesario señalar que, en Brasil, algunos análisis difieren a veces al apreciar este aspecto en dos niveles de gobierno distintos, es decir, las entidades federativas brasileñas: los municipios y los estados federados. Según Araújo (2012), es posible que haya influencia partidista en la internacionalización de las ciudades brasileñas. Como complemento, Meireles (2019) señala que las ideologías partidistas generan cambios en las actividades

internacionales municipales. Para Balbim (2018), por ejemplo, según su concepción de la “diplomacia de las ciudades” en Brasil y el análisis específico del Partido de los Trabajadores (PT) –un partido que se estableció históricamente como de izquierda–, se concluye que es posible verificar la existencia de una “ideología internacionalista” partidaria en la creación de 23 de un total de 40 Secretarías Municipales de Relaciones Internacionales (SMRI) en el país.

Según Matsumoto (2011), destacando la existencia de otras variables explicativas, “la eventual migración de un alcalde de cualquier otro partido al PT aumentaría la probabilidad de tener una estructura paradiplomática en un 289%” (p. 236). En la ciudad de São Paulo, por ejemplo, Araújo (2012) encontró que el partido gobernante tiene su cuota de influencia en las estrategias internacionales.

En relación con los gobiernos estatales, Bueno (2010) evaluó que al final de la primera década de este siglo, 17 estados brasileños tenían una Secretaría o Asesoría de Relaciones Internacionales. De esta cantidad, destacan las tres mayores legiones de partidos (PT, PSDB y PMDB, este último el Movimiento Democrático Brasileño), siendo el PSDB el partido con “mayor tendencia a institucionalizar los asuntos internacionales en la estructura organizativa de los gobiernos estatales brasileños” (p. 258).

En otro estudio más reciente, Fróio (2015) concluyó que la paradiplomacia emprendida por los estados difería según el nivel de desarrollo, la ubicación geográfica y el partido político a cargo de la gestión gubernamental. El argumento expuesto por la autora está en línea con lo estipulado en la literatura, atestiguando

la relación entre mayores o menores niveles de internacionalización en virtud del partido político en el poder. Sin embargo, todavía es más interesante verificar que esta relación proviene de dos factores, la afiliación partidista o la figura de liderazgo político, lo que genera otro posible flanco de investigación, que es la relación con el personalismo político basado en la figura de un determinado directivo o liderazgo. Este indicador que figura en la decisión personal del gobernador o gobernadora es a veces incluso más relevante que la propia afiliación partidista. Esta perspectiva es confirmada por Batista (2022, p. 66) al tratar de la actuación de los líderes locales y los gestores públicos: “Cuando se trata de Paradiplomacia, el personalismo político es un punto clave en la construcción de la política exterior de las ciudades y los estados. Este es un factor decisivo para la inserción de los gobiernos subnacionales periféricos en el entorno internacional” (traducción propia).

Por lo tanto, en Brasil “existe una relación entre las actividades desarrolladas por los gestores públicos y la forma en que su partido político trata la cuestión internacional” (traducción propia) (Vigevani y Prado, 2010, p. 48). Mencionamos el caso del PT en Brasil como ejemplo de esta perspectiva. Sin embargo, el sesgo partidista no es a veces el único factor fundamental para plantear una mayor o menor tendencia al activismo internacional de los gobiernos subnacionales. Otra vez, para Vigevani y Prado (2010) en su análisis, Marta Suplicy (PT) fue internacionalmente activa mientras fue alcaldesa de la ciudad de São Paulo entre 2001 y 2005, pero Lúcio Alcântara (PSDB), gobernador de Ceará entre 2003 y 2007, también fue relevante en sus actividades en la zona.

En este sentido, la relación entre las actividades internacionales llevadas a cabo por los gobernantes en torno a la persona, y la forma en que los partidos trataron la cuestión internacional también nos parece una base muy relevante para entender la paradiplomacia brasileña. Y aquí el Consorcio Nordeste tiene relevancia.

