

Cooperação Descentralizada Sul-Sul e Paradiplomacia
no Contexto Pandémico e Pós-pandémico no Brasil

Os casos dos estados de São Paulo e do Maranhão

Inês Sofia Magalhães Carneiro da Fonseca Pinto | 48655

Mestrado em Relações Internacionais e Diplomacia – Especialização em Diplomacia Económica

**Cooperação Descentralizada Sul-Sul e Paradiplomacia no Contexto
Pandémico e Pós-pandémico no Brasil**

Os casos dos estados de São Paulo e do Maranhão

Orientadora: Prof. Doutora Suhayla Khalil Viana de Castro

Coorientadora: Prof. Doutora Raquel Santos Fernandes

Dezembro de 2025



UNIVERSIDADE PORTUCALENSE

Do conhecimento à prática.



Cooperação Descentralizada Sul-Sul e Paradiplomacia no Contexto Pandémico e Pós-pandémico no Brasil

Os casos dos estados de São Paulo e do Maranhão

Mestrado de Relações Internacionais e Diplomacia | 2024/2025 | 2º
Ano | Dissertação de Mestrado | Prof. Doutora Suhayla Viana de
Castro e Prof. Doutora Raquel Santos Fernandes

Inês Sofia Magalhães Carneiro da Fonseca Pinto | 48655



Cooperação Descentralizada Sul-Sul e Paradiplomacia no Contexto Pandêmico e Pós- pandêmico no Brasil

O caso dos estados de São Paulo e do Maranhão

Mestrado de Relações Internacionais e Diplomacia | 2024/2025 | 2º Ano | Dissertação de
Mestrado | Prof. Doutora Suhayla Viana de Castro e Prof. Doutora Raquel Santos Fernandes

Inês Sofia Magalhães Carneiro da Fonseca Pinto | 48655

Agradecimentos

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha orientadora, a Professora Doutora Suhayla Viana de Castro, e à minha coorientadora, Professora Doutora Raquel Santos Fernandes, pela disponibilidade, dedicação, cuidado, paciência e pelos sábios conselhos ao longo da elaboração desta dissertação. Exemplos enquanto pessoas e profissionais exímias, pelas quais tenho grande admiração.

A todos os entrevistados. Ao Doutor Andrey Brito, aos Participantes 2 e 3, e ao Professor Doutor Carlos Lula, pela disponibilidade, simpatia e prestabilidade na divulgação de informações essenciais. Graças às respetivas contribuições foi possível enriquecer largamente a presente investigação. Um especial agradecimento ao Doutor Andrey Brito e à Participante 3, uma vez que foi a partir dos mesmos que foi possível contactar os restantes participantes.

Aos meus avós e aos meus amigos, por todo o apoio, carinho e alento, dia após dia. À Maria José, pela confiança nas minhas capacidades e por me ajudar acreditar em mim própria. À minha mãe, que sempre se esforçou para me dar o melhor e que sempre me encorajou a estudar. É a ela a quem dedico este trabalho.

Resumo

O surgimento de novos atores no Sistema Internacional, incluindo países emergentes – como o Brasil e a República Popular da China (RPC) – e governos subnacionais, tem reconfigurado as dinâmicas da Cooperação Internacional. A Cooperação Descentralizada entre o Brasil e a RPC, na área da saúde, tornou-se particularmente visível durante a crise sanitária do Covid-19, face à situação de emergência e à falta de resposta do Governo Federal Brasileiro. Embora existam estudos que examinam este fenômeno, persiste um déficit de conhecimento sobre como é que a cooperação no combate à Covid-19 alterou padrões de Cooperação Descentralizada em saúde entre os governos subnacionais brasileiros e a RPC, durante e após a Pandemia. Esta pergunta é acompanhada por três objetivos de investigação, nomeadamente, interpretar se as parcerias derivam de um conjunto de ações paradiplomáticas instituídas pelos estados brasileiros no período pandémico e pré-pandémico; analisar a continuidade das parcerias firmadas entre os estados de São Paulo e do Maranhão com a RPC, no combate ao vírus da Covid-19; e identificar o desenvolvimento de novas parcerias, em matéria de Cooperação Descentralizada em saúde no período pós-pandémico, bem como a decorrência daquelas firmadas durante a pandemia. Esta investigação assenta numa abordagem qualitativa, combinando estudos de caso, análise documental e a análise temática de entrevistas. Os resultados apontam para uma divergência entre os dois casos de estudo, sugerindo que apenas no caso de São Paulo se verificou uma continuidade nas parcerias firmadas durante a Pandemia, bem como a existência de novos projetos de cooperação em saúde.

Palavras-Chave: Cooperação Sul-Sul; Cooperação Descentralizada; Paradiplomacia; Covid-19; República Popular da China; Brasil.

Abstract

The emergence of new actors in the International System, including emerging countries – such as Brazil and the People's Republic of China (PRC) – and subnational governments, has reconfigured the dynamics of International Cooperation. Decentralised Cooperation between Brazil and the PRC in the area of health became particularly visible during the Covid-19 health crisis, given the emergency situation and the lack of response from the Brazilian Federal Government. Although there are studies that examine this phenomenon, there remains a knowledge gap regarding how cooperation in combating Covid-19 altered patterns of Decentralised Cooperation in health between Brazilian subnational governments and the PRC during and after the pandemic. This question is accompanied by three research objectives, namely to interpret whether such partnerships derive from a set of paradiplomatic actions instituted by Brazilian states during the pandemic and pre-pandemic period; to analyze the continuity of partnerships established between the states of São Paulo and Maranhão with the PRC in combating the Covid-19 virus; and to identify the development of new partnerships in Decentralised Health Cooperation in the post-pandemic period, as the outcome of those established during the pandemic. This research is based on a qualitative approach, combining case studies, document analysis and thematic analysis of interviews. The results point to a divergence between the two case studies, suggesting that only in the case of São Paulo was there continuity in the partnerships established during the pandemic, as well as the existence of new health cooperation projects.

Keywords: South-South Cooperation; Decentralised Cooperation; Paradiplomacy; Covid-19; People's Republic of China; Brazil.

Índice

Introdução.....	1
1. Apresentação do tema	1
2. Estado de Arte.....	9
3. Metodologia.....	15
4. Relevância e estrutura	20
Capítulo I – Quadro Teórico-Conceptual.....	23
1.1 Cooperação Sul-Sul	23
1.1.2 Cooperação Sul-Sul em Matéria de Saúde	27
1.2 Paradiplomacia.....	29
1.2.1 Paradiplomacia em Matéria de Saúde	32
Capítulo II – O Brasil e a RPC na Cooperação Sul-Sul e na Paradiplomacia.....	34
2.1 Cooperação Sul-Sul	34
2.1.1 Cooperação Sul-Sul em saúde	38
2.2 Paradiplomacia.....	42
2.2.1 Paradiplomacia em Matéria de Saúde	48
Capítulo III – Análise dos Estudos de Caso	51
3.1 O Caso do Estado de São Paulo.....	51
3.1.1 As Relações Sino-Paulistas entre 2000 e 2019.....	51
3.1.2 A Cooperação durante a Pandemia	56

3.1.3 A Cooperação em Saúde e o Período Pós-Pandémico.....	65
3.2 O Caso do Estado do Maranhão	78
3.2.1 As Relações RPC-Maranhão entre 2000 e 2019.....	78
3.2.2 As Relações Sino-Maranhenses durante a Pandemia	81
3.2.3 O Período pós-Pandémico e a Cooperação Sino-Maranhense	85
3.3 Comparação de Resultados	92
Conclusão.....	99
Considerações Finais.....	99
Contributos e Implicações do Estudo	102
Limitações e Recomendações para Investigação Futura.....	102
Referências	104
Anexos.....	134
Anexo I – Guião de Entrevistas	134
Anexo II – Codebook.....	135

Lista de Siglas e Acrónimos

AAPE – Associação de Amizade entre Países Estrangeiros
AFEPA - Assessoria Especial dos Assuntos Federativos e Parlamentares
ALEMA - Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Alesp- Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Anvisa- Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AOD - Ajuda Oficial para o Desenvolvimento
ASEAN - Associação das Nações do Sudeste Asiático
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CCPCI – Conselho Chinês para a Promoção do Comércio Internacional
CEBC- Conselho Empresarial Brasil-China
CELAC - Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CSS – Cooperação Sul-Sul
CTPD - Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
EUA – Estados Unidos da América
FAPEMA - Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão
FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FIEMA - Federação da Indústria do Estado do Maranhão
Fiocruz - Fundação Oswaldo Cruz
G20 – Grupo dos 20
IBSA – Índia, Brasil e África do Sul
Mercosul – Mercado Comum do Sul
OBOR – One Belt One Road
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OMS – Organização Mundial de Saúde
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSL – Partido Social Liberal
RLS – Regional Leaders Summit
RPC – República Popular da China
SEDEPE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Económico e Programas Estratégicos
STF – Supremo Tribunal Federal
UNASUL - União de Nações Sul-Americanas
UFMA - Universidade Federal do Maranhão
USP - Universidade de São Paulo
VIH/SIDA - Vírus da Imunodeficiência Humana / Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

Lista de Figuras, Gráficos e Tabelas

Figura 1- A Evolução da Cooperação em Saúde no Âmbito das Relações Paradiplomáticas entre São Paulo e a RPC. Elaboração própria.77

Gráfico 1 - Número de Iniciativas e Atores na Cooperação e Paradiplomacia de Saúde Sino-Paulistas. Elaboração própria.71

Gráfico 2- Principais Atores na Cooperação Técnica em Saúde entre 2022-2025. Elaboração própria.....75

Gráfico 3 - Acordos Vacinais em Parceria com a RPC no Estado de São Paulo. Elaboração própria.....75

Tabela 1- Tipologia de Parcerias de Cooperação Técnica em Saúde no Estado de São Paulo. Elaboração própria.....77

Tabela 2- Nº de parcerias de saúde entre o estado do Maranhão e a RPC. Elaboração própria.92

Introdução

1. Apresentação do tema

Nas últimas décadas, a ascensão de alguns países do Sul Global, como o Brasil e a República Popular da China (RPC), e o surgimento de outros atores para além do Estado nas Relações Internacionais trouxeram mudanças à Cooperação Internacional (Besharati e Esteves, 2015). Com efeito, a Cooperação Sul-Sul (CSS) diz respeito à interação de dois ou mais países em desenvolvimento, com vista à concretização de objetivos individuais ou comuns, através da troca de conhecimentos, experiência, competências técnicas e recursos (Ayllón, 2010).

Este tipo de cooperação estabeleceu-se como uma alternativa à Cooperação Norte-Sul, ao promover as relações entre os países em desenvolvimento, baseadas em contextos históricos comuns e benefícios mútuos, indo além do conceito de Ajuda para o Desenvolvimento e do binómio doador-recetor. Além disso, a CSS visa o reforço das relações entre os países em desenvolvimento e a formação de coligações entre os mesmos, com o objetivo de reformar o Sistema Internacional, tornando-o mais inclusivo e representativo dos interesses dos países do Sul Global (Lima e Milani, 2016; Sotillo, 2010).

O Brasil foi um dos países envolvidos na CSS desde a Conferência de Buenos Aires, de 1978, destacando-se pelos programas desenvolvidos, com vista a combater a fome e a pobreza (Chediek, 2017). O crescimento da economia brasileira e o reconhecimento internacional do seu desenvolvimento levou o país a envolver-se em diversos projetos no âmbito da Cooperação Técnica Internacional, voltando-se sobretudo para outros países em desenvolvimento. Tendo já passado por alguns cenários transversais a muitos destes países, como o processo de industrialização, o modelo de substituição de importações e a receção de Cooperação Norte-Sul, o Brasil tornou-se capaz de promover um modelo complementar de cooperação, tendo em conta o seu passado e as limitações da ajuda tradicional. Como tal, o aumento da cooperação brasileira em projetos de desenvolvimento culminou na criação da Agência Brasileira de Cooperação, em 1987, com vista à coordenação dos mesmos (Ayllón e Leite, 2010; Chediek, 2017).

No entanto, foi na primeira década dos anos 2000, durante o governo de Lula da Silva, que a CSS começou a ganhar maior relevância na Política Externa do Brasil, através da sua participação ativa em fóruns internacionais, nomeadamente em debates sobre o desenvolvimento, comércio, cooperação, direitos humanos, assim como o seu envolvimento na criação de outros fóruns, como o Grupo dos 20 (G20) e o IBSA¹, e no reavivar do Mercado Comum do Sul (Mercosul) (Ayllón e Leite, 2010).

¹ Fórum de cooperação trilateral composto pela Índia, Brasil e África do Sul.

Os países da América Latina e Caraíbas são o principal destino da cooperação do Brasil, que usa a solidariedade como forma de sedimentar a sua influência. Seguem-se os países africanos, concentrando-se sobretudo nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), embora também mantenha relações com os países da África Ocidental (Chediek, 2017).

A cooperação brasileira distingue-se por um conjunto de características que constituem um modelo de cooperação único, e ao mesmo tempo alinhado com a Política Externa Brasileira e com os valores da CSS. Em primeiro lugar, descarta o conceito de doador e as relações assimétricas da ajuda tradicional, propondo uma relação horizontal com os países envolvidos. Promove uma cooperação *demand-driven*, ou seja, orientada em função das necessidades dos parceiros, contrariando novamente a ajuda tradicional, que se submete à agenda do doador. Concilia ainda a solidariedade com interesses comerciais e geopolíticos, numa relação de benefícios mútuos, ao mesmo tempo que se rege também pelos princípios da não-intervenção em assuntos internos, não-condicionalidade e não-discriminação (Leite, et al, 2014).

As ações de cooperação concentram-se sobretudo na partilha de conhecimentos, assistência técnica e transferência de capacidades, nas áreas da saúde, educação, agricultura, proteção social, meio ambiente, criação de emprego, ciência e tecnologia (Chediek, 2017). Destacam-se instituições como a Embrapa, detida pelo Estado Brasileiro, no setor da agricultura; a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), no setor da saúde, vinculada ao Ministério da Saúde brasileiro; e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), também uma instituição estatal, na área do ensino profissional e treino vocacional, todas com diferentes projetos, tanto na América Latina, como em África (Leite, et al, 2014).

