

# Paradiplomacia do Estado de São Paulo: desafios e ensinamentos de sua atuação durante a pandemia da Covid-19

*Paradiplomacy of the State of São Paulo: challenges and lessons from its actions during the Covid-19 pandemic*

*Paradiplomacia en el estado de São Paulo: retos y lecciones aprendidas de su actuación durante la pandemia de Covid-19*

Caroline Silva Ribeiro<sup>1</sup>

Giovanna Carla Nogueira Moreira<sup>2</sup>

Jéssica Regina Guerra de Souza<sup>3</sup>

Maria Laura Andrade Franco<sup>4</sup>

Recebido em: 17 de setembro de 2024

Aprovado em: 22 de maio de 2025

1. Graduada em Relações Internacionais pelo Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (IERI/UFU). E-mail: caroline.ribeiro1@ufu.br.

2. Graduada em Relações Internacionais pelo Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (IERI/UFU). E-mail: giovanna.nogueira@hotmail.com.

3. Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do ABC (UFABC) e bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Organizações Internacionais e Temas Globais (OITEG). E-mail: jessicaregina guerra@gmail.com.

4. Graduada em Relações Internacionais pelo Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (IERI/UFU). E-mail: marialauraandrade@gmail.com.

## RESUMO

Este artigo estuda a ação paradiplomática do Estado de São Paulo (ESP) durante a pandemia da Covid-19 a fim de entender as ramificações desta prática e as consequências, positivas ou negativas, de seu aguçamento para a manutenção do poder centralizado governamental e para o desenvolvimento nacional. Para isso, a parceria entre o ESP e a China para a produção de vacinas é destacada devido tanto a seu não-alinhamento com o Governo Federal, quanto a seu impacto significativo na resposta à pandemia no Brasil. A atuação dos atores subnacionais, portanto, evidencia como sua ação autônoma pode suprir lacunas da política externa central e fortalecer a cooperação internacional em cenários de crise, sendo assim uma parte constitutiva da atual arquitetura das relações internacionais.

Palavras-chave: Paradiplomacia; Estado de São Paulo; República Popular da China; Pandemia da Covid-19

## ABSTRACT

This article studies the paradiplomatic action of the State of São Paulo (ESP) during the Covid-19 pandemic in order to understand the ramifications of this practice and the consequences, positive or negative, of its sharpening for the maintenance of centralized government power and for national development. To this end, the partnership between the ESP and China for the production of vaccines is highlighted due to both its non-alignment with the

federal government and its significant impact on the response to the pandemic in Brazil. The actions of sub-national actors, therefore, show how their autonomous action can fill gaps in central foreign policy and strengthen international cooperation in crisis scenarios, thus being a constitutive part of the current architecture of international relations.

Keywords: Paradiplomacy; State of São Paulo; People's Republic of China; Covid-19 pandemic

## RESUMEN

Este artículo estudia la acción paradiplomática del Estado de São Paulo (ESP) durante la pandemia de Covid-19 con el fin de comprender las ramificaciones de esta práctica y las consecuencias, positivas o negativas, de su agudización para el mantenimiento del poder gubernamental centralizado y para el desarrollo nacional. Para ello, se destaca la asociación entre la ESP y China para la producción de vacunas, tanto por su no alineación con el gobierno federal como por su significativo impacto en la respuesta a la pandemia en Brasil. Las acciones de los actores subnacionales, por lo tanto, muestran cómo su acción autónoma puede llenar vacíos en la política exterior central y fortalecer la cooperación internacional en escenarios de crisis, siendo así parte constitutiva de la actual arquitectura de las relaciones internacionales.

Palabras clave: Paradiplomacia; Estado de São Paulo; República Popular China; pandemia de Covid-19

## 1 INTRODUÇÃO

A cooperação internacional é um processo no qual países, organizações internacionais, instituições e outras entidades trabalham em conjunto para alcançar objetivos comuns ou resolver problemas que transcendem fronteiras nacionais (Serinter, 2022). Ela pode assumir diversas formas de colaboração, desde acordos bilaterais entre países até iniciativas multilaterais envolvendo várias nações e organizações e seu objetivo principal é promover o entendimento mútuo, resolver desafios globais e promover o desenvolvimento sustentável. Tradicionalmente, esse movimento era centralizado nos governos nacionais, no entanto, nas últimas

décadas observa-se o crescimento de um fenômeno que altera essa lógica, sendo esse o engajamento direto de atores subnacionais no cenário internacional.

Neste contexto, surge o que chamamos de paradiplomacia, prática que amplia o escopo de participação de atores não-centrais (governos locais, regionais e municipais, entre outros) no desenvolvimento nacional e é de extrema importância para o fomento das relações bilaterais de um país com seus parceiros (Salomón, 2012). Na perspectiva brasileira, contudo, esta prática possui uma dificuldade latente de implementação e propagação, uma vez que as entidades subnacionais constantemente se deparam com barreiras quanto à regulamentação de suas atividades internacionais, de apoio governamental e de capacidade humano-institucional (Rieger; Brum, 2019).

Contrariando esta realidade, a pandemia da Covid-19, especialmente no caso em evidência da atuação do Estado de São Paulo (ESP), tornou visível a dinâmica de autonomia crescente dessas unidades subnacionais no país e revelou não apenas a independência com a qual os atores não-centrais podem agir, como também evidenciou os impactos concretos dessa ação na formulação de políticas públicas de interesse nacional. Assim, estimulado pela inação do Governo Federal diante da cooperação internacional em saúde<sup>5</sup>, o ESP assumiu o protagonismo ao firmar parcerias diretas com a República Popular da China (RPC) para a produção e distribuição da vacina CoronaVac. Ademais, tal situação torna-se mais notória quando se considera que a falta de ação do Governo Federal rompeu com a tradição brasileira de apoiar a atuação harmônica entre os ministérios da Saúde e das Relações Exteriores a fim de garantir o direito constitucional de todos à saúde (Buss; Ferreira, 2012).