La articulación entre los gobernadores del nordeste es anterior a la creación del Consorcio propiamente dicho. En 2005 se creó el Foro de Gobernadores del Nordeste, cuyo posicionamiento político más enfático ocurrió en 2015, cuando la institución lanzó una carta de apoyo a la entonces presidenta Dilma Rousseff del PT expresando la necesidad de “un amplio entendimiento nacional” (Matoso, 2015, p. 1), algo que terminó por no ocurrir al año siguiente. Este evento es importante para comprobar que la articulación entre los liderazgos también es perceptible en las actividades del Consorcio Nordeste, con el objetivo de ser un instrumento para el fortalecimiento de la región con la mejora de los servicios públicos y los derechos de la población del nordeste.

En concreto sobre el Consorcio Nordeste, en el periodo de su creación en 2019, prácticamente todos los gobernantes se consideraban más a la izquierda. Rio Grande do Norte, Bahía, Ceará y Piauí tuvieron administraciones del PT, mientras que Pernambuco, Paraíba y Maranhão fueron gobernados por el Partido Socialista Brasileño (PSB). Esta característica adquiere importancia no en relación con la agenda o los objetivos propuestos por el propio Consorcio en el momento de su creación, sino por dos factores: en primer lugar, por ser el primer consorcio público formado solo por estados federales y, en segundo lugar, por la

postura adoptada por sus dirigentes estatales, divergente de la seguida por la agenda política del gobierno de Bolsonaro. Según Clementino (2019), el Consorcio Nordeste se sustenta en la existencia de una identidad regional común, la articulación de liderazgos políticos en torno a arreglos centrados en la gestión pública y la búsqueda de un diálogo conjunto para mitigar los efectos nocivos derivados de la propia crisis económica y política.

Los mencionados desacuerdos con el gobierno federal ya aparecen en la Carta de los Gobernadores del Nordeste, su documento fundacional, en el que los nueve gobernadores desaprobaron la Reforma de la Seguridad Social y los cambios en el Estatuto de Desarme, ambos avalados por el gobierno federal (Consórcio Nordeste, 2019). A lo largo del tiempo, las tensiones entre el Consorcio Nordeste y el gobierno federal se produjeron desde múltiples perspectivas, implicando desde cuestiones climáticas y de preservación del medio ambiente hasta las relaciones con terceros estados. Sin embargo, la pandemia resultó ser el gran punto de inflexión. La falta de coordinación federativa en comunión con la postura negacionista de Bolsonaro aumentó aún más las tensiones. Ya el 25 de marzo de 2020 se publicó una carta de los gobernadores del nordeste que señalaba:

... 4 - Es una época de guerra contra una enfermedad altamente contagiosa con miles de víctimas mortales. [...]. *Es un momento de unidad, de olvidar las diferencias políticas y partidistas.* Las fricciones solo perjudicarán la gestión de la crisis;

5 - Creemos que el Gobierno Federal debe tomar medidas urgentes dirigidas a los trabajadores

informales y autónomos. Las agresiones y peleas no salvarán al país;

6 - Al mismo tiempo, solicitamos la urgente necesidad de coordinación y cooperación nacional para proteger el empleo y la supervivencia de los más pobres;

7 - *Estamos frustrados con la posición agresiva de la Presidencia de la República*, que debería ejercer su papel de liderazgo y coalición en nombre de Brasil. (CNN Brasil, 2020, p. 1) (Énfasis agregado, traducción propia)

A modo de ejemplo, cabe mencionar algunas actividades prácticas que se produjeron en medio de la pandemia y que demostraron disparidad en la relación entre los gobiernos. En 2020, Rui Costa, entonces gobernador de Bahía y presidente del Consorcio, solicitó la ayuda de China para el envío de equipos y suministros médicos para combatir el covid-19 (Correio, 2020, p. 1). Tal como se dijo en el apartado anterior, en marzo del año siguiente, el Consorcio intentó formalizar la compra de 37 millones de dosis de la vacuna rusa (Sputnik V) que se integraría en el Plan Nacional de Vacunación (Ramos, 2021). En agosto se suspendió dicha compra en medio de diferentes denuncias que implicaban impedimentos de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa). También es necesario señalar que todavía se están investigando posibles casos de corrupción en la compra de respiradores realizada por el propio Consorcio (Alencar, 2022).