Além da cooperação direta com outros países em desenvolvimento, o Brasil assume ainda um papel importante na cooperação triangular ou trilateral. Este tipo de cooperação envolve a participação de países desenvolvidos ou de organizações internacionais, que vêm complementar a cooperação brasileira, aproximando-se do país pelas suas capacidades técnicas, similaridades culturais e linguísticas, e pela sua relação horizontal com outros países em desenvolvimento (sem autor, 2010, ABC e IPEA).

A cooperação é também um instrumento da Política Externa Brasileira, enquanto meio para desenvolver as relações com países em desenvolvimento noutros domínios, nomeadamente no comércio, na garantia de apoio para a candidatura do Brasil a membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas e para outras candidaturas em organizações internacionais. Desta forma, a cooperação é também uma forma de

Sem autor. Sem data. Sobre o IBSA. India Brazil South Africa Forum. Consultado a 22 de dezembro de 2025, em <https://www.ibsa-trilateral.org/pt/index.html>

disseminação de *soft power* e consolidação da percepção do Brasil como um país relevante na cooperação internacional e intermediário entre os países do Sul e do Norte na cooperação triangular (Leite, et al, 2014).

Além da participação dos Estados na Cooperação Internacional e nas relações Sul-Sul, a integração de outros agentes como Organizações Não Governamentais, instituições públicas ou privadas e sociedade civil, no que respeita à cooperação técnica e financeira, originou o conceito de Cooperação Descentralizada (CD), também ela presente na cooperação brasileira, quer através de instituições estatais como as supramencionadas, como também do setor empresarial, com vista ao aumento das suas exportações e ao investimento nos países recetores (Comunidade Europeia, 1992; Giacalone, 2016).

Por outro lado, surgimento dos governos subnacionais, como estados federados, regiões, províncias e municípios, nas Relações Internacionais é estudado a partir do conceito de Paradiplomacia (Duchacek, 1990). Importa destacar a diferença entre os conceitos de Cooperação Descentralizada e de Paradiplomacia, embora a CD seja também uma ferramenta dos governos subnacionais na sua ação externa (Salomón, 2012). O conceito de Paradiplomacia foi cunhado por Soldatos na década de 1980, como uma continuação, em graus variados, das atividades externas, pelos governos subnacionais. Distingue, portanto, a ação dos governos subnacionais, da Diplomacia levada a cabo pelos governos centrais. Tanto Duchacek, como muitos outros autores, adotaram este conceito para se referirem a este fenómeno. Para Duchacek, o prefixo “Para”, antes de diplomacia vai de encontro à sua definição: a ação externa dos governos subnacionais que pode ser paralela, coordenada ou complementar à diplomacia do Estado central (Paquin, 2020).

Embora a Paradiplomacia seja um fenómeno inicialmente estudado pelos académicos do Norte, o mesmo acabou por se alargar também aos países do Sul (Salomón, 2024). A participação de algumas cidades brasileiras no programa Urb-AI, com vista à promoção da cooperação entre cidades da União Europeia e da América Latina, foi responsável pelos inícios da proliferação da Paradiplomacia no país. Destacam-se as cidades de São Paulo e de Porto Alegre, não só pela participação no programa Urb-AI, como também pela utilização de políticas inovadoras de gestão municipal, pela contribuição para a preparação da conferência Habitat II e pelo papel desempenhado na criação da organização “Cidades e Governos Locais Unidos” (Salomón, 2024).

A ação internacional destas cidades levou à criação de estruturas e estratégias de internacionalização no país. Apesar dos esforços desempenhados pelos governos municipais para a inserção da Paradiplomacia no Brasil, foram os estados, pelo seu poder económico, que levaram à sua consolidação (Salomón, 2024).

Importa mencionar que o sistema político brasileiro consiste numa República Federativa, na qual a Constituição de 1988 consagra como parte da União, os Estados, o Distrito Federal

e os Municípios. Todos eles têm autonomia dentro das normas da Constituição e são regulados por uma legislação complementar (Presidência da República, 1988, Artigos 1 e 18).

No Artigo 21 I, a Constituição de 1988 prevê que compete à União “manter relações com Estados estrangeiros e participar das organizações internacionais”. Contudo, o deputado e relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Ney Lopes, aponta, face ao Projeto de Emenda a Constituição Nº 475, de 2005, que não há nada na Constituição que proíba os Estados, os Municípios e o Distrito Federal de estabelecerem ações internacionais, e que a liberdade para tal se encontra prevista na autonomia concedida a estes entes pelo Artigo 18 da Constituição de 1988, pelo que essa autonomia pode apenas ser limitada pelas próprias competências atribuídas a estes entes pela mesma, e pela própria restrição deliberada do legislador (Lopes, 2006).

Ainda assim, a Constituição pode exercer poder sobre a autonomia dos entes subnacionais em algumas exceções. O Artigo 84 VIII prevê que a competência para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, que necessitem da aprovação do Congresso Nacional, pertence apenas ao Presidente da República. Por sua vez, o Artigo 52 V prevê também que as “operações externas de natureza financeira” da União ou dos entes subnacionais devem ser autorizadas pelo Senado Federal (Presidência da República, 1988).

Fonseca (2014) indica que os governos subnacionais não têm competências para representar o Brasil e assinar tratados em negociações diplomáticas oficiais. Essa competência é exclusiva à União e apenas o Presidente da República, com a aprovação do Congresso Nacional, tem legitimidade jurídica para assinar tratados, convenções e acordos. No entanto, a Paradiplomacia é uma prática legítima, desde que seja complementar à política externa da União. Os governos subnacionais não necessitam de aprovação para realizar ações de Cooperação Descentralizada horizontal, pelo seu carácter técnico; no entanto, a Cooperação Descentralizada vertical necessita de aprovação do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento e do Senado Federal, por envolver financiamento. Nestes casos, se um estado federado já tiver dívidas para com a União, este não poderá endividar-se mais, nem com recursos internacionais.

Rodrigues (2008) e Salomón (2024) sublinham que a criação de órgãos para as Relações Internacionais dos governos subnacionais, por parte do Ministério das Relações Exteriores, como a Assessoria das Relações Federativas em 1997, transformada, em 2003, na Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), o estabelecimento de escritórios do Ministério em alguns estados, com vista ao apoio da ação externa dos mesmos, assim como a criação da Subdireção dos Assuntos Federativos em 2006, por parte da Presidência da República, são sinónimos da legitimidade da participação dos estados e Municípios nas relações externas.

Os autores que têm estudado a Paradiplomacia no Brasil indicam que a relação entre a atividade externa dos governos subnacionais e o Governo Federal é de cooperação. Onuki e Oliveira (2013) explicam, utilizando como exemplo o caso do município de São Paulo, que uma vez que as atividades externas do município se concentram em acordos de cooperação técnica e divulgação de políticas públicas, as mesmas não apresentam pontos de conflito com a Política Externa. Na mesma ótica, Gonçalves e Oliveira (2017) indicam que o Governo Federal tem vindo a cooperar com os governos subnacionais para coordenar as respetivas ações internacionais, através do Ministério das Relações Exteriores. Indicam também que a tendência de coordenação das ações paradiplomáticas têm vindo a aumentar, unindo os interesses locais aos interesses nacionais, e evitando de pontos de conflito.

Gonçalves e Oliveira (2017) destacam ainda o papel dos órgãos criados pelos respetivos governos subnacionais para as Relações Internacionais, na valorização da Paradiplomacia por parte do Governo Federal. Ao mesmo tempo que estimula a coordenação entre as ações externas dos entes subnacionais com a Política Externa, o Governo Federal incentiva estas ações, uma vez que facilitam o acesso a novas oportunidades de investimento e comércio.

Salomón (2024) aponta que a Paradiplomacia no Brasil se concentra essencialmente na cooperação técnica e política, na captação de recursos de agências internacionais para o desenvolvimento, na promoção de exportações e na captação de investimentos. Realça também que a Cooperação Descentralizada no Brasil assume sobretudo um cariz técnico, assim como destaca o papel da Subdireção dos Assuntos Federativos na promoção da Paradiplomacia e da Cooperação Descentralizada e na tentativa de as alinhar à CSS. Embora a autora explique que essa foi uma tentativa sem muito sucesso, sublinha também que a Pandemia da Covid-19 veio chamar à atenção do papel dos governos subnacionais no país.

De facto, a falta de uma estratégia federal coordenada para o combate à Pandemia e para a vacinação, levou os governos municipais e estaduais a procurarem alternativas de forma autónoma. A Pandemia foi, por isso, palco de colaboração entre os governos subnacionais do Brasil com a RPC. Com efeito, destaca-se a parceria entre o Instituto Butantan, vinculado ao governo estadual de São Paulo e a empresa bio farmacêutica chinesa Sinovac Biotech, na produção de uma vacina para o combate à Covid-19 (Rizzo, 2023).

O acordo assinado entre a Sinovac e o Instituto Butantan permitiu a produção integral da vacina CoronaVac, no estado de São Paulo, através da transferência de Insumos Farmacêuticos Ativos. Embora o Governo Federal liderado por Jair Bolsonaro se tenha mostrado contra a colaboração com a RPC, a produção da vacina no Brasil foi avante e a mesma foi utilizada na imunização da população brasileira (Rodrigues e Sousa, 2021).

Contrariando o cenário estabelecido na literatura, observou-se, durante o período pandémico, uma situação de disputa entre o Governo Federal e o governo estadual de São

Paulo. Embora Jair Bolsonaro e João Doria, então governador do estado de São Paulo, fossem de partidos diferentes, Bolsonaro do Partido Social Liberal (PSL) e Doria do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), fizeram uma coligação eleitoral, sob o nome de “Bolsdoria”, nas eleições de 2018. No entanto, a crise sanitária da Covid-19 veio realçar divergências entre os dois. O governo estadual de Doria estabeleceu a sua própria estratégia de combate à Pandemia, decretando períodos de quarentena e empenhando-se na vacinação da população do estado. Por outro lado, Bolsonaro assumiu uma postura negacionista em relação ao vírus e reagiu negativamente à estratégia de combate à Pandemia de Doria, e à colaboração com o laboratório chinês Sinovac. Tais reações traduziram-se em restrições ao comércio e aos municípios do estado de São Paulo; pressão sobre a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), para interromper a testagem da vacina CoronaVac; e em várias críticas à RPC e às vacinas chinesas.²

Também no caso do estado do Maranhão se registaram situações de conflito com o Governo Federal. Face à evolução da Pandemia no Brasil e aos pedidos de ajuda recusados pelo governo de Bolsonaro, o governo estadual do Maranhão determinou, por iniciativa própria, a compra de máscaras de proteção e ventiladores, a uma empresa de Santa Catarina. Contudo, o material acabou por ser confiscado pelo Ministério da Saúde, ao abrigo da lei 13.970/2020, sobre a situação emergencial da Pandemia.³

Embora, mais tarde, o Supremo Tribunal Federal (STF) tenha decretado a devolução do equipamento, invocando o pacto federal e o dever público de prestação cuidados de saúde⁴, o avanço da Pandemia no Maranhão urgiu o governo estadual a adquirir mais material médico. Foi então realizada uma compra de ventiladores e máscaras de proteção diretamente a uma empresa chinesa, embora tenham sido necessárias três operações para se conseguir obter o material. As duas primeiras falharam por interceção da Alemanha e dos Estados Unidos. A primeira tentativa tinha uma rota de transporte aéreo através da Europa, e a segunda, através dos Estados Unidos, tendo sido durante os respetivos voos, que os dois países compraram e desviaram o equipamento, que inicialmente se destinava ao Maranhão. A terceira tentativa foi realizada em conjunto com um grupo de empresários do estado do Maranhão, que doaram recursos para a aquisição de 107 ventiladores e 200 mil máscaras. De forma a evitar o fracasso da operação, foi utilizada uma rota alternativa, que fazia o voo de ligação na Etiópia e desembarcava em São Paulo, seguindo diretamente para o Maranhão (Alvarenga, Rocha, Filippou e Andrade, 2020).

² Bermúdez, A., Martins, A., Alberti, C., Sobrinho, W. (2021). Recebo ameaças desde que decretei a primeira quarentena em SP, diz Doria.. *UOL*. Consultado a 11 de abril de 2025, em <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/02/02/recebo-ameacas-desde-que-decretei-a-primeira-quarentena-em-sp-diz-doria.htm>

³ Veiga, E. (2021) Sem comando federal, é cada estado por si na pandemia. *DeutscheWelle*. Consultado a 12 de abril de 2025, em <https://www.dw.com/pt-br/sem-comando-federal-%C3%A9-cada-estado-por-si-na-pandemia/a-56587794>

⁴ Falcão, M. (2020). Celso de Mello impede bloqueio pelo governo de 68 respiradores comprados pelo Maranhão. *G1*. Consultado em 12 de abril de 2025, em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/22/celso-de-mello-impede-bloqueio-de-68-respiradores-do-maranhao-pedido-pelo-ministerio-da-saude.ghtml>

No entanto, para impedir que fosse novamente apreendido pelo Governo Federal, o material foi transportado do aeroporto de Guarulhos, em São Paulo para São Luís, no Maranhão, onde à hora de chegada não haviam funcionários da Receita Federal, para serem realizados os processos alfandegários. Desta forma, o equipamento foi levantado mediante a assinatura do Secretário Simplicio Araújo, que se comprometeu a efetuar os processos alfandegários no dia seguinte. Novamente, surgiu outra situação de conflito, dado que mesmo passando pelos tramites alfandegários em São Luís, a Receita Federal ameaçou processar o governador Flávio Dino, na altura membro do Partido Comunista do Brasil, e os empresários envolvidos, pelo facto de o material ter sido levantado sem licenciamento da Anvisa e sem autorização da Receita Federal em São Luís.⁵⁶

No contexto pandémico, este cenário de disputa entre o Governo Federal e os governos subnacionais foi além de questões partidárias. Muito embora Flávio Dino seja de um partido opositor ao PSL, João Doria, que está no mesmo lado do espectro político que Jair Bolsonaro, com quem fez uma campanha eleitoral conjunta em 2018, enfrentou também dificuldades causadas pelo Governo Federal, como já foi observado. Então, se por um lado se verifica uma atitude proativa no combate ao vírus da Covid-19, por parte dos governos de Dino e de Doria, por outro, observa-se, da parte de Bolsonaro, uma conduta de interferência perante as estratégias de ambos os governadores e de desvalorização da gravidade da doença.