Dessa forma, este artigo analisa a trajetória paulista sob a lente teórica da crescente autonomia estratégica dos atores subnacionais, sugerindo que sua atuação independente representa uma mudança estrutural das configurações contemporâneas das relações internacionais no pós-Guerra Fria. Diante disso, objetiva-se, com um estudo do caso sobre o Estado de São Paulo, entender as ramificações desse novo caráter global e as consequências, positi-

---

5. Também entendida como “diplomacia da saúde”, conceito e prática que “emergem para tratar de questões de saúde que transcendem as fronteiras nacionais e expõem os países às influências globais, e para orientar a cooperação internacional em saúde” (Buss; Ferreira, 2012, p. 247).

vas ou negativas, de seu aguçamento para a manutenção do poder centralizado governamental. Para esse fim, o estudo utiliza de biografias sobre a temática, realizando uma análise tanto descritiva dos primeiros passos dessa atuação, ainda na década de 1980, quanto argumentativa acerca dos desafios enfrentados durante a pandemia do Covid-19 e seus ensinamentos para a atuação paradiplomática no Brasil. Em particular, examina-se a relação estratégica entre São Paulo e a China, destacando a colaboração na produção da vacina CoronaVac como um exemplo emblemático de cooperação internacional conduzida à margem do governo central. O caso escolhido se torna especial precisamente por sua natureza inédita de desalinhamento com a política externa federal vigente na época.

Nesse sentido, a experiência do ESP ilustra não apenas a capacidade dos atores subnacionais de influenciar as dinâmicas internacionais, mas também evidencia a necessidade de uma abordagem mais colaborativa para enfrentar desafios globais. À medida que a interdependência entre as nações se intensifica, os governos locais assumem um papel cada vez mais proeminente na formulação de políticas e na implementação de iniciativas que transcendem as fronteiras nacionais. Com isso, a paradiplomacia torna-se uma ferramenta essencial para promover interesses locais, fomentar o desenvolvimento econômico e social, e construir pontes de cooperação em um mundo cada vez mais interligado.

## 2 PARADIPLOMACIA E GLOBALIZAÇÃO

Com o fim da Guerra Fria, o mundo se encontrava em uma fase de reordenamento político e econômico que resultou, anos depois, num movimento de deterioração da soberania dos Estados (Keating, 2000 *apud* Junqueira, 2017). Diante desse novo cenário, o Estado perdeu parte de sua centralidade como ator exclusivo das relações internacionais, e sua capacidade de responder, de forma isolada, às complexas demandas do Sistema Internacional tornou-se cada vez mais limitada. Como consequência, a tradicional separação entre as esferas nacional e internacional foi superada, dando lugar a uma dinâmica mais fluida e interdependente (Junqueira, 2017).

Congruentemente, observa-se a intensificação da globalização, que impactou não apenas a economia mundial, mas também as esferas política e social das nações. A globalização reconfigurou

a forma espacial da organização humana, mudando os padrões de interação transcontinentais e inter-regionais. Esse fenômeno permitiu uma forte ampliação da gama de atores relevantes no Sistema Internacional e elevou qualitativamente a capacidade de ação desses agentes, dentre eles podemos dar enfoque aos agentes subnacionais (Junqueira, 2017).

Nesse cenário de aprofundamento das complexidades internacionais, alguns moldes teóricos surgiram para melhor entender essas novas dinâmicas: as ideias de cooperação descentralizada e de paradiplomacia. A primeira traz uma concepção mais abrangente – sem apresentar uma compreensão detalhada do caráter dessas novas relações internacionais –, e enfatiza o envolvimento direto das entidades subnacionais em esforços conjuntos com parcerias internacionais para abordar questões de interesse comum (Ministério das Relações Exteriores, 2021). Ela é capaz de adaptar-se às necessidades específicas das comunidades locais e regionais, proporcionando soluções mais direcionadas e eficazes, além de promover uma maior inclusão e participação das partes interessadas no processo de tomada de decisão (Ministério das Relações Exteriores, 2021).

Desde sua formulação, a noção de cooperação descentralizada tem ganhado destaque nos debates teóricos e políticos, especialmente à medida que sua aplicação prática passou a revelar características novas, dentre elas a crescente autonomia dos atores subnacionais em relação ao governo central. Mas é apenas com contribuições adicionais que se pode observar um olhar mais crítico desse novo cenário que se forma. O conceito de “*Perforated Sovereignties*”, apresentado por Duchacek (1990), torna-se especialmente relevante, visto que descreve uma realidade em que a soberania estatal deixa de ser um contorno rígido da autoridade internacional, sendo “perfurada” por unidades subnacionais que atuam de forma autônoma no cenário global. Esses atores não apenas complementam e apoiam a política externa nacional, mas muitas vezes a corrigem ou desafiam, em função de necessidades regionais específicas, agendas próprias ou, como será demonstrado neste estudo, vácuos de atuação do governo central. Nesse cenário, portanto, novas formas de atuação específicas, como a paradiplomacia, ganham força (Duchacek, 1990).

A paradiplomacia é um termo proposto pelos acadêmicos Panayotis Soldatos (1990) e Ivo Duchacek (1990), e visa compreender

a crescente atuação desses novos atores no cenário internacional, especialmente aqueles situados abaixo do nível estatal, como mencionado anteriormente. Além disso, ela é um fenômeno que, embora se relate à noção mais ampla de cooperação descentralizada, apresenta características e objetivos distintos, envolvendo um grau mais elevado de autonomia política e estratégica, podendo até mesmo divergir da política externa oficial do Estado (Salomón, 2012). A emergência desses atores no campo das relações internacionais está diretamente relacionada à relativização da soberania estatal e à reconfiguração do papel do Estado no sistema internacional, impulsionadas por processos como a globalização, a regionalização e a “fragmentação” do poder (Gonçalves, 2022).