También a principios de 2020, un caso emblemático ocurrió en el estado de Maranhão en la figura del gobernador Flávio Dino, entonces afiliado al Partido Comunista de Brasil (PCdoB), quien afirmó que el Gobierno

Federal debería haber estimulado acciones más activas en el combate a la pandemia (Aguiar, 2020). Así, Maranhão importó respiradores de China vía Etiopía, en África, para evitar la confiscación del material médico en otros países como Estados Unidos y Alemania. Este caso fue extremadamente controvertido, porque esta importación ocurrió sin la licencia de Anvisa y sin la autorización de la Agencia Tributaria Federal de Brasil, que declaró que la operación ocurrió ilegalmente.

Un punto por destacar se encuentra en el principal documento publicado por el Consorcio Nordeste hasta el momento sobre las actuaciones realizadas en los últimos años, el Informe de Actividades del periodo 2019-2021 (Consórcio Nordeste, 2022). En una carta, Wellington Dias, gobernador de Piauí y luego presidente del Consorcio a partir de septiembre de 2020, repasó su gestión ante la pandemia, afirmando que la región tuvo proporcionalmente menos casos y muertes por covid-19 como resultado de la decisión de los gobernadores de seguir las directrices del Comité Científico del Consorcio Nordeste (C4NE). En contraste con el negacionismo, Dias informó que parte de la vacuna CoronaVac aplicada en la población de la región fue comprada por los nueve estados directamente al Instituto Butantan del gobierno del estado de São Paulo (Consórcio Nordeste, 2022, p. 11).

Paulo Câmara, gobernador de Pernambuco, asumió la presidencia del Consorcio en enero de 2022 y en esta misma publicación afirmó lo siguiente:

En sus casi tres años de existencia, *el Consorcio Nordeste viene cumpliendo un papel político esencial, sirviendo de contrapunto al Gobierno Federal que paralizó las políticas públicas de educación, seguridad y ciudadanía* y evidenció, en la lucha contra la pandemia, su cara más desastrosa. Nuestra posición siempre ha sido la de defender la democracia, las instituciones y la armonía entre las entidades federativas. (Consórcio Nordeste, 2022, p. 106) (Énfasis agregado, traducción propia)

La creación del Consorcio Nordeste puede marcarse como un mecanismo para ocupar los espacios dejados abiertos —y, en algunos casos, olvidados— por la política del gobierno federal (Junqueira *et al.*, 2022). Este aspecto fue visible en torno a una amplia agenda que también incluyó intentos de buscar contactos internacionales para contrarrestar algunas agendas defendidas por la política exterior de Bolsonaro. Además, en el debate federativo observamos claramente la oposición política realizada por el propio Consorcio.

Así, el aspecto partidista debe ser tomado como un indicador necesario para el análisis subnacional, ya sea en torno a la propia diplomacia o incluso en los dilemas que enfrenta la federación brasileña. Dentro del tema que aquí se analiza, la pandemia del covid-19 corroboró una tendencia previa que ya se estaba produciendo en 2019: el distanciamiento entre el gobierno federal y algunos gobiernos subnacionales, principalmente con los gobernadores del Consorcio Nordeste. Vale recordar que en las elecciones de 2018 Jair Bolsonaro tuvo menos votos precisamente en la región nordeste y, en julio de 2019, en un discurso claramente

prejuicioso, llamó *paratiba* a los nordestinos (Alegretti, 2019). Aunque la creación de consorcios públicos ocurre en mayor número y con mayor alcance en Brasil, siendo respaldada incluso en la propia Constitución de 1988, estos se pueden caracterizar como espacios de poder debidos a la coyuntura política que presenta Brasil en los últimos años. Esos fenómenos son importantes a fin de comprobar que las cuestiones partidistas son factores necesarios para la acción internacional de los gobiernos subnacionales en Brasil, pero no suficientes para entender todo el proceso, por lo que también es imprescindible tener en cuenta otros factores como el mencionado personalismo de los propios liderazgos, o coyunturas críticas más amplias como la pandemia de covid-19.