Quanto à parceria chinesa na cooperação dos dois estados brasileiros, pode dizer-se que, embora tenham ficado mais evidentes na Pandemia, as relações entre o Brasil e a RPC não são exatamente novas. Os dois Estados são importantes parceiros comerciais e com relações de cooperação em vários setores. A partir de 2009, a RPC tornou-se no principal parceiro comercial do Brasil, embora as relações no âmbito da CSS se venham a desenvolver desde a década de 1980. As exportações do Brasil para a RPC concentram-se em bens primários e matérias-primas, como ferro, petróleo, soja e carne. Ainda assim, a procura chinesa por estes bens originou um superavit acumulado no Brasil, de 23.3 mil milhões de dólares, em 2012 (Paulino, 2020; Frischtak, Soares e O’Conor, 2013).

Segundo dados do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), entre 2007 e 2012, o Brasil recebeu cerca de 24,4 mil milhões de dólares em investimentos, de cerca de 39 projetos confirmados. Destacam-se projetos com o da Sinopec e da Huawei. A Sinopec presente no Brasil já desde 2004, como parceira da Petrobras, anunciou, em 2010, um novo investimento entre as duas empresas para a exploração e produção de petróleo, através da compra de 20% das operações dos blocos exploratórios na bacia do Pará – Maranhão. Por outro lado, a Huawei foi contratada em 2007, pelas três maiores operadoras de comunicações no Brasil, a Oi, a Claro e a Tim, para o desenvolvimento das suas redes 3G. Em 2011 anunciou também

⁵ Redação. (2020) Bolsonaro manda Receita Federal processar Flávio Dino por importação de respiradores. *Forum*. Consultado a 12 de abril de 2025, em <https://revistaforum.com.br/coronavirus/2020/4/20/bolsonaro-manda-receita-federal-processar-flavio-dino-por-importao-de-respiradores-73348.html>

⁶ Cerioni, C. (2020) A operação de guerra no Maranhão para driblar a Receita e ter respiradores. *Exame*. Consultado em 12 de abril de 2025, em <https://exame.com/brasil/a-operacao-de-guerra-no-maranhao-para-driblar-a-receita-e-ter-respiradores/>

um investimento de 300 milhões de dólares para a expansão dos centros de P&D em Campinas (Frischtak, Soares e O’Conor, 2013).

A cooperação sino-brasileira compreende também o setor espacial, nanotecnologia, energia, agricultura, alterações climáticas, biotecnologia, ciência, educação e saúde, destacando-se projetos como o Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS), o Centro Brasil-China de Pesquisa e Inovação em Nanotecnologia, o Laboratório Virtual da Embrapa no Exterior, o Programa Ciências Sem Fronteiras e a instalação de Institutos Confúcio no Brasil (Dantas, 2023).

No plano subnacional, dados do CEBC mostram que, entre 2007 e 2020, houve a confirmação de projetos chineses em 23 dos 27 estados do Brasil, evidenciando-se o estado de São Paulo, com maior número de projetos com participação chinesa. Destacam-se empresas como a BYD, no setor automóvel, dos transportes e das energias, com a expansão da fábrica em Campinas e projetos de pesquisa em conjunto com a Universidade de Estadual de Campinas; e a China Mobile no setor das telecomunicações, com escritório em São Paulo, que em 2020, aguardava licença para ser sede da empresa no Brasil e na América Latina (Cariello e Fragoso, 2018; Cariello 2021).

As relações sino-paulistas desenvolveram-se à medida que a RPC foi ganhando importância para o Brasil. Além de ser o estado com maior percentagem de diáspora chinesa no Brasil, São Paulo passou a albergar também a maior parte das empresas chinesas no país. Um grande passo nas relações entre São Paulo e a RPC foi dado em 2019, com a abertura de um escritório da Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade (InvestSP), em Xangai, na RPC (Sousa e Rodrigues, 2023).

Por outro lado, embora o Maranhão não seja dos estados brasileiros com maior investimento chinês, totalizando apenas 1,3% dos projetos chineses previstos para o Brasil no ano de 2019, os relatórios do CEBC destacam o esforço ativo do estado do Maranhão e da região do Nordeste na captação de investimentos chineses. Em 2019, o governo do Maranhão foi responsável pela organização de uma viagem à RPC, juntando mais de 54 empresários locais de vários setores (Bustelo, Cariello e Fragoso, 2017; Cariello, 2021).

No entanto, pode dizer-se que a aproximação entre o Maranhão e a RPC ocorreu apenas a partir de 2015, com a receção de uma delegação chinesa, marcando o início de sucessivos encontros entre ambos, mas também o reconhecimento, por parte do governador do estado, das oportunidades de cooperação que a RPC poderia proporcionar para o desenvolvimento do Maranhão (Brandão, 2020).

Em termos de projetos chineses neste estado, ainda em 2016 a CBSteel anunciou a assinatura de um memorando para a construção de uma siderúrgica. Por sua vez, no ano seguinte foi anunciada a participação da empresa chinesa China Communications

Construction Company, na construção do Porto de São Luís, no estado do Maranhão, juntamente com duas empresas brasileiras (Bustelo, Cariello e Fragoso, 2017; Cariello, 2019).

2. Estado de Arte

São várias as abordagens utilizadas na literatura para explorar a Paradiplomacia no Brasil. Em “Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros”, Vigevani (2006) fala das características da Paradiplomacia Brasileira, nomeadamente da dinâmica *stop and go*, que consiste no envolvimento das ações subnacionais externas em questões locais, geralmente referentes a tecnologia, cooperação técnica, investimentos, empréstimos e turismo, ou outros temas que afetem diretamente os estados ou municípios, mas não em relação a outras áreas que não sejam de interesse local. Debate também questões legais, enquanto limites à Paradiplomacia, apontando que embora, segundo a Constituição, a Política Externa esteja a cargo da União, existem ambiguidades no que respeita a certas áreas como a cultura e a economia, que afetam também os interesses locais. Como exemplo, refere que os estados do Amapá, Roraima e Amazônia têm particular interesse em estabelecer relações com os países vizinhos; por sua vez, o Pará tem vindo a desenvolver trocas com países da Ásia e do Médio Oriente, assim como o Ceará, Pernambuco e Bahia focam a sua ação externa em questões económicas e políticas, reforçando ainda que as questões relacionadas à promoção do comércio e à atração de investimentos são transversais a todos os estados.

Outra abordagem é a de Aprígio (2015), que estuda o papel dos governos subnacionais em relação ao conceito tradicional de soberania do Estado-Nação e a sua dinâmica nas Reações Internacionais, usando como caso de estudo a cidade do Rio de Janeiro. Conclui que o conceito clássico de soberania sofreu mudanças, adaptando-se às necessidades contemporâneas, mas as mesmas não diminuíram a soberania do Estado-Nação. Além disso, as cidades não só procuram relevância no cenário internacional, mas ainda “influenciar as decisões do Estado central para que a agenda da política externa também atenda os anseios locais.” (Aprígio, 2015, p. 15). Indica também que a diplomacia clássica de “high politics”, levada a cabo pelo Governo Federal, convive de forma cooperante com as “low politics” dos governos subnacionais, “quer por inabilidade do Estado central em tratar os interesses locais (...), quer porque a globalização se dá, de fato, nas cidades” (Aprígio, 2015, p. 86)

Observa-se também o debate acerca da forma como os partidos políticos têm sido percebidos na Paradiplomacia. Araújo (2012) estuda o papel da alternância partidária na inserção internacional das cidades, considerando a participação da cidade de São Paulo em eventos, acordos e projetos internacionais, em mandatos de prefeitos de diferentes partidos políticos: Marta Suplicy do Partido dos Trabalhadores (PT) e José Serra/Gilberto Kassab, da Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)/ partido Democratas, respetivamente. A

autora indica que no mandato de Marta Suplicy houve um maior empenho na internacionalização da cidade de São Paulo, evidenciado pela criação da Secretaria das Relações Internacionais do município. A ação internacional da cidade foi guiada com vista à inclusão social e ao desenvolvimento, através da participação ativa em projetos de redes internacionais de cidades e em programas como o URB-AL, da União Europeia. Esta linha orientadora reflete um carácter mais político na internacionalização da cidade, ao associar-se a instituições sociais democratas ou socialistas, e ao próprio conceito de inclusão social. Além disso, a ação internacional foi muito mais diversificada, com a participação em eventos e acordos com foco no desenvolvimento económico, saúde, cultura e educação.

Na gestão de Serra/Kassab houve uma descontinuidade de muitos projetos por razões políticas, embora Kassab tenha demonstrado mais interesse na internacionalização do que Serra, que chegou a pôr em causa a continuidade da Secretaria das Relações Internacionais. A participação em projetos novos ou continuidade dos da administração anterior teve um cariz mais técnico e com menor presença, mesmo com um maior orçamento do que na gestão de Marta Suplicy. A ação externa de Serra/Kassab era orientada com o objetivo de captação de investimentos e da promoção de São Paulo como um polo da economia mundial e centro de negócios no Brasil. Assim, embora a autora reconheça que as Relações Internacionais da cidade dependam também do governante, conclui que o teor e a orientação das ações internacionais correspondem aos objetivos de cada partido (Araújo, 2012).

Por outro lado, Prado e Vigevani (2010), argumentam que o partido político não é determinante para o envolvimento na Paradiplomacia, mas sim a vontade política de cada governante: “Marta Suplicy, do PT, foi ativa, mas também o foi o governador do Ceará de 2003 a 2006, Lúcio Alcântara, do PSDB” (Prado e Vigevani, 2010, p. 47). No entanto, reconhecem, assim como Araújo, que o teor e os objetivos das ações externas de cada prefeito estão relacionados com a abordagem do seu partido na internacionalização. Usando os mesmos exemplos que a autora, reforçam que o fator político influencia, sobretudo, a visibilidade internacional, o que se reflete na maior ou menor presença nas redes internacionais de cidades (Prado e Vigevani, 2010),

Os autores exploram também as motivações e os limites da Paradiplomacia no Brasil. Apontam que as motivações se concentram na promoção do comércio exterior e na captação de investimentos, mas que o afastamento ou a proximidade com o Governo Federal pode ser também um fator. No caso da proximidade, por dar apoio às políticas do Governo Federal; no caso do afastamento, pela procura de relações autónomas com o exterior. No entanto, destacam que, apesar do aumento do fenómeno da Paradiplomacia no Brasil, os limites à mesma devem-se à sua baixa institucionalização, ficando a forma de atuação a cargo do governante do estado ou município (Vigevani e Prado, 2010).

Leite e Batista (2024) acrescentam também que a interação dos governos subnacionais com o Sistema Internacional está diretamente ligada ao nível de desenvolvimento local:

(...) as atividades paradiplomáticas caracterizam-se como resultado das capacidades dos atores envolvidos que, por sua vez, são assimétricas. À vista disso, regiões que são economicamente desenvolvidas, geograficamente bem posicionadas, possuidoras de uma estrutura institucional definida e/ou que dispõem de um corpo de funcionários e tomadores de decisões comprometidos estão propensas a destacar-se internacionalmente (Leite e Batista, 2024, p. 9).

Assim, o Sul e o Sudoeste do Brasil foram os primeiros atores paradiplomáticos do país. Por outro lado, as regiões do Norte e do Nordeste encontraram mais obstáculos devido às dificuldades socioeconômicas. Neste cenário, a formação de fóruns, consórcios e pactos regionais são alternativas capazes superar essas dificuldades, ao terem um maior poder de atração de investimentos, partilha de conhecimentos e da criação de fundos financeiros (Leite e Batista, 2024).

Cossul, Costa e Farias (2021) dizem que a institucionalização da Paradiplomacia no Brasil evitaria que em situações de emergência, os governos subnacionais realizassem ações que pudessem ser consideradas como ilegais pelo Governo Federal. Embora a falta de um marco jurídico não impeça as unidades subnacionais de atuarem internacionalmente, não são claras as circunstâncias em que podem agir para se destacar fora do país, podendo até levar a disputas internas entre regiões que desejam mais destaque ou mais investimento estrangeiro.

Um conceito utilizado pelos autores, que é também predominante na literatura sobre Paradiplomacia no Brasil é o de integração regional nas áreas fronteiriças. Cossul, Costa e Farias (2021) realçam, no seu estudo comparativo entre a Paradiplomacia Brasileira e Sul-Africana, o papel do Mercosul e da Rede Mercocidades no impulsionar da Paradiplomacia no Brasil, ao promoverem o contacto entre as cidades fronteiriças. De igual forma, Prado (2016) demonstra a importância das cidades gêmeas fronteiriças na integração regional, utilizando como caso de estudo as cidades de Ponta Porã, no Brasil, e Pedro Juan Cabellero, no Paraguai. Além de serem focos de interações entre os dois estados, são também polos de desenvolvimento da região.

Também relativamente às zonas fronteiriças, Konishi, Mendonça e Ribeiro (2015) apontam a cultura como um fator para o desenvolvimento da Paradiplomacia, uma vez que não é limitada por fronteiras físicas ou legais. Desta forma, as cidades fronteiriças têm muitas vezes objetivos e necessidades em comum, levando-as a estabelecerem relações paradiplomáticas, nomeadamente na cooperação em matéria de políticas públicas. Além disso, a distância destas localidades do resto do respetivo país faz com que se liguem mais entre si e que sejam também palco de movimentação de pessoas e mercadorias. Assim, acabam por ser quase zonas de livre circulação, sobretudo depois da criação do Mercosul, como acontece na fronteira entre Rio Grande do Sul e do Uruguai.

Mallmann e Clemente (2016) indicam ainda que, no caso das zonas fronteiriças entre o Brasil e o Uruguai, a gestão dos “recursos hídricos, problemas de poluição, desenvolvimento

agrícola, comunicações e transportes” (Mallmann e Clemente, 2016, p. 431) levaram à mobilização dos governos subnacionais, do setor privado e da sociedade civil, na criação de Comitês em conjunto com os Ministérios das Relações Exteriores dos dois países. No caso desta atuação conjunta, a mesma pode ser entendida como uma formalização das relações paradiplomáticas entre os países vizinhos, reforçada pela assinatura de tratados e pela aprovação de regulações, o que além de contribuir para a integração regional, contribui também o intercâmbio de pessoas e bens, envolvendo “governos locais, universidades, produtores rurais, organizações culturais e movimentos sociais.” (Mallmann e Clemente, 2016, p. 431).