Segundo Duchacek (1990) e Soldatos (1990), a paradiplomacia pode ser entendida como a atividade internacional realizada por atores subnacionais dando suporte, complementando, corrigindo, duplicando ou desafiando a diplomacia dos governos centrais. Anteriormente, esse tipo de diplomacia descentralizada — que não é feita somente entre os Estados e o meio internacional — abrangia apenas governos subnacionais, como municípios, estados e regiões. Contudo, devido ao avanço da globalização, a noção de paradiplomacia expandiu-se para englobar, também, a participação internacional de organizações internacionais, empresas multinacionais, comunidades científicas e organizações não governamentais, refletindo a crescente complexidade do sistema internacional contemporâneo. Assim, de acordo com Gonçalves (2022), o âmbito internacional deixou de ser um espaço exclusivamente ocupado pelos Estados nacionais e as relações internacionais passam a ser estendidas a uma multiplicidade de agentes com capacidades e interesses próprios.

Neste contexto, a atuação internacional de entes subnacionais passa a refletir um cenário em que as fronteiras da soberania estatal tornam-se progressivamente mais porosas, como observa Duchacek (1990). A multiplicidade de vínculos externos estabelecidos por esses atores, muitas vezes de forma autônoma ou mesmo em desacordo com a política do governo central, evidencia que as relações internacionais contemporâneas já não se organizam exclusivamente em torno dos Estados nacionais. O crescimento da paradiplomacia, portanto, não apenas expressa essa reconfiguração, mas torna-se um elemento estratégico para a manutenção da presença internacional do país, especialmente em contextos de descontinuidade, negligência ou oposição por parte da política externa oficial.

### **3 ATUAÇÃO PARADIPLOMÁTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO NO DECORRER DOS ANOS**

Como visto, os acontecimentos ao longo do século XX permitiram um aceleramento da globalização, inserindo os órgãos subnacionais no cenário internacional. Diante disso, se cria uma necessidade de relações entre esses atores subnacionais e a sociedade internacional independente da imposição de um Estado. O caso do Estado de São Paulo evidencia isso, visto que a sua importância econômica, social e política transborda as fronteiras nacionais, exigindo uma atuação separada para que as cidades e municípios consigam representar seus interesses. Nesse caso em específico, a atividade paradiplomática do ESP vai ter seu início no final da década de 1980, durante o mandato da prefeita da cidade de São Paulo Luiza Erundina (1989-1992), mais precisamente com a criação da Assessoria de Relações Internacionais. Além disso, é importante destacar primeiramente a atuação da cidade de São Paulo em frente às atividades paradiplomáticas do estado, dado o papel central e crucial que a cidade possui na sua representatividade econômica e política, assim como nas bases que as relações paradiplomáticas da cidade estabeleceram (Pavanelli, 2012).

Na mesma época, tentativas de centralização da atuação paradigmática estadual ocorreram por meio da criação da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais no ano de 1991, sob o governo de Luiz Fleury (1991-1995). Poucos meses depois, em novembro, foi instituído o Sistema Paulista de Promoção Internacional, o qual visava, de maneira centralizada e organizada, promover a inserção e desenvolvimento do Estado de São Paulo internacionalmente. No entanto, essas tentativas iniciais não foram bem sucedidas, e, em 1996, a Secretaria foi fechada, sendo retomada novamente décadas depois, durante o primeiro governo de Geraldo Alckmin (Aguiar, 2021).

Dito isso, nesse momento inicial todas essas relações se davam de uma maneira ainda embrionária, da mesma forma que objetivavam a busca de parcerias no âmbito internacional para estabelecer projetos, financiamentos, intercâmbios e cooperações. A atuação da Assessoria de Relações Internacionais da cidade de São Paulo pode ser descrita como “experimental”, uma vez que existiu e atuou em um momento no qual as relações paradigmáticas não eram muito comuns entre outros governos municipais. Assim, é possível

afirmar que a cidade deu início a esse experimento, desbravando novas possibilidades de relações (Pavanelli, 2012).

Desta forma, em 1989, graças a criação desse órgão, ocorreram viagens com destino a dez países em busca dessas parcerias, o que constitui o marco inicial da atuação paradiplomática da cidade. Nos governos que se seguiram, no entanto, a Assessoria de Relações Internacionais foi extinta. Nisso, sua atuação internacional não foi regida por um órgão específico com iniciativas delimitadas, mas sim pelos interesses pessoais de cada gestor e governo (Pavanelli, 2012).

Porém, mesmo com a ausência de um norteador e uma burocracia institucionalizada, a atuação paradiplomática da cidade se manteve, principalmente, com a realização de projetos em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). No governo de Paulo Maluf (1992-1996), que sucedeu Erundina, foram desenvolvidos múltiplos projetos relacionados às áreas de infraestrutura e recuperação ambiental, entre eles projetos visando a canalização de córregos, o melhoramento do saneamento básico e a verticalização e urbanização de favelas (Pavanelli, 2012).