CONCLUSIONES

La pandemia de covid-19 impuso nuevos desafíos para la humanidad y para los gobiernos de todo el mundo. En un contexto federativo y con un gobierno negacionista de la ciencia y de la pandemia, estos desafíos se vieron ampliados. Así, en esa situación particular, observamos cambios importantes en la tendencia de la paradiplomacia en Brasil. La actividad internacional de gobiernos subnacionales, que históricamente no había presentado conflictos significativos entre estados y municipios con el gobierno federal, ha exhibido dinámicas no solamente cooperativas, sino también conflictivas y disruptivas.

Internamente es posible observar diversos conflictos entre los gobiernos subnacionales y el federal, pero para entender ese conflicto desde la interconexión entre las dinámicas

domésticas e internacionales mapeamos dos áreas específicas de tensión –compra de equipos médicos y vacunas, y relación con China– que pueden ser entendidas por el análisis de la identificación partidaria de los gobernantes, indicando un contexto que desafía la literatura y la práctica histórica de la paradiplomacia en Brasil. Aunque la pandemia haya tensionado en exceso las relaciones entre los gobiernos –y los poderes– de diferentes partidos, es posible identificar un posicionamiento de más confrontación por parte de gobernadores y de asociaciones municipales. Es decir, hay casos suficientes para entender que la oposición al discurso negacionista de Bolsonaro encontró un grado visible de resistencia en gobiernos subnacionales liderados por partidos de oposición.

Esa oposición no solamente demanda una reinterpretación del federalismo cooperativo que marcó las últimas décadas en Brasil, sino que desafía la tradición de la práctica política de la paradiplomacia y la literatura que la explica. Por primera vez es posible observar una actuación paradiplomática que desafía directamente los principios del gobierno federal. Cuando en medio de la urgencia sanitaria los gobiernos subnacionales brasileños buscaron activamente socios internacionales para solucionar problemas como la falta de insumos hospitalarios y de vacunas, incluyendo una aproximación más intensa con China, lo hicieron en oposición y de manera desafiante frente al gobierno federal. Así, la paradiplomacia deja de ser solo cooperativa y pasa a tener ese componente de oposición e incluso de disputa y conflicto entre los gobiernos. Ese cambio en la manera de actuación internacional de los gobiernos

subnacionales brasileños no se da de manera aleatoria, sino que es posible identificar una fundamental intensidad de esa actuación por parte de los gobernadores y alcaldes de partidos de oposición a través de instituciones municipales, demostrando que la variable partidaria tiene un peso explicativo importante en ese escenario.

Aunque sea posible observar iniciativas dispersas de gobernadores y alcaldes, las acciones de mayor impacto demandarán una coordinación entre diferentes gobiernos subnacionales, sea por medio de los consorcios, sea por medio de organizaciones de articulación nacional como la Confederación Nacional de Municipios (CNM) y el Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Estos arreglos institucionales de coordinación fueron muy efectivos, especialmente para facilitar la participación de gobiernos de estados y municipios con menos recursos, así como para comunicar esa oposición de manera coordinada. El federalismo brasileño, si bien históricamente ha estado marcado más por la cooperación que por el conflicto entre los entes federados, también facilitó la coordinación de estos gobiernos en un momento de crisis que hizo posible construir una oposición al gobierno federal. En ese sentido, los gobernadores, en especial del nordeste, fueron más asertivos en esa resistencia, en parte por las articulaciones anteriores del Foro del Nordeste y por una presencia más intensa de gobiernos de partidos de oposición.