Além das questões partidárias, institucionais e de desenvolvimento regional, conceito de Paradiplomacia tem também sido explorado, na literatura, associado a outras áreas, como é o caso do estudo sobre o papel dos governos subnacionais em relação às alterações climáticas de Souza, Albuquerque e Magalhães (2024), ou o estudo sobre o papel das cidades no acolhimento de megaeventos desportivos de Meirinho (2015). A Cooperação Descentralizada em saúde, também muito ligada às zonas fronteiriças, é outra temática recorrentemente estudada juntamente com o conceito de Paradiplomacia, como forma de satisfação das necessidades das populações nacionais e estrangeiras. Com efeito, Rodrigues (2018) investiga a cooperação de saúde transfronteiriça, implementada no Ponto Trinacional, entre as cidades de Barra do Quaraí (Brasil), Bella Unión (Uruguai) e Monte Caseros (Argentina), indicando que, no caso do município brasileiro de Barra Quaraí, a existência de uma Unidade Básica de Saúde faz com que os atendimentos mais específicos tenham de ser realizados em hospitais secundários nacionais, localizados a uma grande distância. Neste sentido, o município mantém contratos com empresas uruguaias no setor da saúde, de forma a evitar que a população faça deslocamentos longos e dispendiosos.

Da mesma forma, Santos-Melo, Andrade, Meirelles e Ortiga (2020) analisam a cooperação em saúde na fronteira entre o Brasil, Colômbia e Perú e entre os respetivos municípios de Tabatinga, Leticia e Ilha de Santa Rosa e o estado do Amazonas no Brasil. Embora existam acordos entre os governos dos três países, os mesmos são ignorados. Os autores realçam o papel do estado do Amazonas, na criação de estratégias para melhorar as condições de saúde dos habitantes de Tabatinga, que indiretamente acabam por alcançar os habitantes dos países vizinhos, que procuram cuidados de saúde na fronteira brasileira. Relativamente à cooperação entre municípios, regista-se a assinatura de acordos não oficiais relativamente à troca de informações e utilização de bens e serviços de saúde, com vista à integração regional, e assegurando também “o cumprimento dos princípios de universalidade, equidade e integralidade das ações e serviços de saúde” (Santos-Melo, Andrade, Meirelles e Ortiga, 2020, p. 6).

Aikes e Rizzotto (2018) abordam também cooperação em saúde em quatro cidades gémeas no estado do Paraná, que fazem fronteira com a Argentina e o Uruguai. Indicam que a melhor estrutura do sistema de saúde brasileiro atrai os cidadãos estrangeiros próximos da

fronteira ao Brasil para receber cuidados médicos. A deslocação destes cidadãos motivou os municípios a empreenderem iniciativas de cooperação, como acordos de atendimento, campanhas de vacinação e troca de informações, destacando-se os programas “Sistema Integrado de Fronteiras” e “Saúde do Viajante”, apesar de alguns constrangimentos a nível financeiro, legal e burocrático (p.8).

No entanto, a cooperação em saúde no Brasil não é um fenómeno exclusivo dos governos subnacionais. Santiago e Rocha (2024) sublinham que o Brasil já tem uma longa tradição de cooperação na área da saúde. Além do reconhecimento internacional do seu Sistema Único de Saúde, como modelo de saúde pública universal e da implementação de medidas de saúde inovadoras, mais tarde implementadas por outros países e reconhecidas pela OMS, o Brasil tem tido um papel significativo na luta contra o VIH/SIDA, na universalização do acesso aos antirretrovirais, na Convenção Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controlo do Tabaco, e na advocação pelo direito à saúde em fóruns internacionais.

Milani e Lopes (2014), no seu estudo sobre a CSS e *policy transfer* na saúde entre o Brasil e Moçambique, referem a transferência de políticas públicas, “consideradas “boas práticas” por agências internacionais ou organizações não governamentais” como uma das formas mais utilizadas de cooperação no âmbito da CSS brasileira, tanto a nível nacional como subnacional (Milani e Lopes, 2014, p. 61). Apontam também o papel da Assessoria dos Assuntos Internacionais em Saúde, criada em 1998, como instituição que permitiu projetar os resultados positivos no Brasil no que toca ao combate ao VIH/SIDA. Indicam ainda que, a partir de 2003, a ação externa do Brasil na CSS começou a dar mais ênfase à projeção de um modelo de saúde pública, baseado no Sistema Único de Saúde, direcionado e sobretudo para a América do Sul, Haiti e para a Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

A presidência de Jair Bolsonaro e a postura do seu governo, em relação a certas questões, como a parceria com a RPC, o meio ambiente e o combate ao Covid-19, não ficou indiferente aos governos subnacionais, que utilizaram os seus próprios meios para a contrariar. Barros (2021) explora este conflito, apelidando-o de “Paradiplomacia de Resistência”, (p. 73), referindo-se ao contexto ambiental e comercial. Com efeito, explora a posição dos governos do Consórcio Nordeste e da Amazônia Legal, na formação de uma frente para a proteção ambiental da região em fóruns internacionais, contrariando a postura do Governo Federal, que desvaloriza o problema da desflorestação e das queimadas. Na parte comercial realça a intensificação das relações do Consórcio Nordeste com a RPC, contrastando com as críticas de Bolsonaro ao país asiático.

De forma semelhante, Oliveira e Neri (2021) abordam as situações de conflito entre os governos subnacionais e o Governo Federal, mas no que respeita ao combate à Pandemia, tendo em conta a ótica da influência partidária na Política Externa Brasileira. Indicam que o Governo Federal liderado por Bolsonaro, alinhado à ala ideológica, à qual os autores se referem como “extrema direita” (p. 7), além de desprezar as relações com os restantes países

da América Latina e de promover valores conservadores, assumiu uma postura negacionista em relação à Pandemia e de desvalorização do papel da Organização Mundial de Saúde (OMS) na gestão da crise sanitária, entrando em conflito com os governos subnacionais. Assim, os autores abordam a ação paradiplomática e a Cooperação Descentralizada em saúde de alguns governos subnacionais, como o Consórcio Nordeste e o Maranhão, que ao procurarem seguir as recomendações da OMS e combater o vírus pelos seus próprios meios, recorreram sobretudo à RPC para terem acesso a recursos médicos. Os autores debruçam-se ainda sobre as cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro e o seu papel na captação de doações, através das parcerias de cidades gémeas, e sobre a cidade de Niterói, na aplicação de medidas de isolamento.

Guimarães e Silva (2021) fazem também um contraste entre o discurso do chefe do Governo Federal Brasileiro, as suas críticas em relação às recomendações da OMS e desvalorização da gravidade da doença, semelhante ao que aconteceu nos Estados Unidos da América, e a postura firme de combate à Pandemia e a adoção de medidas restritivas e de políticas públicas por parte dos governos subnacionais. Os autores referem que a posição do Governo Federal em relação à Pandemia criou “um vazio de liderança” (p.7), na luta contra o vírus, que foi preenchido pelos governadores e prefeitos. Utiliza como casos de estudo, as ações paradiplomáticas do Consórcio Nordeste, do Maranhão, e do estado do Rio Grande do Sul, em parceria com a RPC. Outro caso de estudo utilizado é a prefeitura de São Paulo, no mapeamento de ações de combate ao vírus, através dos principais organismos internacionais e redes municipais de cooperação, das quais a cidade faz parte.

Numa abordagem muito parecida, em relação ao estado do Maranhão, Farias e Billig (2022), apontam mais uma vez o conflito entre a Política Externa nacional e os interesses dos entes subnacionais na Pandemia. Destacam os discursos de Bolsonaro de propaganda a tratamentos sem justificação científica e a negligência do Governo Federal, similar à postura do Governo Federal dos Estados Unidos, e contrária às recomendações da OMS e à postura do governo do estado do Maranhão. O mesmo tema se verifica no estudo de Junqueira, Prado e Mauad (2023), embora utilizando como casos de estudo o Consórcio Nordeste e o estado de São Paulo na aquisição e produção de vacinas, a partir da parceria do Instituto Butantan com o laboratório chinês Sinovac. Sousa e Ribeiro (2023) exploram também a ação externa do estado e da cidade de São Paulo, embora focando-se na captação de recursos para dar resposta à Pandemia. Sublinham que a cooperação na Pandemia põe em evidência o facto de que as ações dos governos subnacionais estão cada vez mais conectadas com o resto do mundo.

Noutra abordagem, Santiago e Rocha (2024) exploram a cooperação entre a RPC e o Brasil no combate ao vírus, como um instrumento de *soft power*, no contexto das relações nacionais bilaterais e no âmbito da coligação Brasil Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS). Apontam que a cooperação a nível subnacional, assim como com a Fundação Oswaldo Cruz, vinculada ao Ministério da Saúde, satisfaz as necessidades públicas de saúde

e, simultaneamente, contribuiu para o reforço das relações Brasil-RPC, contornando os desafios da administração de Jair Bolsonaro, marcada por um “discurso nacionalista e por uma redução na cooperação internacional” (Santiago e Rocha, 2024 p.302). Além disso, a Cooperação Descentralizada durante a Pandemia, juntamente com a subida ao poder por parte de Lula da Silva, criou as condições ideais para a assinatura de um Memorando de Entendimento, com vista à criação do Centro Sino-Brasileiro de Pesquisa e Prevenção de Doenças Infeciosas. Embora esta parceria já tivesse sido iniciada antes da crise sanitária da Covid-19, os cenários político e sanitário constituíram-se como entraves para o seu avanço. Assim, a consolidação da parceria deu-se com a cerimónia de assinatura do memorando durante a visita do Presidente Lula da Silva à RPC, retomando o anterior tom positivo das relações sino-brasileiras.

3. Metodologia

Embora a Paradiplomacia e a Cooperação Descentralizada não constituam fenómenos recentes no Brasil, é possível dizer que ganharam particular relevância durante a crise sanitária provocada pelo Covid-19. Nesse contexto, alguns governos subnacionais – como é o caso dos estados de São Paulo e Maranhão –estabeleceram parcerias com empresas chinesas como forma de responder de maneira célere às exigências impostas pela Pandemia. Partindo desse enquadramento, coloca-se a seguinte pergunta de investigação:

- De que forma é que a cooperação no combate à Covid-19 alterou os padrões de Cooperação Descentralizada em saúde entre os governos subnacionais brasileiros e a RPC, durante e após a Pandemia?

A partir desta pergunta central, formularam-se os seguintes objetivos de investigação:

1. Interpretar se as parcerias estabelecidas pelos estados de São Paulo e do Maranhão com a RPC resultaram de ações paradiplomáticas instituídas no período pandémico e pré-pandémico;
2. Analisar a continuidade das parcerias firmadas entre os estados de São Paulo e do Maranhão e a RPC, no âmbito do combate à Covid-19;
3. Identificar o desenvolvimento de novos projetos de cooperação em saúde no período pós-pandémico⁷, avaliando em que medida estes derivam de parcerias estabelecidas durante a Pandemia.

⁷ Entenda-se como período pós-pandémico o tempo decorrido a partir do ano de 2022. Embora a OMS tenha decretado o fim do estado de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional em 2023 (sem autor, 2023, Organização Pan-Americana de Saúde), o Governo Federal Brasileiro decretou o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional em 2022 (sem autor, 2022, Ministério da Saúde). Uma vez que a presente investigação se debruça sobre a cooperação

Esta investigação adota uma metodologia de natureza interpretativista. De acordo com Leavy (2020), a análise qualitativa permite explorar várias questões da realidade social, em diversas áreas de investigação. No âmbito das ciências sociais, esta abordagem compreende, entre outros, a análise detalhada de acontecimentos e dos seus principais temas e motivações (Leavy, 2020; Richards e Morse, 2013). Por outro lado, a abordagem interpretativista permite o estudo da realidade a partir da interpretação humana de um fenómeno específico (Thorne, 2020). Contrariamente a uma abordagem empírica, que “produz conhecimento através da observação e teste de hipóteses” (Lamont, 2015, p.19), a abordagem interpretativista visa compreender os significados, as ideias e normas que sustentam um determinado fenómeno, recorrendo a um “ângulo interpretativo” do investigador sobre a realidade observada (Thorne, 2020, p. 147). Neste quadro, a presente investigação permitirá compreender o processo da Cooperação Descentralizada em matéria de saúde, dos estados de São Paulo e do Maranhão, durante o período pandémico (2020-21) e pós- pandémico (2022-25), identificando padrões, desdobramentos e eventuais roturas na sua evolução.

Segundo Leavy (2020) e Richards e Morse (2013), a abordagem qualitativa admite a utilização de diversos métodos de recolha de dados, entre os quais a análise documental e a realização de entrevistas de elite. A primeira constitui um método frequente na recolha de dados qualitativos, onde a investigação recorre frequentemente a documentos oficiais. Esta é orientada por fontes primárias e secundárias, cuja combinação possibilita uma compreensão abrangente do fenómeno. Como destacam Lamont (2015) e Bowen (2009), a informação retirada é valiosa na obtenção de uma descrição pormenorizada do evento, bem como na validação dos dados obtidos por outros métodos de investigação.

Entendem-se como fontes primárias os documentos oficiais publicados por Estados ou organizações, nomeadamente relatórios, transcrições de entrevistas, discursos ou comunicações oficiais. Por outro lado, as fontes secundárias, como notícias e reportagens, entre outros, são também uma fonte de dados importante na investigação, colmatando a informação em falta, sobretudo quando as fontes primárias são restritas. Porém, o uso requer a avaliação séria da veracidade, imparcialidade e fiabilidade das mesmas (Lamont, 2015). As fontes primárias constituem “os factos em si mesmos” e, por isso, apresentam um maior grau de fiabilidade (Burnham et. Al., 2008, p.188) e consistência, mitigando enviesamentos que possam decorrer das fontes secundárias.

Posto isto, no âmbito da presente investigação, as fontes primárias a serem analisadas correspondem, em ambos os casos de estudo – os estados de São Paulo e do Maranhão – à comunicação oficial disponível em plataformas institucionais, nomeadamente os websites do Ministério da Saúde, do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Empresarial Brasil-China

descentralizada em saúde entre os estados brasileiros e a RPC, durante e após a pandemia, tomar-se-á o ano de 2022 como ponto de referência para o período pós-pandémico no Brasil.