Apesar do governo de Maluf ter conseguido manter uma certa centralização nessas relações, o período de 1997 até 2000 é marcado pela dificuldade de articulação e coordenação da atuação paradiplomática, evidenciando a necessidade do mantimento de um órgão específico voltado às relações internacionais. Nisso, tendo em vista a crescente importância do Estado de São Paulo globalmente, sua centralidade econômica, o alto fluxo de negócios, sua importância produtiva e seu papel de liderança nacional, foi criada, em 2001, a Secretaria Municipal de Relações Internacionais, com o objetivo de filtrar e orientar melhor as ações da cidade de São Paulo, tendo em vista que essa sempre exerceu um papel de principal porta de entrada econômica para o estado como um todo (Pavanelli, 2012). Mais especificamente, a secretaria era responsável por:

- (I) assessorar o prefeito em contatos internacionais, (II) estabelecer contato e manter relações com organismos internacionais, ONGs, representantes diplomáticos, empresários e outras entidades, (III) assim como fornecer suporte técnico aos órgãos da Administração do Município de São Paulo em contatos internacionais e na elaboração de projetos de cooperação internacional (Prefeitura Municipal de São Paulo, 2005).

Através desta secretaria, São Paulo consegue consolidar sua inserção no âmbito internacional, aperfeiçoando suas relações já existentes e possibilitando a criação de novas. Tendo isso em vista, entre os anos de 2010 e 2016 – os quais abrangem boa parte do segundo governo de Alckmin –, o estado vai conseguir consolidar de maneira mais centralizada sua atuação internacional, majoritariamente devido aos esforços tidos no primeiro mandato do mesmo governador. Nesse espaço de tempo, o Estado de São Paulo assina acordos com mais de 20 países, dentre eles destacando-se Itália, Canadá, Espanha, Portugal, Peru e, principalmente, a República Popular da China (RPC) (Aguiar, 2021). Diante disso, a RPC torna-se um parceiro de importância crescente, com o aprofundamento das relações entre o ESP e a China, acompanhando o aprofundamento das relações sino-brasileiras regidas pela política externa nacional (Sousa; Rodrigues, 2023).

No século XXI, a RPC começa a se tornar um parceiro crucial para o país, impulsionada pelas parcerias estratégicas estabelecidas, como a troca de tecnologias e conhecimento. Dito isso, a RPC também se torna um grande parceiro para o Estado de São Paulo, abarcando diversos projetos e extensos investimentos financeiros, os quais se estendem desde o setor de energia até o de construção, indústria e transporte, e somando cerca de US\$ 29 bilhões investidos nas últimas duas décadas. Ademais, um destaque para essa relação foi a abertura do escritório da Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade (InvestSP) em Xangai, assim como o acordo entre o Instituto Butantan e o laboratório chinês Sinovac, que resultou na produção de vacinas contra a Covid-19 (Sousa; Rodrigues, 2023).

Porém, é importante destacarmos que o Estado de São Paulo possui múltiplos outros protagonistas em sua missão de internacionalização, não apenas a cidade de São Paulo. Nisso, as cidades de Guarulhos, Sorocaba e, em especial, Campinas também tiveram um papel importante nesse processo. Por exemplo, a cidade de Sorocaba realizou múltiplos acordos de parcerias culturais e tecnológicas com atores internacionais como: Sha'ar Hanegev em Israel, Anyang na Coreia do Sul, e Wuxi e Nanchang na República Popular da China (Cardoso; Furlan, 2022). Em alinhamento, a cidade de Campinas desenvolveu relações com mais de 13 municípios no âmbito internacional, dentre eles Assunção no Paraguai, Auroville na Índia, Maltito na Itália e San Diego nos EUA (Cardoso; Furlan, 2022).

## 4 SÃO PAULO E CHINA: UMA RELAÇÃO EM PROL DA SAÚDE

Considerando a relevância da atuação paradiplomática do Estado de São Paulo discutida até então, é notório observar que, durante a pandemia da Covid-19, a mesma tornou-se crucial para a resolução da crise sanitária que alastrou o país. De acordo com Lima, Pereira e Machado (2020), o período de propagação do vírus SARS-CoV-2 no Brasil acentuou um cenário de instabilidade política, econômica e social vigente desde 2015, porém, embates entre os agentes tomadores de decisão da União (presidente de República, governadores e prefeitos) acerca das recomendações profiláticas da Organização Mundial da Saúde (OMS) – o uso de máscaras, isolamento social e a vacinação em massa contra o vírus – acabaram por ser outro condicionante para o completo colapso do sistema de saúde brasileiro e a morte de milhares de pessoas. Como consequência, ainda no primeiro semestre de 2020, o Brasil apresentou o segundo maior número de casos e de óbitos do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos (Biernath; Alvim, 2021).

Este vácuo de poder, como nomeado por Vasconcelos et al. (2022), resultante da inatividade do Governo Federal em seu papel de liderança frente à gestão da pandemia no território nacional, impulsionou, portanto, a atuação paradiplomática dos agentes subnacionais a fim de minimizar os riscos de disseminação do vírus e do desenvolvimento de quadros graves da doença. Esta atuação subnacional é legalmente apoiada pelo artigo 23 da Constituição Federal de 1988<sup>6</sup>, que estabelece competência compartilhada entre os entes federativos em assuntos de saúde nacional – ou seja, compete aos Estados e Municípios intervirem diante de ações e omissões do Poder Público Federal (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a parceria entre o Instituto Butantã e a biofarmacêutica chinesa Sinovac Biotech, a qual já possuía experiência na fabricação de vacinas contra o vírus SARS-CoV-1, responsável pela epidemia de SARS na China entre 2002 e 2004, demonstra a importância da paradiplomacia do ESP e da parceria com a RPC para o

6. Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil, 1988:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (...).

desenvolvimento nacional, sobretudo no âmbito da pesquisa científica, investimento financeiro e tecnologia. No entanto, segundo Sousa e Rodrigues (2023), este caso também representa o primeiro choque frontal da história da paradiplomacia do estado com a política externa nacional, uma vez que o ESP sempre esteve alinhado aos posicionamentos do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Desta forma, a parceria visando o compartilhamento de conhecimento científico e a compra de insumos para a produção do agente profilático resultou na obtenção da primeira vacina contra o vírus em território nacional, intitulada CoronaVac, e foi a primeira negociação sino-paulista a ser realizada sem nenhuma participação, direta ou indireta, do MRE (Sousa; Rodrigues, 2021 *apud* Pereira; Quaresma; Pellini, 2023).