Es difícil definir si las dinámicas paradiplomáticas observadas en medio de la pandemia del covid-19 estarán presentes en contextos más estables y no de crisis. No obstante, es indudable que la pandemia, combinada con

el gobierno de Jair Bolsonaro, rompió con la visión de que no había espacio para una actuación internacional de gobiernos subnacionales brasileños que desafiaron al gobierno federal. Es decir, no está claro si esa es una tendencia en Brasil o si fue el resultado de una coyuntura específica. Sin embargo, sigue sin esclarecerse cómo es la configuración de la política partidista en Brasil después de cuatro años de un gobierno que desafió las instituciones democráticas y desestructuró las coaliciones tradicionales entre partidos políticos. Así, en un escenario de incertidumbre, no sería extraño observar otra coordinación entre gobiernos subnacionales que lleve a una actuación internacional que desafíe al gobierno federal.

REFERENCIAS

- Abrucio, L. F., Grin, J. E., Franzese, C., Segatto, C. I. y Couto Gonçalves, C. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54 (4). <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>
- Aguiar, R. (2020). Consórcio Nordeste foi vítima em fraude na compra de respiradores, diz governador do Maranhão. *A Tarde*. <https://bit.ly/3ipax9X>
- Albertus, M. y Grossman, G. (2021). *Democratic fragilities in the Americas*. University of Chicago and University of Pennsylvania (inédito).
- Alegretti, L. (2019, 09 Ago). O movimento de governadores do Nordeste que faz contraponto político a Bolsonaro. *BBC Brasil*. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49270135>
- Alencar, C. (2022, 26 Abr). PF mira suposto desvio em compra no Consórcio Nordeste, que cita fraude. *UOL Notícias*. <https://bit.ly/3Fe3s4R>

- Amâncio, T. (2021). Prefeitura de SP negocia compra das vacinas da Janssen e da Pfizer contra Covid-19. *Folha de São Paulo*. <https://bit.ly/3AWUnei>
- Andrade, H. (2020, 21 Oct). 'Toda e qualquer vacina está descartada', diz Bolsonaro. *Uol Notícias*. <https://bit.ly/3GZF9Jk>.
- Araújo, I. V. (2012). *A influência partidária no nível municipal: paradiplomacia na cidade de São Paulo* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo. Repositório USP. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-17072013-145045/pt-br.php>.
- Avritzer, L., Kerche, F. y Marona, M. (Orgs.) (2021). Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política. *Autêntica*.
- Balbim, R. (2018). The workers' party contribution to the city diplomacy in Brazil. A local-globay ideology. *Rising Powers Quarterly*, 3 (3), 87-109.
- Batista, L. P. (2022). *A execução do Programa de Alívio da Pobreza Rural do Banco Mundial em Ambientes Periféricos: o caso do Nordeste Brasileiro* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal da Paraíba.
- Bolsonaro, E. [@BolsonaroSP]. (18 de março de 2020). *Quem assistiu Chernobyl vai entender o q ocorreu Substitua a usina nuclear pelo coronavírus e a ditadura soviética pela chinesa. +1 vez uma ditadura preferiu esconder algo grave a expor tendo desgaste, mas q salvaria inúmeras vidas. A culpa é da China e liberdade seria a solução.* [Tweet]. Twitter: <https://bit.ly/3OPE9JI>
- Brum, E. (2021, 21 Jan.). Pesquisa revela que Bolsonaro executou uma 'estratégia institucional de propagação do coronavírus'. *El País*. <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-21/pesquisa-revela-que-bolsonaro-executou-uma-estrategia-institucional-de-propagacao-do-virus.html>
- Bueno, I. (2010). *Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA* (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília. Repositório UnB. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/7875>
- Calil, G. G. (2021). A negação da pandemia: reflexões sobre a estratégia bolsonarista. *Serv. Soc. So. São Paulo*, 140, 30-47. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.236>
- Cidade de São Paulo (2021, 4 mar). Prefeitura negocia compra de vacinas contra a Covid-19. <https://bit.ly/3VHo1wb>
- Clementino, M. (2019). A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, 21, 165-174. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9702>
- CNN Brasil (2020, 25 mar). Em carta, governadores do Nordeste criticam Bolsonaro e defendem priorizar saúde. *CN*. <https://bit.ly/3XENrwh>.
- Conectas, Cepedisa (2021). *Boletim Direitos na pandemia: mapeamento e análises das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil*. Conectas Direitos Humanos; Centro de pesquisas e estudos de Direito Sanitário (Cedepisa), Universidade de São Paulo. https://www.fsp.usp.br/site/wp-content/uploads/2018/02/Boletim_Direitos-na-Pandemia_ed_10.pdf
- Consórcio Conectas (2022). *Balanço de Ações – Gestão Março 2021-Março 2022*. Fórum Nacional de Prefeitos. <https://bit.ly/3ORhFbq>
- Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (2019). *Carta dos Governadores do Nordeste*. Consórcio Nordeste. <https://static.poder360.com.br/2019/07/CartadosGovernadoresJulho.pdf>
- Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (2020, 18 mar.). *Carta ao Embaixador da China no Brasil*. [Tweet]. Twitter: https://twitter.com/costa_rui/status/1241146803740868608?s=20&t=yQlgD0meXQQ15KIPMTddpw

- Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (2022). *Relatório de Atividades 2019-2021*. Consórcio Nordeste.
- Confederação Nacional de Municípios (2018). *Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros*. Confederação Nacional de Municípios. <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3646#:~:text=Mapeamento%20dos%20Cons%C3%B3rcios%20P%C3%ABlicos%20Brasileiros&text=Dos%205.568%20Munic%C3%ADpios%2C%204.081%20participam,no%20Sul%20e%20no%20Sudeste>.
- Correio 24 Horas (2020, 20 mar). Governador pede ajuda a China para controlar pandemia de coronavírus na Bahia. *Correio 24Horas*. <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/governador-pede-ajuda-a-china-para-controlar-pandemia-de-coronavirus-na-bahia/>
- Dias, W. [@wdiaspi] (2020, 06 de nov.). *Representando o Consórcio Nordeste e o Fórum de Governadores, participei de reunião por videoconferência com o Embaixador da China no Brasil, Yang Wanming. Em pauta, o andamento dos testes da vacina chinesa em parceria com o Instituto Butantan*. [Tweet]. Twitter: <https://bit.ly/3VW0J5V>
- Embaixada da China no Brasil [@EmbaixadaChina] (2020, 19 mar.). *Como deputado federal, ao invés de contribuir devidamente para esse combate, você tem gastado tempo e energia para atacar deliberadamente a China e espalhar boatos*. [Tweet]. Twitter: <https://bit.ly/3uaWZBp>
- Embaixada da China no Brasil. [@EmbaixadaChina] (2021, 05 Feb). *Na videoconferência, o Emb. @WanmingYang conversou com 15 governadores e representantes de 25 estados brasileiros. Concordaram em aprofundar as cooperações subnacionais em diversas áreas. Agradecemos a iniciativa do governador @wdiaspi e do Fórum dos Governadores*. [Tweet]. Twitter: <https://bit.ly/3irfAGT>
- Fonseca, N. (2021, 7 abr). Governadores do Norte e Nordeste voltam a discutir importação da Sputnik V. *CNN Brasil*. <https://bit.ly/3gQaP9l>
- Fróio, L. (2015). *Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco. UFPE Repositorio. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/14021#:~:text=A%20atua%C3%A7%C3%A3o%20internacional%20dos%20governos,de%20estudo%20das%20rela%C3%A7%C3%B5es%20internacionais>.
- Henrichs, J. (2018). *Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros*. Confederação Nacional de Municípios.
- Junqueira, C., Araújo, I. F. y Silva, J. (2022). A “Nova Política Externa Brasileira” e a busca por uma Paradiplomacia Anti-Negacionista. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 7 (1), 4-21. <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/61271>
- Kuznetsov, A. (2015). *Theory and practice of paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*. Routledge. <https://www.routledge.com/Theory-and-Practice-of-Paradiplomacy-Subnational-Governments-in-International-Kuznetsov/p/book/9780367600402>
- Lecours, A. (2008). *Political issues of paradiplomacy: Lessons from the developed world*. Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’ and Antwerp University. <https://www.clingendael.org/publication/political-issues-paradiplomacy-lessons-developed-world>
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown. <https://crownpublishing.com/archives/feature/democracies-die-steven-levitsky-daniel-ziblatt>
- Lui, L., Albert, C. E., Marques dos Santos, R. y Vieira, L. (2021). Disparidades e heterogeneidades das