(CEBC). No caso de São Paulo, serão analisados comunicados e documentos oficiais publicados nos portais do Governo do Estado de São Paulo, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp), Instituto Butantan, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), da Universidade de São Paulo (USP) e Regional Leaders Summit. Tais entidades foram selecionadas em virtude de serem aquelas que estão diretamente associadas aos projetos no âmbito da Cooperação Descentralizada em saúde, no estado de São Paulo. Relativamente ao caso do Maranhão, a análise incidirá sobre dados do website do Governo do Maranhão, da Secretaria da Saúde e da Assembleia Legislativa do Governo do Maranhão (ALEMA), Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA), da Escola de Saúde Pública, da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Secretaria de Estado de Desenvolvimento Económico e Programas Estratégicos (SEDEPE) e, ainda, da Federação da Indústrias do Estado do Maranhão (FIEMA). Estes organismos representam, no estado do Maranhão, as principais entidades responsáveis pelo desenvolvimento de projetos de cooperação com a RPC nas mais diversas áreas, incluindo a saúde. A recolha e análise destas fontes permitirá identificar práticas institucionais da agenda paradiplomática dos dois estados com a RPC, durante o período pandémico e pós-pandémico, mas também durante o período pré-pandémico.

Segundo Bowen (2009), a combinação da análise documental com outros métodos de recolha de dados, como as entrevistas, é uma prática frequente, uma vez que a convergência de dados recolhidos a partir de diferentes fontes e técnicas possibilita o reforço da idoneidade dos resultados. Neste sentido, na presente investigação, as entrevistas de elite irão permitir a corroboração da informação através da análise documental realizada. Estas são geralmente realizadas a indivíduos que ocupem “uma posição de influência ou importância dentro de uma organização específica” (Lamont, 2015, p. 84). De acordo com Richards (1996), este tipo de entrevistas oferece vantagens significativas para a investigação, nomeadamente o acesso de informações não disponíveis e uma compreensão mais precisa das dinâmicas associadas ao fenómeno em análise.

O formato semiestruturado é amplamente adotado em estudos qualitativos de natureza interpretativista pela sua flexibilidade e orientação temática, o que possibilita a produção de conhecimento e o cruzamento de referências (Lamont, 2015; Brinkmann, 2020). Tal formato permite ultrapassar a estrutura pré-definida do guião (ver Anexo I), enriquecendo o conteúdo empírico da investigação. Este é constituído por nove perguntas e encontra-se dividido em cinco partes, nomeadamente a parte introdutória, com informações sobre o participante; uma segunda parte dedicada ao cenário de Cooperação Descentralizada em saúde com a RPC no período pré-pandémico para identificar fatores que contribuíram para o estabelecimento de parcerias no combate ao Covid-19; a terceira parte, que se debruça sobre o próprio processo de cooperação na pandemia; uma quarta parte concentrada no período pós-pandémico, na continuidade e no estabelecimento de novas parcerias no âmbito da cooperação em saúde,

bem como na tipologia e atores envolvidos; e, por fim, o encerramento. No contexto desta investigação foi utilizada uma combinação entre o formato semiestruturado como modelo prioritário para a realização das entrevistas, e o formato estruturado, de forma a preservar a amostra de entrevistados, na impossibilidade da realização das mesmas por videoconferência. Face ao exposto, foram realizadas quatro entrevistas, três das quais por videoconferência, adotando o formato semiestruturado e com a duração aproximada de 25 a 45 minutos. A terceira entrevista foi realizada em formato escrito, adotando, portanto, o formato estruturado.

O contacto com o primeiro entrevistado foi obtido por intermédio da Professora Doutora Suhayla Viana de Castro, que indicou, para o estudo de caso de São Paulo, Andrey Brito, um ex-funcionário público com experiência na área internacional, entre 2014 e 2023. A entrevista por videoconferência teve lugar no dia 21 de outubro de 2025, pelas 14:00. A partir desse primeiro contacto foi possível aplicar a *snowball sampling*, técnica frequentemente utilizada para, a partir dos entrevistados iniciais, aceder a potenciais participantes (Lamont, 2015). Esta abordagem permitiu identificar um segundo participante para o caso do estado de São Paulo, bem como estabelecer contacto com uma participante do estado do Maranhão. O segundo entrevistado foi um profissional técnico-administrativo ligado à área da investigação em saúde no Instituto Butantan. A entrevista foi realizada a 3 de novembro de 2025 e, em conformidade com a preferência expressa pelo participante em manter o anonimato, este será identificado doravante por Participante 2. Relativamente ao estado do Maranhão, a primeira entrevistada exerce funções como funcionária pública na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Económico e Programas Estratégicos. Optou por conceder uma entrevista por escrito, tendo as respostas sido recebidas a 10 de novembro de 2025. Como o participante anteriormente identificado, a identidade da participante será preservada ao longo desta dissertação, sendo esta referida como Participante 3. Por fim, foi através da Participante 3 que foi possível estabelecer contacto com o segundo entrevistado para o caso do estado do Maranhão, Carlos Lula, que exerce atualmente o cargo de deputado estadual na ALEMA, tendo exercido funções como Secretário Estadual de Saúde durante o governo de Flávio Dino, e de Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Saúde entre 2020-2022. A entrevista foi realizada por videoconferência, a 2 de dezembro de 2025.

Para proceder à análise dos dados recolhidos na análise documental e nas entrevistas, será adotada a análise temática. Esta técnica de análise pressupõe a interpretação dos dados recolhidos a partir de métodos qualitativos, como a realização de entrevistas e a análise documental, com o objetivo de identificar e explorar padrões temáticos emergentes. A interpretação dos dados e dos seus elementos-chave é sistematizada por meio da atribuição de códigos, que são definidos e organizados num processo de codificação (codebook) que facilita a estrutura dos temas em análise. Desta forma, a análise temática contribui para o rigor e imparcialidade do estudo, uma vez que é passível de ser replicada a partir da codificação

(Mackieson, Shlonsky, e Connolly, 2018). Na presente investigação, a codificação será realizada de modo misto: por um lado, através de codificação *in vivo*, que faz uso de expressões e termos retirados dos dados originais; por outro lado, serão aplicados códigos desenvolvidos pela autora (*researcher-denoted concept*) com base no processo analítico (ver Anexo 2).

Assim, os dois estados serão utilizados como estudos de caso comparativos, tratando-se este, de um estudo comparativo de amostra reduzida (*small-n*). De acordo com Burnham et al, os estudos de caso são frequentemente utilizados nas Ciências Sociais, pois “permitem aos investigadores focarem-se unicamente num individuo, grupo, comunidade, evento, domínio político ou instituição e estudá-lo de forma aprofundada” (2008, p.63). A análise qualitativa tem uma amostra para análise mais reduzida (*small-n*), uma vez que os dados recolhidos são mais complexos. Por outro lado, o número de casos num estudo comparativo dependerá também do número de casos existentes que poderão dar resposta à pergunta de investigação (Burnham et al., 2008). Para mais, a utilização de estudos de caso permite recolher dados sobre diversas variáveis, a partir das quais se estabelecem relações e são formuladas interpretações para um dado fenómeno. Os estudos de caso comparativos partilham variáveis constantes -isto é, conjunto de aspetos em comum, relacionados com o objeto de estudo da investigação- e apresentam outras variáveis divergentes que são objeto de comparação por parte do investigador (Burnham et al., 2008).

No caso da presente investigação, os casos escolhidos têm como variável comum a cooperação em saúde com a RPC, no contexto do combate à Pandemia da Covid-19. Por outro lado, diferem noutras variáveis, como a intensidade da Cooperação Descentralizada em saúde mantida com a RPC, a tipologia dos projetos e os atores envolvidos. Para analisar a intensidade da cooperação considerou-se o número de parcerias formalmente anunciadas. A tipologia, terá em atenção o carácter das parcerias, nomeadamente o estabelecimento de acordos, projetos de infraestrutura, intercâmbio de profissionais, entre outros. Por fim, a categoria referente aos atores envolvidos considerará número de atores envolvidos e o respetivo grau de envolvimento, mediante o número de parcerias em que cada ator participou. Assim, é possível analisar e comparar de que forma é que estas diferenças impactaram a cooperação em saúde, durante e após a crise sanitária da Covid-19.

Por fim, o período analisado terá início em 2020, ano em que a Covid-19 se alastrou no Brasil. Segundo dados no Ministério da Saúde sobre o controlo epidemiológico por semana, em 2020, o Brasil passou de 3,91 mil casos, na primeira semana do controlo epidemiológico, para 333,03 mil casos na antepenúltima semana do ano.⁸ O período de investigação termina em 2025, uma vez que se trata do ano em que as entrevistas foram concluídas. No entanto,

⁸ Ministério da Saúde. *Covid-19 no Brasil*. Consultado a 4 de julho de 2025, em https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html

de forma a verificar se existiram alterações em matéria de Cooperação Descentralizada em saúde, entre os estados de São Paulo e do Maranhão e a RPC, serão também considerados dados de anos anteriores ao período pandêmico.

4. Relevância e estrutura

Com base no estado de arte deste estudo, é possível concluir que uma parte significativa da literatura existente sobre Paradiplomacia e Cooperação Descentralizada, especificamente em saúde, no Brasil se debruça essencialmente sobre as zonas fronteiriças e as disputas entre o Governo Federal e os governos subnacionais, bem como sobre a cooperação destes com a RPC no período pandêmico. Assim, a investigação pretende preencher uma lacuna na literatura. Embora hajam estudos que abordam o período da Pandemia nos estados de São Paulo e do Maranhão -como o de Sousa e Ribeiro (2023) e o de Farias e Billig (2022), respetivamente-, bem como outros que exploram a Cooperação Descentralizada em saúde, para o combate ao Covid-19, num contexto de reforço das relações bilaterais sino-brasileiras no período pós-pandêmico, como a investigação de Santiago e Rocha (2024), pouco se sabe sobre a Cooperação Descentralizada em saúde, especificamente entre os estados de São Paulo e do Maranhão e a RPC, após a Pandemia.

Desta forma, a investigação permitirá interpretar os efeitos a longo prazo das ações paradiplomáticas destes governos subnacionais. Ou seja, permitirá analisar o desenvolvimento das parcerias de cooperação em saúde no período pós-pandêmico, e compreender em que medida é que as mesmas determinaram a formalização de novas parcerias, bem como possibilitará investigar de que forma é essas ações contribuíram para uma agenda bilateral de Cooperação Descentralizada em saúde, entre os respetivos estados e a RPC.

Por outro lado, a Paradiplomacia e a Cooperação Descentralizada, especialmente em saúde, são temáticas pouco exploradas no contexto da literatura sobre as relações sino-brasileiras, que tende a debruçar-se mais sobre as questões comerciais. Ainda assim, a área da saúde, tem vindo a ganhar relevância a nível internacional, sobretudo durante e nos anos subsequentes à Pandemia, cuja cooperação garantiu a imunização em massa da população no Brasil, bem como contribuiu para o reforço destas relações a nível nacional e subnacional, ao tratar-se de uma parceria num contexto de emergencial, e também ao tratar-se de uma exceção naquilo que tem vindo a ser a tradição da cooperação em saúde sino-brasileira.

A presente investigação iniciar-se-á com uma secção introdutória, na qual será apresentado o tema, os objetivos e a pergunta de investigação, bem como a metodologia, a justificação e a estrutura. Segue-se o primeiro capítulo, no qual o quadro teórico-conceitual

da investigação é apresentado, e as noções de Cooperação Sul-Sul e Paradiplomacia são conceptualizadas. No que respeita à Cooperação Sul-Sul, é destacado o contexto histórico no âmbito da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), das Conferências de Bandung e de Buenos Aires, e da reforma do Sistema Internacional, bem como os respetivos princípios, que a distinguem da Cooperação Norte-Sul. No âmbito da Cooperação Sul-Sul em saúde, estão salientadas as práticas de cooperação triangular, as diversas motivações que levam os estados à cooperação em saúde, bem como os principais prestadores e recetores.

Quanto à Paradiplomacia, encontram-se realçadas as distinções entre este conceito e a Cooperação Descentralizada, abordando a sua definição, o contexto da difusão deste fenómeno no âmbito da globalização, as suas modalidades e dimensões, bem como o confronto das ações externas subnacionais com a soberania do Estado-Nação em matéria de autoridade na política externa. Está também exposta a diferenciação deste fenómeno e o caso das províncias separatistas, bem como as motivações que levam os estados a interagirem com o Sistema Internacional. No contexto da saúde, destaca-se o envolvimento dos governos subnacionais entre si e com atores não-governamentais e o papel das cidades na formação de parcerias em matéria de saúde pública, especialmente nas zonas fronteiriças e durante a Pandemia da Covid-19.

Depois, o segundo capítulo diz respeito ao papel do Brasil e da RPC na Cooperação Sul-Sul e à atuação internacional dos respetivos governos subnacionais. Em ambos os casos, encontra-se salientada a comunhão dos respetivos princípios de cooperação com os princípios da Cooperação Sul-Sul, os principais focos de atuação, motivações e modalidades. Relativamente à saúde, destaca-se o papel do Brasil no combate ao vírus do VIH/SIDA, Malária e Tuberculose, e ainda a sua relevância no âmbito dos fóruns internacionais para a saúde e na distribuição de medicamentos. Quanto à RPC, sublinha-se a importância da saúde na Cooperação Sul-Sul chinesa e na sua Política Externa, as suas diversas modalidades e principais áreas geográficas de atuação. No que respeita à Paradiplomacia chinesa e brasileira, é realizado um enquadramento legal e constitucional, abordando as competências dos respetivos governos subnacionais e, no que concerne à atuação destes governos na saúde, ressalta-se o papel da Cooperação Descentralizada como ferramenta da Paradiplomacia, a importância deste setor na Política Externa, e a contribuição das ações paradiplomáticas durante a Pandemia.

O terceiro capítulo analisa os casos do estado de São Paulo e do Maranhão. Assim, o capítulo encontra-se dividido em três secções: uma para cada estudo de caso e uma terceira para a discussão e comparação dos resultados obtidos. As duas primeiras secções, dizendo respeito aos estudos de caso, encontram-se também divididas em três partes, abordando o período antes da Covid-19, o período pandémico e o período pós-pandémico, de forma a acompanhar a evolução das relações paradiplomáticas e da Cooperação Descentralizada em

saúde com a RPC. Assim, é possível identificar padrões de continuidade ou de rutura nas parcerias firmadas durante a crise sanitária, bem como analisar o nível de aprofundamento das respetivas agendas paradiplomáticas e de cooperação em saúde com a RPC, antes e depois da Pandemia.