Graças a seu histórico no combate à epidemia de 2002, logo em abril de 2020 o laboratório chinês já detinha uma vacina sendo testada em ensaios pré-químicos, permitindo que, em seguida, se iniciasse a fase de testes 1 e 2 com 744 voluntários chineses, os quais comprovaram a segurança e eficiência da vacina (Vasconcelos et al., 2022). Os resultados das fases contribuíram para o início da fase 3 da pesquisa no Brasil, resultando na demonstração da utilidade, eficiência e eficácia da CoronaVac tanto para o mundo quanto para a população brasileira (Salles, 2021 *apud* Vasconcelos et al., 2022).

Contudo, a produção e distribuição da vacina dependia de iniciativas do Governo Estadual paulista na viabilização de recursos financeiros para a aquisição de insumos e desenvolvimento da produção. Em resposta a uma pressão social e política, o Governo Federal viu-se obrigado a assumir o compromisso financeiro com o Programa Nacional de Imunização (PNI), ainda que os posicionamentos presidenciais permanecessem contrários à vacinação. Com isso, o ESP obteve os recursos financeiros para repassar ao Instituto Butantan e iniciar a produção (Vasconcelos et al., 2022).

Em dezembro de 2020, o Instituto já possuía 10 milhões de doses da CoronaVac, porém a liberação para seu uso emergencial foi feita pela ANVISA apenas em 17 de janeiro de 2021, após entrega de documentações, mas sem a devida comprovação de todos os dados referentes à fase 3 do estudo clínico, a qual deveria ser entregue à agência até 28 de fevereiro (Vasconcelos et al., 2022). A distribuição da vacina entre os entes federados via SUS (Sistema Único de Saúde) deu-se por meio do PNI.

Em contrapartida, Sousa e Rodrigues (2023) expõem que a atuação do ESP no enfrentamento da pandemia da Covid-19 resultou na degradação do relacionamento do presidente Bolsonaro com João Dória, então governador do ESP, visto que o chefe de Estado brasileiro pregava tratamentos precoces e posicionava-se abertamente contra a vacinação e as recomendações científicas da OMS. O mesmo pode ser dito do relacionamento do presidente com governadores de outros estados como o Maranhão, Minas Gerais e os do Consórcio Nordeste, por exemplo, os quais, por conta própria, atuaram ativamente na busca por soluções aos percalços causados pela pandemia (Montenegro, 2023).

Por fim, é possível afirmar que as relações bilaterais entre a China e o ESP se transformaram para além do âmbito econômico após 2020. Isto abre novas oportunidades não apenas para o investimento de empresas chinesas em diversos setores do estado, como também para parcerias de compartilhamento de tecnologia e conhecimento. Além disso, este caso demonstra que os estados subnacionais são atores de extrema relevância para fortalecer os interesses domésticos dos estados e municípios por meio da ação paradiplomática e da cooperação descentralizada. Neste viés, Montenegro (2023, n.p.) em seu debate sobre o protagonismo subnacional na gestão da pandemia, alega que:

A falta da atuação efetiva do governo brasileiro, no sentido de propiciar relações diplomáticas que pudessem viabilizar acordos com vista a atender as demandas locais, fez com que os atores subnacionais ganhassem destaque e ocupassem o vazio deixado pelo Estado brasileiro. Foram acordos diretos que criaram pontes com outros governos internacionais e que fizeram a diferença para algumas localidades, compensando a falta de habilidade diplomática do Itamaraty, na gestão da crise ao longo da pandemia.

## 5 DESAFIOS E APRENDIZADOS DA PARADIPLOMACIA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O contexto por trás da produção e distribuição da CoronaVac abordado expressa que conferir certo grau de independência aos entes subnacionais corrobora para a alavancagem do desenvolvimento nacional e a implementação de políticas públicas que refletem as necessidades de cada cidade e região. Ademais, na perspectiva de Bruno Lima Barbalho e William Paiva Marques Júnior (2024, p. 48),

Estabelecer níveis de autonomia para cidades e regiões pode ser, portanto, uma forma de manter a unidade nacional, o que não necessariamente promove reflexos secessionistas. A paradiplomacia pode ser cooperativa e/ou coordenativa com o governo central, e garantidora da ampliação do portfólio de oportunidades de desenvolvimento destas regiões.

Contudo, o caso abordado também revela uma série de desafios enfrentados pelo ESP que condicionam o crescimento da atuação paradiplomática tanto do estado como de outros atores subnacionais brasileiros. Dentre eles, destacam-se as tensões entre os atores subnacionais e o Governo Federal, as quais exigiram a atuação do próprio Supremo Tribunal Federal a fim de fortalecer as competências dos Estados e Municípios, especialmente para suprir as lacunas e omissões do governo central (Barbalho; Marques Júnior, 2024). Ainda conforme os autores, esse fato explicita uma problemática acerca da própria estrutura de federação empregada no Brasil, a qual, na perspectiva de Marinana Andrade e Barros e Daniela Vieira Secches (2023, p. 39), assegura que

[...] trata-se de uma Federação trina, ou seja, com três planos de repartição de competências: União, estados-membros e municípios, e Distrito Federal que reúne as competências dos municípios e dos estados-membros. [...] Apesar disso, desse forte indício de descentralização, o Brasil é uma Federação bastante centralizada em torno da União. Isso pode ser percebido tanto nas atribuições de cada ente em termos de políticas a serem empreendidas por cada um quanto da arrecadação tributária.