- medidas adotadas pelos municípios brasileiros no enfrentamento à pandemia de Covid-19. *Trabalho, Educação e Saúde*, 19. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00319>
- Matoso, F. (2015, 21 mar). Dilma recebe apoio de governadores do Nordeste em reunião do planalto. *G1 Política*. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/governadores-do-nordeste-entregam-dilma-carta-de-apoio.html>
- Matsumoto, C. E. (2011). *As determinantes locais da para-diplomacia* (Dissertação Mestrado). Universidade de Brasília. Repositório UnB. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/10147>
- Meireles, T. (2019). Do political parties matter for subnational international activities? Evidence from Brazilian municipalities. *77th Annual MPSA Conference*. <https://sdpsc.fffch.usp.br/sites/sdpssc.fffch.usp.br/files/inline-files/3260-3357-1-PB.pdf>
- Oliveira, E. y Xarur, C. (2020, 19 mar). Chanceler de Bolsonaro diz que reação de embaixador chinês foi inaceitável e cobra retratação. *O Globo*. <http://glo.bo/3EOaaxi>
- O Globo (2020, 19 mar). Atrito entre Eduardo Bolsonaro e embaixador Chinês sobre coronavírus preocupa governo brasileiro. <https://oglobo.globo.com/mundo/atrito-entre-eduardo-bolsonaro-embaixador-chines-sobre-coronavirus-preocupa-governo-brasileiro-24314604>
- Organização Mundial da Saúde (OMS) (2021). *Who COVID-19 Dashboard*. <https://covid19.who.int/>
- Our World in Data (2022). *Coronavirus Pandemic, COVID-19*. <https://ourworldindata.org/coronavirus>
- Prado, D., Junqueira, C. y Mauad, A. (2021). Subnational activism and conflicts within Jair Bolsonaro's government: An analysis of the Brazilian states' actions in the Sustainable Development Goals (SDG) agenda during 2019. *Revista Estudos Internacionais*, 9 (3), 114-132. <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2021v9n3p114-132>
- Prado, D. (2018). A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. *Carta Internacional*, 13 (3), 137-168. <https://doi.org/10.21530/ci.v13n3.2018.846>
- Ramos, R. (2021, 12 mar). Consórcio Nordeste acertou 'compra firme' de 37 milhões de doses da Sputnik V, diz governador do Piauí. *O Globo*. <https://oglobo.globo.com/saude/vacina/consorcio-nordeste-acertou-compra-firme-de-37-milhoes-de-doses-da-sputnik-diz-governador-do-piaui-24922530>
- Rei, F. (2021). The Covid-19 pandemic and the action of new international actors in the area of global governance and paradiplomacy. *Revista de Direito da cidade - City Law*, 13 (2), 753-774. <https://pesquisa.bvsalud.org/global-literature-on-novel-coronavirus-2019-ncov/resource/pt/covidwho-1244982>
- Salles, S. (2021, 2 abr). Rio negocia a compra de 8 milhões de doses da vacina russa Sputnik V. *CNN Brasil*. <https://bit.ly/3VuDdH>
- Schiavon, J. (2004). La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio comparativo con seis federaciones. *Integración y Comercio*, 21, 109-138. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1254018>
- Shalders, A. (2020, 11 dec). Governador ou presidente: quem é responsável pela vacinação dos brasileiros contra a covid-19? *BBC Brasil*. <https://bbc.in/3Fb2J4t>
- Sousa, A. T. y Rodrigues, G. M. (2021). Conflitos entre governos subnacionais e o governo federal durante a pandemia de COVID-19: o Estado de São Paulo e o caso da vacina CoronaVac. *Revista Monções*, 10, 36-69. <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v10i19.13335>