Como tal, este capítulo diz respeito à parte empírica da investigação, cruzando os dados recolhidos a partir da análise documental e das entrevistas semiestruturadas, com vista a obterem-se resultados devidamente fundamentados. A divisão da análise dos estudos de caso em dois subcapítulos e a sua posterior comparação, permite identificar contrastes e pontos de convergência entre os dois estados, bem como explorar a importância da cooperação no combate à Covid-19 para a instituição de novas parcerias em saúde, e para um aprofundamento das relações paradiplomáticas e de cooperação com a RPC. Por fim, a conclusão apresenta uma visão geral das principais descobertas e argumentos. Esta secção apresenta os contributos do estudo e possíveis caminhos para investigações futuras.

Capítulo I – Quadro Teórico-Conceptual

1.1 Cooperação Sul-Sul

A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento constitui uma dimensão importante nas Relações Internacionais, na qual todos os países desempenham um papel: ou de doador ou de recetor, e num número pequeno de casos, ambos. O Comité da Ajuda para o Desenvolvimento definiu a AOD como

(...) fluxos para os países em desenvolvimento e instituições multilaterais, providenciados por agências oficiais, como os Estados e os governos locais, ou pelas suas agências executivas, administrados sob o seguinte critério: 1) administrados com vista à promoção do desenvolvimento económico e bem-estar dos países em desenvolvimento, como objetivo principal e 2) tem um carácter concecional e contém um elemento de subvenção de, pelo menos, 25 por cento (calculado a uma taxa de desconto de 10 por cento) (Riddell, 2008, p.54).

Os primeiros registos da AOD foram nos anos 1950, embora já existisse nos anos 1920 e 1930, na assistência prestada pela França e pelo Império Britânico às respetivas colónias e pelo Departamento da Agricultura dos Estados Unidos da América (EUA) na América Latina. Embora a ajuda bilateral assuma um papel importante na AOD, as organizações internacionais, sobretudo a ONU, tiveram um papel relevante. Em 1943, a Administração de Socorro e de Reabilitação das Nações Unidas recebeu fundos de mais 40 países, para a provisão de bens alimentares, industriais, agrícolas e medicamentos, para mais de 50 países recetores. Ainda assim, a sedimentação da AOD, como uma dimensão das Relações Internacionais, deu-se apenas em 1960, com o estabelecimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), do Comité da Ajuda para o Desenvolvimento, e com o aumento do número de países a estabelecerem os seu próprios programas de ajuda bilateral, sobretudo numa época de muitos países recém-independentes (Riddell, 2008).

Estabeleceu-se, portanto, uma diferenciação entre os países doadores, do chamado Norte Global, composto pelos Estados com um maior nível desenvolvimento económico, muitas vezes tendo também previamente ocupado o papel de colonizador, e os países recetores. Quanto a estes, muitas designações têm sido formuladas, tais como “áreas subdesenvolvidas” e “países de terceiro mundo”, pressupondo a existência da pobreza como circunscrita apenas a uma região do mundo, de uma hierarquia entre países e da necessidade de intervenção por parte de países já considerados como desenvolvidos, ou, no caso de “países em desenvolvimento”, originando a interpretação falsa de que se tratam de países que se encontram num bom caminho em direção ao desenvolvimento. Por outro lado, o termo “Sul Global” é amplamente aceite, uma vez que “é capaz de incorporar a centralidade dos padrões

históricos e contemporâneos de riqueza e poder num conceito vagamente definido geograficamente”, considerando, portanto, a pobreza como um fenómeno que pode ser encontrado em várias partes do globo, e não apenas numa única região, e que atribui a responsabilidade do desenvolvimento aos respetivos países (Haslam, Schafer e Beaudet, 2021, não paginado).

Com o passar das décadas, muitos aspetos da AOD foram sofrendo alterações. Se nos princípios da AOD, o seu objetivo principal se debruçava apenas sobre desenvolvimento económico, percebeu-se que era necessário olhar também diretamente para a redução da pobreza. Por outro lado, a emergência de países como a China ou a Índia, no Sistema Internacional veio também trazer alterações em relação à AOD tradicional das dinâmicas Norte-Sul (Mawdsley, 2012)

Embora os países emergentes do Sul não subscrevam as normas para a AOD do Comité, a ajuda prestada pelos mesmos deu o impulso para que os países mais pobres tivessem uma maior voz na AOD tradicional Norte – Sul, em busca de uma maior eficácia na ajuda prestada. Além disso, a cooperação oriunda destes países emergentes, chamada de Cooperação Sul-Sul (CSS), veio a estabelecer-se como uma alternativa, também por ser percebida de forma diferente pelos países recetores. Para muitos destes países, a ajuda proveniente do Norte está associada ao paternalismo e às hierarquias coloniais, sobretudo no que toca ao termo “doador”, que assume uma conotação de que as ideias e os modelos de desenvolvimento ocidentais como superiores, conferindo, assim, aos países do Norte, o direito a intervir. Além disso, nos piores casos, a ajuda externa do Norte veio favorecer autocratas, financiar conflitos e implementar políticas económicas desastrosas nos países recetores. Por outro lado, a cooperação prestada pelos países do Sul apresenta-se como sem condicionalidades, sem interferência nos assuntos internos e com uma conotação de fraternidade (Mawdsley, 2012).

O conceito de Cooperação Sul-Sul pressupõe, assim, uma relação horizontal entre países em desenvolvimento, destacando os seus interesses no cenário internacional (Sotillo, 2010). Inclui, portanto,

(...) a formação de alianças e coalizações em espaços multilaterais formais e ad hoc, acordos de comércio e investimentos, processos de integração regional, cooperação científica e tecnológica, cooperação técnica e cooperação para o desenvolvimento (Lima e Milani, 2016, p. 30).

A CSS trouxe, assim, uma mudança para a Cooperação Internacional, ao redefinir o papel dos atores envolvidos e ao alterar o papel tradicional da Ajuda para o Desenvolvimento, transcendendo o binómio doador-recetor, em direção ao conceito de parceria (Sotillo, 2010). O Gabinete das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul caracteriza este conceito como

um fenómeno em que dois ou mais países em desenvolvimento concretizam objetivos, individuais ou comuns, de desenvolvimento, através de

(..) intercâmbios de conhecimentos, competências, recursos e know-how técnico e através de acções colectivas regionais e inter-regionais, incluindo parcerias que envolvem governos, organizações regionais, sociedade civil, universidades e o sector privado, para seu benefício individual e/ou mútuo dentro e entre regiões (sem data, Gabinete das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul).

Este tipo de cooperação ganhou predominância no contexto da Guerra Fria, em que as tensões sentidas no Ocidente se refletiram também nas guerras coloniais em África e na Ásia. O advento da CSS ocorreu na Conferência de Bandung, de 1955, na qual se reuniram os países asiáticos e africanos, para serem discutidas questões como a soberania nacional, racismo, nacionalismo, luta contra o colonialismo, paz e cooperação económica e cultural. (sem data, Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China). Neste contexto, as lutas pela independência, pelo direito de escolha do seu sistema político, pela autodeterminação dos povos e pelo direito de escolha de um posicionamento político durante a Guerra Fria, eram comuns aos países reunidos na conferência, tendo em conta que, neste período, vários países do Sul passaram pelo processo de descolonização. O conceito de Cooperação Sul-Sul surgiu, então, nesta conjuntura, com fins emancipatórios, funcionando como um primeiro momento de atuação coletiva dos Países do Sul no cenário internacional (Medeiros e Pereira, 2015; Engel, 2019).

A CSS surge também da insatisfação dos países do Sul Global para com a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, desempenhada pelos países do Norte, num modelo de cooperação vertical, muitas vezes utilizado mais a favor dos interesses dos países doadores do que em prol do desenvolvimento. Assim, a CSS vai além do binómio “doador” / “recetor” entre o Norte e o Sul, respetivamente, atribuindo aos países do Sul a responsabilidade de um desenvolvimento compartilhado e com ações eficazes e boas práticas, para alcançar objetivos em comum (Sotillo, 2010).

No entanto, a CSS transcendeu a dimensão política e passou a incluir o desenvolvimento económico, assim como se estendeu também aos países da América Latina. A institucionalização da CSS no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), através da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), teve um papel importante na formação de políticas comerciais entre os países do Sul. A partir da UNCTAD formou-se o Grupo dos 77, que se concentrou sobretudo na agenda económica, tentando negociar com os países do Norte, dentro das circunstâncias de pouca adaptabilidade e protecionismo dos países do Sul (Ayllón, 2014).

A década de 1970 marcou o pico de uma agenda de comércio e de Ajuda para o Desenvolvimento mais ambiciosa, dentro da CSS. Novamente a ONU desempenhou um papel importante, ao criar um grupo de trabalho sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), em 1972, que levou à Conferência de Buenos Aires, em 1978 (Ayllón, 2014). O Plano de Ação de Buenos Aires, decorrente da mesma, define a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) como um meio para desenvolver a comunicação e para promover uma cooperação mais alargada e eficaz entre os países em desenvolvimento, sendo essencial para que estes possam “criar, adquirir, adaptar, transferir e reunir conhecimento e experiência para seu benefício mútuo e para atingirem autossuficiência individual e coletiva” (Gabinete das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul, 1978 p.5).

A CTPD passou a ser reconhecida como um conceito baseado na horizontalidade e no intercâmbio de conhecimentos e experiências, em áreas como a saúde, a educação e a agricultura. Foi também reconhecido o seu carácter multidimensional, podendo ocorrer de forma bilateral ou multilateral, e de forma sub-regional, regional ou inter-regional, bem como o carácter complementar à Cooperação Norte-Sul, assim como foram reiterados os seus princípios e objetivos orientadores (Unidade Especial para Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, 1978; Ayllón, 2014).

Embora as dificuldades económicas e financeiras, derivadas das mudanças na economia e da crise do choque do petróleo, tenham desmotivado a CSS nos anos 1980 e em parte dos anos 1990, a viragem do milénio foi favorável ao seu ressurgimento. Entre os respetivos fatores estão ascensão de alguns países emergentes, como a RPC e o Brasil, no Sistema Internacional⁹, e a promoção de uma relação horizontal entre os países do Sul e da “ideia de que os países em desenvolvimento podem e devem cooperar para resolver os seus problemas (...), com base em identidades compartilhadas, esforços comuns, interdependência e reciprocidade” (Milani, 2016, pp. 33-34), reforçando assim os seus vínculos, com o objetivo de adquirirem maior poder negocial nos fóruns internacionais e desenvolver a troca de conhecimentos. Este ressurgimento acabou por reunificar os preceitos políticos de Bandung com os aspetos técnicos de Buenos Aires (Lima e Milani, 2016; Salomón, 2012).

Desta forma, a partir dos anos 2000, registou-se um grande aumento dos programas de CSS, sobretudo no âmbito da ONU, que assim como o G20, reconheceu a sua importância e os fatores que a distinguem, enquanto promotora da igualdade e da solidariedade entre os países em desenvolvimento (Ayllón, 2014). Tais fatores passam por “uma relação de

⁹ Também conhecidos como economias emergentes, estes países, embora tenham um papel importante na Cooperação Sul-Sul, destacam-se do termo “países em desenvolvimento” pelo seu crescimento económico, como é o caso dos países integrantes do grupo BRICS (Gu, 2021).

benefícios mútuos, horizontalidade e maior participação e controle local dos recursos”, assim como a “ausência de condicionalidades sociais, ambientais, de governança e direitos humanos” (Souza, 2014, p.12). Além disso, a CSS atua tendo em conta as prioridades e circunstâncias dos países recetores, a partir das quais se encontram soluções baseadas em práticas e políticas previamente testadas, através da troca de conhecimentos, experiências e de competências técnicas (Ayllón, 2010). Outros valores que distinguem a CSS da Cooperação Norte-Sul são também:

(..) não intervenção em assuntos internos; maior sensibilidade a contextos específicos; igualdade entre países parceiros; respeito pela sua independência e soberania nacional; promoção da autossuficiência; diversificação de ideias, abordagens e métodos de cooperação; (...) a preferência pela utilização de recursos locais, o que gera elementos de apropriação mais amplos; a sua maior flexibilidade, simplicidade e rapidez de execução; o seu carácter “desvinculado”, uma vez que não implica a aquisição de bens e serviços no país ofertante; a sua adaptação às prioridades nacionais; a preservação da diversidade e da identidade cultural; e, entre muitos outros atributos, o seu menor custo e maior impacto (Ayllón, 2009).

Segundo Ayllón (2010), a CSS tem como objetivo a reforma do Sistema Internacional, para que sejam colmatadas as assimetrias entre o Norte e o Sul, sendo por isso orientada para o reforço das relações bilaterais e para formação de coligações nos fóruns multilaterais. Desta forma, a CSS pode também ser percebida como uma forma de exercício de *soft power*, por parte dos países emergentes para com os outros países em desenvolvimento, de forma a influenciar os seus “valores políticos, cultura e política externa” (Ayllón, 2011, p.106). Neste cenário, a cooperação passa a ser um instrumento da Política Externa, utilizada para o reforço de relações noutras áreas, embora não descurando as motivações humanitárias (Ayllón, 2011).

1.1.2 Cooperação Sul-Sul em Matéria de Saúde

Têm havido esforços para encorajar a cooperação em saúde no âmbito da CSS, de forma a serem combatidos os desafios da Cooperação Norte-Sul, uma vez que muitos países do Sul Global, sobretudo em África e no Sul da Ásia, enfrentam problemas similares na área da saúde, derivados da falta de desenvolvimento, nomeadamente doenças como a Tuberculose, Malária, Sida, e problemas na gravidez e no parto, assim como falta de acesso a cuidados e tecnologias mais avançadas. Além disso, estes países continuam a depender fortemente da ajuda internacional, cujo financiamento não é suficiente (Lang, Gouveia e Leta, 2013; Jakovljevic, et al., 2021).

A cooperação trilateral ou triangular tem sido uma oportunidade para enfrentar esses desafios, uma vez que seguem as linhas orientadoras da CSS, permitindo alocar ajuda orientada pelo contexto e pelas necessidades dos países recetores no desenvolvimento da saúde. Além disso, este tipo de cooperação permite a partilha de boas práticas domésticas

em saúde entre os países em desenvolvimento, assim como a institucionalização das mesmas e, desta forma, aumentar a sua visibilidade em organizações internacionais e reduzir os custos em projetos de cooperação futuros, por já estarem estabelecidas as boas práticas e procedimentos (Huang, et al., 2023).