Em complemento a essa visão, como já discutido anteriormente, a atuação externa dos atores não-centrais também reflete a porosidade das fronteiras da soberania estatal (Duchacek, 1990), fazendo com que tentativas de ampliar seu protagonismo<sup>7</sup> – como lhes dar a capacidade de firmar tratados unilaterais, por exemplo – seja limitada ao (1) estabelecimento de mecanismos e instituições para a condução das relações internacionais; (2) à formulação e implementação de políticas domésticas vinculadas às relações internacionais, como aquelas voltadas à atração de investimentos e à

---

7. Esta tentativa configura a Proposta de Emenda à Constituição no 475/2005 que propunha adicionar um parágrafo ao artigo 23 da Constituição Federal visando permitir que os estados, Distrito Federal e municípios, no âmbito de suas competências, pudessem promover atos e celebrar acordos com entes subnacionais estrangeiros, desde que com a prévia autorização da União, conforme o artigo 21 da Constituição Federal. Esta PEC não foi aprovada pelo Congresso Nacional.

promoção de exportações; (3) à organização de missões ao exterior; (4) ao recebimento de missões estrangeiras; (5) à assinatura de atos internacionais; (6) à participação e organização, redes ou conferências internacionais; (7) à organização de eventos internacionais; e (8) ao desenvolvimento de redes de serviços de apoio para internacionalização da economia local, como melhorias na infraestrutura de telecomunicações, etc. (Barbalho; Marques Júnior, 2024). Com isso, as vantagens da paradiplomacia muitas vezes também são reduzidas apenas a seus benefícios econômicos (Salomón, 2012), porém, – como defendido por Barbalho e Marques Júnior (2024) – elas podem fortalecer a democracia e o sistema federal, uma vez que “o processo decisório das diretrizes da política externa seria beneficiado pela ampliação da participação das forças econômicas e sociais, que em geral são bem mais compreendidas e articuladas no plano local e não no nacional.” (Ribeiro, 2009, p. 35 *apud* Barbalho; Marques Júnior, 2024, p. 47).

Outro desafio a ser destacado corresponde às desigualdades regionais de atuar paradigmaticamente explicitadas durante a pandemia. Na visão de Rieger e Brum (2019), a atividade ainda é quase que restrita a poucos atores, uma vez que suas ações podem ser caras, exigindo recursos humanos, financeiros e logísticos que nem todos os estados e municípios possuem. Na pandemia, esta situação agravou-se de modo que, mesmo diante do colapso do SUS, muitos estados se viram incapacitados, especialmente aqueles com menor acesso à infraestrutura, sem grande poder econômico ou mesmo localizados em difíceis áreas de acesso (Lima; Pereira; Machado, 2020). Por outro lado, isto também serviu como condicionante para a paradiplomacia de outros, como Maranhão, Minas Gerais e os estados pertencentes ao Consórcio Nordeste, por exemplo (Montenegro, 2023). Todavia, Lima, Pereira e Machado (2020, p. 3) argumentam que “diante das importantes disparidades nas condições fiscais de estados e municípios, o enfrentamento das desigualdades socioespaciais exige um papel ativo da esfera federal no gasto social, que permanece restrito no âmbito da pandemia”.

Em contrapartida, a parceria sino-paulista também apresenta aprendizados tais como a autonomia e liderança subnacional. O ESP agiu de forma independente do Governo Federal, coordenando medidas sanitárias e econômicas eficazes, ressaltando a relevância das entidades subnacionais na resposta a crises de saúde pública. Ademais, ao estabelecer parcerias econômicas e tecnológicas com

a China, o estado garantiu acesso a vacinas e insumos médicos essenciais, independentemente das tensões políticas entre o Governo Federal brasileiro e a República Popular da China.

Outro ensinamento é que a atuação do ESP demonstrou a capacidade de adaptação e flexibilidade no enfrentamento dos desafios da pandemia. O empreendedorismo ao inserir-se internacionalmente na busca de imunizantes para a população paulista e brasileira também deve ser ressaltado, visto que resultou na cooperação direta com a China, na mobilização de recursos e na coordenação eficaz entre diferentes órgãos estaduais, os quais refletem a capacidade de adaptação do estado diante de circunstâncias adversas.

O terceiro ensinamento reflete a importância de reforçar a autonomia das entidades subnacionais, fomentando maior preparado e capacidade para atuar internacionalmente. Embora a coesão e a coordenação entre os diferentes níveis de governo seja primordial, especialmente em momentos de crise, a experiência de São Paulo demonstra o prestígio de uma atuação local eficaz em responder aos desafios globais. No entanto, a mesma não necessariamente deve ser contrária ao governo central, como defendido por Rieger e Brum (2019), mas sim agir de forma complementar a suas atividades.

Estas lições, portanto, revelam a importância da inserção internacional do estado, corroborando para seu crescimento singular em diversas áreas. Para tanto, o relacionamento do ESP com a potência chinesa não deve ser ignorado, uma vez que a cooperação durante a pandemia é apenas um reflexo desta extensa relação. Além disso, a cidade de São Paulo e Xangai possuem uma das mais antigas e sólidas parcerias entre cidades brasileiras e chinesas, com mais de 30 anos de cooperação (SECOM, 2025). Desta forma, após os acontecimentos de 2020, são notórios os avanços consideráveis nesta relação que criaram novas oportunidades de negócio para várias cidades paulistas.