- Supremo Tribunal Federal (2021, 24 feb). STF referenda liminar que autoriza estados e municípios a importar vacinas. <https://bit.ly/3irgyD1>
- Vigevani, T. y Prado, D. (2010). Ações e problemas da paradiplomacia no Brasil. En J. B. Sala y A. L. Gasparoto (Orgs.). *Relações Internacionais: Polaridades e novos/velhos temas emergentes* (pp. 25-54). Oficina Universitária – UNESP.
- Wanming, Yang China government oficial. [@WanmingYang] (2020, 19 mar). *Eu acho que o ministro da saúde Henrique Mandetta é um grande exemplo do Brasil em combate contra a pandemia coronavirus*. [Tweet]. Twitter. <https://bit.ly/3EOpPwj>
- Wanming, Yang China government oficial. [@WanmingYang] (2020, 2 jul). *Junto com o embaixador Ruy Pereira da @ABCgovBR, Flavio Werneck do @minsaudef, @evairdemelo, @depfaustopinato, testemunhamos a entrega do 2+ toneladas de itens anti-epidêmicos do governo chinês ao governo brasileiro. China e Brasil estão juntos #PorUmMundoSaudável!*. [Tweet]. Twitter. <https://t.co/pHxCCz5sfx>.
- Wanming, Yang China government oficial. [@WanmingYang] (2020, 31 mar). *A empresa Porto São Luís, parceria entre a chinesa China Communications Construction Company (CCCC) e as brasileiras WPR e Lyon, doou 50 mil pares de luvas à Secretaria Estadual de Saúde do Maranhão*. [Tweet]. Twitter <https://bit.ly/3GYbd0j>
- Wanming, Yang China government oficial. [@WanmingYang] (2020, 16 Jun). *Agora o Gov. Chinês acaba de disponibilizar um novo lote de R\$1,5+ milhões em materiais de saúde destinado especificamente ao estado do Amazonas para fortalecer o combate à COVID-19 nas comunidades indígenas. Com união e solidariedade entre os dois povos, venceremos a pandemia*. [Tweet]. Twitter. <https://bit.ly/3Fog3CV>
- Wanming, Yang China government oficial. [@WanmingYang] (2021, 20 mai). *Na conversa com o Fórum dos Governadores informei a liberação dos novos lotes de IFA pra produzir no total 16. 6 milhões de doses da Coronavac e Vacina AstraZeneca, que chegarão nos próximos dias*. [Tweet]. Twitter. <https://t.co/RZ7NKMvKi>
- Wanming, Yang China government oficial. [@WanmingYang] (2021, 29 mai). *Na manhã desta quinta (29), tive uma conversa online com o Consórcio Conectar e a Frente Nacional de Prefeitos Brasileiros @FNPrefeitos, com os temas da parceria das vacinas sino-brasileira e as cooperações entre governos subnacionais dos dois lados*. [Tweet]. Twitter. <https://t.co/xSpCieH0EQ>.
- Wanming, Yang China government oficial. [@WanmingYang] (2021, 19 ago). *@WanmingYang da parte que me toca, já vacinado com a vacina Coronavac - Butantan; só tenho a agradecer desejando vida longa à amizade e cooperação sino-brasileira*. [Tweet]. Twitter.
- Wanming, Yang China government oficial. [@WanmingYang] (2020, 16 jun). *Se celebrou hoje o webinar Cooperação Internacional contra a Covid-19, com a presença de oficiais de Beijing, Shanghai, Sichuan + estados de MG e RJ, prefeituras de Niterói, Japeri e Mangaratiba, Fiocruz, Fórum de Macau e países de língua portuguesa: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau*. [Tweet]. Twitter. <https://t.co/Q9BLzfWpX2>
- Wanming, Yang China government oficial. [@WanmingYang] (2020, 01 sep). *A China é o principal mercado exterior de Minas Gerais. Hoje eu tive o prazer de conversar com o governador @RomeuZema para estreitar ainda mais a parceria contra a COVID-19 e a cooperação pós-pandemia com o estado*. [Tweet]. Twitter. <https://t.co/6U27JiCUCX>.