No entanto, importa salientar que os Estados interagem com a cooperação, compreendendo também o setor da saúde, por múltiplas razões, incluindo os países do Sul Global. A cooperação em saúde pode ser compreendida, assim como a cooperação noutras áreas, como um instrumento de *soft power*, estando impresso o valor dessa ajuda nos interesses de Política Externa no país promotor. Nomeadamente, a aproximação diplomática, *trustbuilding*, e promoção da sua influência no país recetor. Tome-se como exemplo o envio de ajuda dos EUA para o Iraque entre 2002-2004, para a promoção de um governo estável e mais favorável ao Ocidente (Feldbaum, Lee e Michaud, 2010).

De entre os motivos que levam à promoção da cooperação estão também a própria segurança nacional. Nomeadamente, a prevenção do alastramento de doenças infecciosas e prevenção do bioterrorismo; ou, de forma indireta, o apaziguamento de relações, através de assistência, para evitar hostilidades, como também é o caso do exemplo supramencionado. Outros fatores são ainda os interesses económicos, como a liberalização do comércio de bens e serviços de saúde e as questões de propriedade intelectual (Feldbaum, Lee e Michaud, 2010).

Têm havido esforços para a regulação e implementação do Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual, no âmbito da Organização Mundial do Comércio, de forma a que os Estados-membros, especialmente os países mais pobres, possam ter acesso a medicamentos patenteados. Contudo, muitos Estados ainda encontram dificuldades neste acesso, devido a medidas extraordinárias deste acordo, presentes em acordos bilaterais e regionais, revelando importância dos interesses económicos, por parte de alguns Estados, acima dos interesses de saúde. Ainda assim, o Brasil foi dos países que mais se destacou neste esforço para o acesso a medicamentos, resultando no acesso universal aos antirretrovirais a todos os pacientes com VIH/SIDA (Feldbaum, Lee e Michaud, 2010; Labonte, Mahani, Ruckert, 2018)

Cuba tem sido um grande prestador de CSS em saúde, desde a sua revolução, tendo enviado equipas médicas para mais de 100 países, que desempenharam papéis essenciais em situações mais críticas, como o surto de Ébola, em 2014, na África Ocidental (Labonte, Mahani e Ruckert, 2018). Atualmente, a RPC é o maior prestador de CSS, direcionada para os países Africanos e Sul-Asiáticos, motivada pelos próprios interesses nacionais, mas também por ser uma “responsabilidade dos grandes poderes” (Liang, Wang, Cao, Fan e Jin,, sem data, p.2).

Na América Latina, a primeira forma de CSS data dos anos de 1890, com a partilha de conhecimentos científicos, o destacamento de responsáveis políticos e outras formas de apoio transfronteiriço, no âmbito da Oficina Sanitária Pan-Americana, atualmente conhecida como Organização Pan-Americana da Saúde e do Instituto Internacional Americano de Proteção à Infância do Uruguai (Birn, Muntanor e Afzal, 2017). Atualmente, a promoção da cooperação em saúde na América Latina dá-se também dentro dos blocos regionais da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do Mercosul (Avellhan, L., 2018).

1.2 Paradiplomacia

Além da Cooperação para o Desenvolvimento, a Cooperação Descentralizada é também uma ferramenta importante para a Paradiplomacia (Salomón, 2012), pois permite colocar em prática os aspetos técnicos da interação dos governos subnacionais com as Relações Internacionais. No entanto, deve ser destacada a diferença entre estes conceitos. A CD surgiu num contexto da Cooperação Internacional, tendo como foco a cooperação técnica e o desenvolvimento e, segundo a definição da Comunidade Europeia, pode abranger um conjunto alargado de atores. Por outro lado, a Paradiplomacia refere-se ao envolvimento dos governos subnacionais nas Relações Internacionais. Mais concretamente, Duchacek define a Paradiplomacia como

As entradas directas e indirectas dos governos não centrais (estados federados, regiões, províncias e municípios) no domínio das relações internacionais (que) variam muito em termos de forma, intensidade, frequência e objectivos, que são predominantemente técnicos e económicos e apenas parcialmente políticos - exceto no caso das províncias secessionistas (Duchacek, 1990 pp-15-16).

No capítulo “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”, Soldatos (1990) encara a Paradiplomacia como um fenómeno que surgiu no seio dos estados federados do Norte, nos quais a descentralização permite aos governos subnacionais terem uma participação nas Relações Internacionais, a qual inclui elementos de uma Política Externa: objetivos, estratégias, instituições, processos de tomada de decisão e uma roupagem de Política Externa, que inclui visitas e representações no estrangeiro. Além disso, este tipo de participação é geralmente colocado em prática através dos próprios meios e recursos financeiros dos governos subnacionais e está a tornar-se cada vez mais abrangente em interações e parceiros.

Michaelmann e Soldatos (1992) argumentam que a Paradiplomacia surgiu no contexto da globalização da economia e das comunicações. A liberalização da circulação de bens, serviços e capitais e a internacionalização de empresas, em processo de estabelecimento de sucursais em várias partes do mundo, levaram os atores subnacionais a quererem posicionar-se no Sistema Económico Internacional, numa tentativa de atrair tais capitais e empresas. Os

autores apontam que a incapacidade dos Estados de gerirem a “crescente emancipação internacional das suas unidades componentes (...) e a sua participação (do Estado) em sistemas em evolução de integração económica regional” despoletou nos governos subnacionais, o interesse em desenvolver uma “rede” paradiplomática, que atua de forma paralela à Política Externa do Estado e com a qual “tanto coopera como compete” (Michaelmann e Soldatos, 1992, p.132).

Soldatos (1990) elabora esta última questão de forma mais profunda: as ações paradiplomáticas podem ser cooperantes, paralelas ou fragmentadas. A cooperação acontece quando ação de política externa subnacional é coordenada pelo governo central ou desenvolvida de forma conjunta, estando, por isso, em harmonia com a Política Externa nacional. As ações paralelas dos governos subnacionais podem também ir ao encontro das ações nacionais, caso o governo central aceite a ação independente do governo subnacional, com ou sem supervisão federal. Por outro lado, a oposição do governo central leva a uma fragmentação.

Duchacek (1990) refere três dimensões da Paradiplomacia, no que diz respeito à atuação geopolítica: Paradiplomacia regional transfronteiriça, Paradiplomacia transregional ou macrorregional e Paradiplomacia global. A Paradiplomacia regional transfronteiriça refere-se aos contactos entre duas regiões vizinhas, separadas por “fronteiras inter-soberanas”, sem uma autoridade superior comum a ambos. Contrariamente, a Paradiplomacia transregional diz respeito aos contactos entre regiões cujos governos subnacionais não são vizinhos, mas são-nos os respetivos governos centrais, sendo as duas regiões separadas por outras jurisdições subnacionais. A Paradiplomacia global consiste em “contactos político-funcionais com outras nações distantes, que colocam os governos não centrais em contacto direto com polos comerciais, industriais ou culturais noutros continentes (...) mas também com diferentes agências ou ramos dos governos nacionais estrangeiros” (Duchacek, 1990, p.26).

Relativamente aos assuntos tratados nas ações paradiplomáticas, Soldatos (1990) divide a Paradiplomacia em duas categorias: Paradiplomacia Global, que diz respeito a assuntos transversais a todo o Sistema Internacional (ex.: guerra e paz); e Paradiplomacia Regional, a mais comum, que diz respeito aos assuntos com relevância para a comunidade da unidade federada. A Paradiplomacia Regional, por sua vez, subdivide-se ainda em dois tipos: micro-regional e macro-regional.

No entanto, a ação paradiplomática pode representar um fenómeno de crise para o Estado-Nação, uma vez que “sabota a noção de política externa como um atributo essencial do Estado” (Soldatos, 1990, p. 41). O envolvimento das unidades subnacionais nas Relações Internacionais surge de uma falha do governo federal, na sua Política Externa, que não é eficaz na representação os interesses nacionais e locais. Assim, o governo federal procura

coordenar e aproximar essas ações paradiplomáticas às suas próprias políticas, de forma a que não hajam conflitos entre os papéis das unidades subnacionais e o papel de soberania do governo federal (Soldatos, 1990).

Duchacek (1990) utiliza o conceito de “perforated sovereignties” para descrever este fenômeno, em que a autoridade exclusiva do governo central para pôr em prática ações de política externa é ameaçada. Realça que, embora as constituições geralmente garantam poderes de ação de política externa apenas aos governos centrais (havendo algumas exceções, com o caso da Suíça, Alemanha e Áustria), a globalização e a interdependência económica impulsionam os governos subnacionais a contornarem essas limitações (que nem sempre estão explícitas na Lei) e a interagirem com o Sistema Internacional.

Também sobre aspeto da soberania, Salomón (2011) faz uma distinção entre governos municipais e governos regionais ou provinciais, no que diz respeito à ação dos mesmos, enquanto detentores de diferentes níveis de vínculo e de liberdade em relação à soberania do estado central:

Os governos municipais são mais livres de soberania do que vinculados à soberania, enquanto o inverso é verdadeiro para os governos estaduais. Se se pensar que os diferentes actores da política externa estão dispostos ao longo de um continuum, com os governos centrais numa extremidade (completamente vinculados à soberania) e os actores não estatais (completamente livres de soberania) na outra, então os governos subnacionais ocupariam o meio-termo, com os governos regionais mais próximos dos governos centrais e os governos municipais mais próximos dos actores não estatais (Salomón, 2011, p.47).

Contudo, importa distinguir o caso das “províncias secessionistas”, conforme mencionado por Duchacek (1990), na sua definição. Neste caso, não só a soberania do Estado-Nação nas Relações Internacionais é ameaçada, como também a sua soberania sobre tal unidade territorial e a sua comunidade, uma vez que a sua ação externa tem objetivos separatistas e a intenção preparar a essa separação e o seu reconhecimento como um Estado soberano. Perante esta exceção, não é aplicável o conceito de Paradiplomacia, mas sim o de Protodiplomacia (Duchacek, 1990).

Relativamente às causas que levam à atuação externa dos governos subnacionais, Soldatos (1990) sugere um conjunto de fatores domésticos, da parte das unidades subnacionais e do governo federal, e de fatores externos. A nível doméstico, da parte do governo federal estão a ineficiência por parte dos governos centrais na condução da Política Externa; a dificuldade por parte das unidades subnacionais na aderência a um interesse nacional da Política Externa; a ausência de representação das unidades subnacionais nas instituições nacionais; “incertezas constitucionais” relativamente à divisão de competências na Política Externa; e o envolvimento de “low politics” na Política Externa.

Relativamente ao nível das unidades territoriais, destacam-se as características que distinguem uma determinada unidade subnacional das restantes, que Soldatos chama de “segmentação objetiva” (situação geográfica, política, cultura, religião, etc), e que podem ser motivo de divergência na Política Externa nacional; a perceção de um sentimento de diferença, que pode ou não ter por base a realidade objetiva, mas que se reflete na pressão política por parte do eleitorado, para o envolvimento na ação externa; o sentimento de “nós” fomentado pelas diferenças objetivas ou percetuais, que nem sempre está representado a nível nacional; as assimetrias entre as unidades subnacionais, que podem levar a que certas regiões olhem para a Política Externa como um reflexo das “elites” das regiões com maior peso económico, demográfico e administrativo; a atribuição de um papel mais importante às unidades subnacionais, albergando mais instituições, funções e um maior orçamento, assim como o crescimento das mesmas, que encoraja os governos locais a posicionarem-se nas Relações Internacionais; e o sentimento de identificação, “*me-tooism*”, com o desenvolvimento de ações externas por parte de outras unidades territoriais, encorajando os governos locais a adotarem estratégias similares (Soldatos, 1990).

Quanto aos fatores externos, entre estes estão a crescente internacionalização da economia e da interdependência nas questões de “*low politics*”; o envolvimento de atores externos, como por exemplo, o incentivo de Gaulle, na França, para que estabelecessem laços mais profundos com o Quebec; e fatores de interdependência regional, como proximidade geográfica ou demográfica, afinidades culturais, complementaridade económica, entre outros (Soldatos, 1990).

Os países do Sul têm vindo a envolver-se no fenómeno na Paradiplomacia, embora de forma distinta aos países do Norte. Neste caso, a Paradiplomacia surgiu com o intuito de captar financiamento de agências internacionais (como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional) para projetos locais de infraestruturas e de bem-estar social. As primeiras interações brasileiras com a Paradiplomacia ocorreram perto do final de década de 1980, no Rio Grande do Sul e no Rio de Janeiro. Até ao virar do século, as ações paradiplomáticas estiveram mais concentradas no Sul e no Sudeste do Brasil, sendo essas as regiões mais poder económico do país. Foi a partir de 2003, com a chegada de Lula da Silva à Presidência da República que foram criados mais mecanismos e estruturas para as ações internacionais, e que as mesmas foram alargadas ao Norte e ao Nordeste do país (Salomón, 2011).

1.2.1 Paradiplomacia em Matéria de Saúde

A literatura que respeita à Paradiplomacia em matéria de saúde está sobretudo associada a casos empíricos e à literatura sobre Diplomacia Global de Saúde, Governança Multinível, Cooperação Descentralizada e Diplomacia de Cidades, na medida em que há cada

vez mais atores envolvidos nestes assuntos, e que os governos subnacionais podem, mediante capacidade legal para tal, interagir no Sistema Internacional, em matéria de saúde.

Os governos locais têm vindo a interagir de forma crescente entre si e com outros atores não governamentais, como empresas e organizações como a ONU. Estes governos locais, sobretudo as cidades, têm vindo a organizar-se e a cooperar a fim de terem uma maior voz nos assuntos internacionais, incluindo a saúde. São exemplos dessa cooperação a Parceria para as Cidades Saudáveis, assim como o acompanhamento dos objetivos de Desenvolvimento Sustentável relacionados com a Saúde, ambos no âmbito da OMS (Nikogosian, Kickbusch, Kazatckine e Kökény, 2021).

As relações entre os governos subnacionais, sobretudo entre as cidades, no que respeita à saúde, são particularmente benéficas nas zonas fronteiriças, em que a distância física e, por vezes, as más condições rodoviárias, dificultam o acesso aos cuidados de saúde no interior do próprio país. Nestes casos, é importante a formação de parcerias em matéria de saúde pública e cuidados de saúde, uma vez que recorrer a hospitais e unidades de saúde próximos da fronteira, nos países vizinhos, pode ser uma solução mais viável (Svensson, 2016).