Sendo assim, o protagonismo do estado na manutenção do relacionamento nacional com a China representa uma chance para desenvolver a região por meio da cooperação descentralizada e da paradiplomacia, podendo também ampliá-las para novos parceiros globais. O Fórum Municipal Internacional do BRICS, por exemplo, é uma iniciativa dos países do BRICS+ para fomentar a colaboração entre seus governos regionais e municípios de modo a impulsionar

avanços em áreas de gestão urbana, infraestrutura, educação, cultura, sustentabilidade, entre outros (Beaklini, 2024; ABM, 2025), e já auxiliou para que projetos de infraestrutura do ESP fossem firmados, tais como a construção do Trem Intercidades (TIC), que ligará as cidades de São Paulo e Campinas, e da Linha 17-Ouro do Metrô, que ligará o Aeroporto de Congonhas à Estação Morumbi (Agência SP, 2025). Desta forma, é possível afirmar que, embora os laços entre Brasil e China sejam reforçados pelo próprio MRE – sobretudo após 2020 –, as relações bilaterais entre os atores não-centrais brasileiros com a potência asiática são catalisadores para o desenvolvimento nacional.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise da trajetória paradiplomática do Estado de São Paulo, tendo como estudo de caso específico a pandemia da Covid-19, evidencia-se a crescente atuação de entidades subnacionais no cenário internacional e a importância de criar-se um espaço aberto para que isso ocorra. Nesse sentido, a noção de *Perforated Sovereignties* revela-se essencial para compreender a nova composição das fronteiras da autoridade estatal e como essas vêm sendo atravessadas por iniciativas autônomas.

O caso paulista ilustra de forma exemplar que a paradiplomacia pode não apenas complementar a política nacional, mas também assumir um papel protagonista e crucial em situações de lacuna ou descoordenação federal. A parceria com a RPC acentuou como a ação direta de um ator subnacional foi capaz de mitigar uma crise sanitária, garantindo acesso a vacinas e promovendo a cooperação em um momento de impasses políticos. Essa experiência reforça a importância da atuação subnacional no posicionamento do país, assim como demonstra a crescente necessidade do reconhecimento e institucionalização de espaços legítimos para que esta ocorra.

Contudo, a consolidação da paradiplomacia no Brasil ainda enfrenta desafios, como a falta de regulamentação clara, a concentração na União, e as desigualdades regionais. Esses fatores limitam o alcance e eficácia dessa atuação e evidenciam cada vez mais a urgência da formulação de mecanismos legais e operacionais que garantam a autonomia com responsabilidade, abrindo espaço para que a política externa federal seja complementada em momentos de necessidade. Tendo isso em vista, é necessário enxergar a ascen-

são de atores subnacionais não como uma ameaça à unidade federativa, mas como um instrumento de fortalecimento democrático, podendo promover avanços locais necessários, mesmo frente à negligência da esfera federativa.

Diante do exposto, esse estudo conclui que ampliar e preservar o espaço de atuação dos atores subnacionais no plano internacional não apenas contribui para o desenvolvimento regional, mas também fortalece a inserção internacional do país. O caso tratado demonstra que a descentralização diplomática, quando orientada por interesses públicos e conduzida com responsabilidade política, pode ser um fator decisivo na superação de crises e na abertura de novas oportunidades estratégicas. Assim, a paradiplomacia deve ser entendida não como exceção emergencial, mas como parte constitutiva da arquitetura das relações internacionais no século XXI.

## REFERÊNCIAS

- ABM. ABM destaca papel da cooperação cultural entre cidades BRICS+ em fórum internacional na Rússia. **Associação Brasileira de Municípios**, 22 abr. 2025. Disponível em: <https://abm.org.br/papel-da-cooperacao-cultural-entre-cidades-brics/>. Acesso em: 08 maio. 2025.
- AGÊNCIA SP. Governo de SP reforça parceria comercial com a China em evento. **Agência de Notícias do Governo do Estado de São Paulo**, 03 fev. 2025. Disponível em: <https://www.agenciasp.sp.gov.br/governo-de-sp-parceria-comercial-china/>. Acesso em: 08 maio. 2025.
- AGUIAR, Isabela Araújo. O Desenvolvimento da Paradiplomacia no estado de São Paulo e a Política Externa do Governo de Dilma Rousseff. **Conexões Internacionais**: Economia Política, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 59-66, jan. 2021. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/ci/article/download/13313/7502>. Acesso em: 27 jun. 2024.
- BARBALHO, Bruno Lima; MARQUES JÚNIOR., William Paiva. FEDERALISMO E PARADIPLOMACIA: EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM TEMPOS DE PANDEMIA GLOBAL. **Revista Brasileira de Teoria Constitucional**, Florianópolis, Brasil, v. 10, n. 1, 2024. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-961X/2024.v10i1.10450. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/teoriaconstitucional/article/view/10450>. Acesso em: 07 maio. 2025.
- BARROS, Marinana Andrade; SECCHES, Daniela Vieira. “Paradiplomacia da resistência”: a reação subnacional à política (anti)ambiental de Bolsonaro. **Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI**, [S.l.], n. 37, set.-dez. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37art2>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13242>. Acesso em: 08 maio. 2025.
- BEAKLINI, Bruno. O projeto internacional de cooperação municipal dos BRICS.

**Monitor do Oriente**, 03 set. 2024. Disponível em: <https://www.monitor do oriente.com/20240903-o-projeto-internacional-de-cooperacao-municipal-dos-brics/>. Acesso em: 08 maio. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituaocompilado.htm). Acesso em: 19 abr. 2024

BIERNATH, André; ALVIM, Mariana. 300 mil mortes por covid-19 no Brasil: a escalada que levou país a esse número de óbitos na pandemia. São Paulo: **BBC News Brasil**, 24 mar. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56465112>. Acesso em: 07 maio. 2025.

BUSS, Paulo Marchiori; FERREIRA, José Roberto. Brasil e saúde global. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012. p. 241-265.

CARDOSO, Letícia Bonilha; FURLAN, Adriana Aparecida. Paradipomacia como Oportunidade para o Desenvolvimento de Cidades do Interior de São Paulo. **Pluri Discente**, [s. l.], out. 2022. Disponível em: <https://pluridiscente.cruzeirodosulvirtual.com.br/pluridiscente/article/download/112/95/341>. Acesso em: 27 jun. 2024.

DUCHACEK, Ivo D. Perforated Sovereignties: Toward a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (eds.). **Federalism and International Relations**: The Role of Subnational Units. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 1-33.

GONÇALVES, Alcindo. Governança Global e Relações Internacionais. **Caderno de Relações Internacionais**, v. 13, nº 24, p. 87 – 112, 2022. Recuperado de <https://revistas.faculdadedamais.edu.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/1636>. Acesso em: 21 abr. 2024

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Paradipomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **BIB – Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, n. 83, p. 43-68, 2017. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/429>. Acesso em: 21 abr. 2024

LIMA, Luciana Dias de; PEREIRA, Adelyne Maria Mendes; MACHADO, Cristiani Vieira. Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 7, 2020. DOI: 10.1590/0102-311X00185220. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/HSHqX3v5bnW5pqqlpHrzg8m/?lang=pt#>. Acesso em: 07 maio. 2025.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Cooperação Descentralizada**. Brasil: 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/sites-antigos-retirados-do-ar/abc/acesso-a-informacao/projetos/cooperacao-do-brasil-para-o-exterior/cooperacao-descentralizada>. Acesso em: 22 abr. 2024.

MONTENEGRO, Juliana Ferreira. A paradiplomacia e o protagonismo na gestão da pandemia do Covid-19. In: **Ciência Inteligente: Pesquisas Nacionais em Humanas**. Recife, Pernambuco: Even3, 2023. Ebook. Disponível em: <https://www.even3.com.br/ebook/ci-humanas-1/633091-A-PARADIPLOMACIA-E-O-PROTAGONISMO-NA-GESTAO-DA-PANDEMIA-DO-COVID-19>. Acesso em: 19 abr. 2024.

PAVANELLI, Rafael de Carvalho. Paradiplomacia: A inserção e atuação internacional da cidade de São Paulo no período de 2005-2008. **Revista de Iniciação Científica da FFC**, [S. l.], v. 12, n. 1, 9 fev. 2012. Disponível em: <https://revistas.mariilia.unesp.br/index.php/ric/article/view/549>. Acesso em: 21 abr. 2024.

PEREIRA, Rodrigo Kuester; QUARESMA, Cristiano Capellani; PELLINI, Alessandra Cristina Guedes. A paradiplomacia como modelo alternativo de Políticas Públicas: o caso da cooperação entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo e Matola na área de resíduos sólidos (2011) e o caso do Estado de São Paulo na compra de vacinas da COVID-19 (2020-2022). **Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes**, [S. l.], v. 11, n. 29, 2023. DOI: 10.17271/23178604112920233524. Disponível em: [https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/cidades\\_verdes/article/view/3524](https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/cidades_verdes/article/view/3524). Acesso em: 07 maio. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Relações Internacionais. **Relatório de Gestão: A atuação internacional da cidade de São Paulo**. São Paulo, 2005.

RIEGER, Fernando Camara; BRUM, Argemiro Luis. PARADIPLOMACIA E DESENVOLOVIMENTO REGIONAL: UMA PROPOSTA DE COOPERAÇÃO ENTRE GOVERNOS LOCAIS. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, BA, v. 3, n. 44, dez. 2019, p. 148-171. DOI: <http://dx.doi.org/10.36810/rde.v3i44.6224>. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/6224>. Acesso em: 07 maio. 2025.

SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012. p. 269-300.

SECOM. Prefeitos de São Paulo e Xangai fortalecem parceria em visita oficial à China. **SECOM – Prefeitura da Cidade de São Paulo**, 25 abr. 2025. Disponível em: <https://capital.sp.gov.br/web/prefeitura-de-sao-paulo/w/prefeitos-de-s%C3%A3o-paulo-e-xangai-fortalecem-parceria-em-visita-oficial-%C3%A0-china#:~:text=A%20parceria%20entre%20S%C3%A3o%20Paulo,inovador%20em%20ambas%20as%20cidades>. Acesso em: 08 maio. 2025.

SERINTER. **Sobre a Cooperação Internacional**. SERINTER – SECRETARIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO DISTRITO FEDERAL, Brasília, 2022. Disponível em: <https://internacional.df.gov.br/sobre-a-cooperacao-internacional/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated States as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (Eds.).

**Federalism and International Relations.** The Role of Subnational Units. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 35-53.

SOUZA, Ana Tereza Lopes Marra de; RODRIGUES, Gilberto M. A. São Paulo, Xangai: convergências, choques e perspectivas da paradipomacia nas relações bilaterais Brasil-China. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 37, set-dez 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=4725bb43-c206-49c6-b0a2-23dcd523730c>. Acesso em: 19 abr. 2024.

VASCONCELOS, Daniel; ROSSI, Rinaldo de Castilho; GARCIA, Tatiana De Souza Leite; OLIVEIRA NETO, Thiago. Crise do Federalismo Brasileiro e a Paradipomacia da Saúde do Estado de São Paulo. In: ALBUQUERQUE, Miguel; GANDRA, Tiago. (Org.). **Panorama da Covid-19 no Brasil**. Curitiba: Editora CRV, 2022. p. 589-597.