A Pandemia da Covid-19 mostrou também a relevância da participação das cidades em assuntos globais, neste caso, no combate a um vírus com grande impacto a nível global, e sobretudo nos meios urbanos. Como tal, as interações das cidades e dos governos locais com outros atores internacionais foram fundamentais para a formação de grupos de trabalho, implementação de políticas e intercâmbio de boas práticas (Nikogosian, Kickbusch, Kazatckine e Kökény, 2021).

Ainda assim, a saúde nem sempre está nas prioridades de cooperação dos governos subnacionais, o que se reflete nos estudos sobre este fenómeno em particular. Svensson (2016), destaca, como obstáculos, os limites legais e institucionais entre diferentes Estados, que condicionam a conceção de ações concretas em matéria de saúde; a crença de que os decisores locais não têm margem para influenciar os decisores políticos nacionais a mudar o sistema legal e institucional a seu favor; e a perceção de que as questões de saúde devem ser tratadas no âmbito nacional e regional, e não no plano local. No caso das fronteiras, destaca também que, embora a distância seja um fator incentivador para a cooperação, também pode ser dissuasor, em alguns casos de cidades que não são imediatamente próximas aos países limítrofes.

Capítulo II – O Brasil e a RPC na Cooperação Sul-Sul e na Paradiplomacia

2.1 Cooperação Sul-Sul

No caso do Brasil, desde a década de 1970 que o país tem vindo a atuar como prestador de cooperação, sobretudo através de cooperação técnica em políticas sociais. O Brasil apresentava-se com uma cooperação voltada para temas sociais e económicos, com um discurso de descolonização, desarmamento e desenvolvimento, numa época dominada pelo clima da Guerra Fria e pelo surgimento de muitos novos Estados recém-descolonizados (Lima e Milani, 2016).

Foi a partir de 2003 que o Brasil viu um grande aumento dos seus programas de cooperação, voltados sobretudo para os restantes países da América Latina e de África. A ação brasileira em África é justificada, quer pelo passado colonial comum aos PALOP, quer pelo número de votos dos países africanos nas organizações multilaterais, essenciais à candidatura brasileira a um lugar permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e à defesa dos seus interesses em relação à agricultura no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Estas são pautas importantes na Política Externa Brasileira, assim como a concretização de objetivos económicos e comerciais nos países com os quais coopera, o que evidencia a instrumentalização da cooperação como exercício de *soft power*, ao conciliar a defesa dos interesses nacionais com a promoção do desenvolvimento e da solidariedade internacional (Giacalone, 2016).

Este cenário é exatamente confirmado pelo Ministério das Relações Exteriores, quando enumera as características da cooperação brasileira e refere que “A resposta tem base nas diretrizes da política externa e leva em conta os interesses específicos das instituições brasileiras cooperantes” (sem autor, 2022, Ministério das Relações Exteriores). As restantes características estão ligadas à operacionalização da cooperação, como também aos valores promovidos por detrás da mesma:

Atua em três segmentos: bilateral, trilateral e com grupos de países; Ação em resposta a demandas de países em desenvolvimento; (...) As iniciativas têm foco no desenvolvimento de capacidades humanas, institucionais e produtivas; Não há transferência direta de recursos financeiros ao país parceiro, mas sim compartilhamento de conhecimentos e experiências de políticas públicas bem-sucedidas no Brasil; Entre os princípios da cooperação brasileira, estão a horizontalidade, a neutralidade, a não-condicionalidade e os benefícios mútuos (2022, Ministério das Relações Exteriores).

Relativamente às modalidades de cooperação, deve ser dito que, a cooperação trilateral ou triangular, tem uma importante contribuição para o *soft power* brasileiro, ao projetar a

imagem de um importante intermediário na Cooperação Internacional entre o Norte e o Sul, e de liderança entre os países do Sul na “diplomacia do desenvolvimento”. O discurso brasileiro acerca da cooperação, seja em que modalidade, reforça novamente a esta imagem, devido ao sucesso dos seus programas de desenvolvimento na esfera doméstica, apresentando-se como disponível para a partilha de conhecimentos sobre boas práticas, com países com problemas semelhantes, e distinguindo assim a sua cooperação da dos países desenvolvidos (Leite, et al., 2014).

Importa também destacar que a cooperação brasileira evita reproduzir as dinâmicas assimétricas da Cooperação Norte-Sul, que sujeitam os países recetores a condicionalidades associadas, favorecendo as relações horizontais, a troca de *expertise* e os benefícios mútuos nos programas de cooperação. Nesse sentido, rejeita a nomenclatura de “doador” e de “estados “falidos” / “fracos”, nas quais subjaz um questionamento à soberania dos países em questão”(Hirst, 2012, p. 15).

Segundo Hirst (2012), a cooperação brasileira pode ainda ser classificada como multinível, pela participação de entidades públicas federais e também estaduais e municipais, devido a uma série de fatores. Entre estes apontam-se indicações do próprio Governo Federal, “situações externas pontuais de dinâmicas sub-regionais e/ou de circunstâncias geoestratégicas específicas”. As ações de cooperação são diversas, desde acordos de cidades irmãs a programas de intercâmbio (Hirst, 2012, p.18). Além dos atores subnacionais, também o tecido empresarial brasileiro tem sido um ator cada vez mais participativo. Com recurso a crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento, as empresas brasileiras têm vindo a cooperar com vista à sua internacionalização, aumentando as suas exportações de bens industriais de tecnologia média-alta nos mercados no continente africano (Giacalone, 2016).

A participação de atores subnacionais e não estatais na cooperação brasileira pode ser classificada como Cooperação Descentralizada. Em 1992, a Comunidade Europeia, definiu este conceito como uma das abordagens na cooperação para o desenvolvimento, mais concretamente, no domínio da cooperação técnica e financeira. Assim, refere que os recipientes e parceiros de cooperação podem incluir “não só Estados e regiões, mas autoridades descentralizadas, organizações regionais, agências públicas, comunidades locais ou tradicionais, instituições ou operadores privados, incluindo cooperativas e organizações não-governamentais.” (Comunidade Europeia, 1992, p.2). Salomón (2012) descreve a CD também como

(...) um fenómeno que ia de baixo para cima (da sociedade civil articulada aos governos subnacionais, sendo, em último caso, assumido pelos governos centrais como parte da Cooperação para o Desenvolvimento/ Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (Salomón, 2012, p.12).

No entanto, a autora relembra que, embora tenha sido a Comunidade Europeia a atribuir uma definição a este conceito, a origem do mesmo não é exclusivamente oriunda da Europa, mas também da América do Norte e do Japão. A difusão deste conceito coincidiu com o surgimento da CSS e com as mudanças na Cooperação para o Desenvolvimento, sendo utilizada sobretudo pelos países e instituições do Norte, como a ONU e a OCDE. No Brasil, a CD começou por ser utilizada pelos governos subnacionais e, em anos mais recentes, passou também a ser incentivada pelo Governo Federal e considerada como uma dimensão da CSS (Salomón, 2012).

Contudo, embora os governos subnacionais brasileiros tenham vindo a ser incentivados a atuar como prestadores de cooperação, de forma bilateral ou trilateral, sucedem-se algumas limitações a esta atuação. Primeiramente, as estruturas institucionais destes governos estão mais voltadas para a receção de cooperação do que para a oferta, tornando difícil reunir uma equipa com competências e disponibilidade para a elaboração de planos de cooperação com objetivos definidos. Além disso, o financiamento para a CD vem do Governo Federal, que aprova previamente os projetos para os quais esse financiamento é direcionado. A falta de ligações com o setor privado é também uma limitação, uma vez que esta articulação poderia vir a proporcionar mais oportunidades, como acontece nos países do Norte. Desta forma, a CSS descentralizada brasileira aproxima-se mais de uma CSS multinível operacionalizada por instituições nacionais, do que de um modelo autónomo de cooperação por parte dos governos subnacionais (Salomón, 2012).

A RPC tem também desempenhado um papel importante na Cooperação para o Desenvolvimento, sendo um prestador de ajuda desde a era Maoista, além de ter sido um dos países participantes na Conferência de Bandung. Diferentemente da AOD prestada na Cooperação Norte-Sul, a cooperação chinesa tem por base os Cinco Princípios de uma Coexistência Pacífica – respeito pela soberania; não-interferência nos assuntos domésticos; não-agressão; benefícios mútuos e igualdade; e coexistência pacífica-, princípios esses, transversais à Conferência de Bandung e à Cooperação Sul-Sul (Mawdsley, 2012; Xinhua, 2024).

Inicialmente, as motivações para a cooperação chinesa eram sobretudo de carácter ideológico, numa tentativa de promover o socialismo chinês, em oposição ao socialismo soviético e ao capitalismo ocidental, apoiando os movimentos de libertação colonial de muitos países em África e na Ásia. Dadas as limitações económicas da RPC nesta época, a cooperação chinesa incidia sobretudo na modalidade técnica, nomeadamente, no envio de recursos humanos em diferentes setores, como a saúde, agricultura e a construção, na oferta de bolsas de estudo, no estreitamento de laços diplomáticos, e na oferta de equipamento militar. Ainda assim, a RPC concedia alguns empréstimos e fundos para vários países

Africanos, embora menores do que aqueles oferecidos por outros doadores (Mawdsley, 2012).

Os focos da cooperação chinesa incidem no Sul Asiático, África e América Latina, sobretudo nos países mais pobres, atuando em áreas como a agricultura, educação, saúde, infraestruturas e ajuda humanitária. Os programas de cooperação ocorrem, portanto, de forma bilateral, mas também multilateral, sobretudo no âmbito da ONU, participando em programas dedicados à agricultura, comércio, indústria e desenvolvimento (Warmerdam, de Haan, 2019).

O crescimento e a abertura da economia chinesa no final do século XX direcionou a sua cooperação para o pragmatismo e para o setor económico, focando-se no comércio, investimentos, *capacity-building*, tecnologia e transferência de conhecimentos. No entanto, dentro da Cooperação para o Desenvolvimento chinesa, há uma distinção entre a ajuda externa chinesa e o apoio oficial para o desenvolvimento. A ajuda externa não tem fins comerciais e é considerado um instrumento de solidariedade para com outros países do Sul, além de não seguir as normas do Comité de Ajuda para o Desenvolvimento. Por outro lado, o apoio para o desenvolvimento económico consiste em empréstimos comerciais ou concecionais, ou em investimentos do setor privado, com vista à promoção das empresas chinesas nos países recetores (Mawdsley, 2012; Huang, Xu e Mao, 2019).

A CSS é, portanto, um instrumento importante utilizado a favor da internacionalização das empresas chinesas, com vista à procura de novos mercados e investimentos, ao mesmo tempo que promove o desenvolvimento de infraestruturas e tecnologias nos países recetores. Além disso, no caso de cooperação com recursos a empréstimos, a CSS é também instrumentalizada como porta de acesso a recursos naturais necessários, como forma de pagamento. Angola é um dos casos mais mediáticos, em que um empréstimo de 4,5 mil milhões de dólares pelo Banco de Exportação – Importação da China, concedido durante um período de 17 anos, é garantido pela entrega de 10.000 barris de petróleo por dia (Warmerdam, de Haan, 2019; Mawdsley, 2012)

Nos países da América Latina, a cooperação chinesa está sobretudo ligada ao comércio e ao investimento direto estrangeiro, empréstimos, e à cooperação técnica, nas áreas da saúde, educação, redução da pobreza, agricultura e proteção ambiental. A cooperação com a América Latina é também uma importante fonte de recursos naturais e bens primários, assim como um mercado para os bens manufaturados chineses. Ao mesmo tempo, as vendas de bens primários beneficiam a economia dos países latino-americanos e permitiram a execução de programas para a redução da pobreza, assim como o financiamento chinês contribuiu para a construção de infraestruturas (Harris e Arias, 2017).

A nível multilateral, os estados da América Latina cooperam no âmbito do Fórum China-Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e, no caso do Brasil, no âmbito da coligação dos BRICS. Na perspetiva chinesa, estes fóruns visam fomentar o desenvolvimento de todos os países envolvidos, assim como contribuir para um sistema internacional multipolar e não-hegemónico (Harris e Arias, 2017).

Ainda assim, embora a RPC seja um grande prestador de cooperação, não possuía, até 2018, uma agência destinada à organização da mesma. As ações e programas ficavam a cargo do departamento interno de cooperação do Ministério do Comércio, em articulação com outros ministérios, bancos e agências (Milani, Suyama e Lopes, 2013). Em 2018, foi criada a Agência Chinesa de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, com vista à formulação, coordenação, avaliação e consultoria de programas de cooperação (Agência Chinesa de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, 2018).

No caso da Cooperação Descentralizada, os governos provinciais têm competências para implementarem políticas que visem os interesses da sua jurisdição, com monitorização e apoio do Governo Central Chinês, no que respeita a projetos de cooperação técnica e partilha de políticas públicas de gestão urbana. Mediante propostas de cooperação por parte dos governos locais, o Ministério do Comércio revisa e coordena os projetos, em articulação com o Banco de Exportação – Importação para empréstimos concecionais. Articula-se ainda com os ministérios da Agricultura, Saúde, Comunicações, Educação e Ciência e Tecnologia, para consultoria na execução dos projetos, mas também na receção de propostas dos seus correspondentes nos países em desenvolvimento. Relativamente às propostas recebidas, o Governo Chinês possui serviços ligados ao Partido Comunista Chinês para avaliar a compatibilidade dos projetos com “os objetivos diplomáticos” da RPC (Milani, Suyama e Lopes, 2013, p.19).

2.1.1 Cooperação Sul-Sul em Saúde

O Brasil é um dos países que mais destaca na CSS em saúde, enfatizando a saúde como um direito humano universal e como uma área essencial para o desenvolvimento social dos países. A cooperação brasileira em matéria de saúde teve início nos anos de 1990, consistindo em acordos de cooperação técnica de partilha de boas práticas de saúde pública e de recursos humanos, coordenação de práticas sociais de saúde, combate às doenças tropicais, tuberculose e VIH/SIDA, apoio técnico no controlo epidemiológico, envio de equipas médicas, *capacity building*, desenvolvimento de sistemas de saúde universais e colaboração na construção/utilização de infraestruturas. A cooperação brasileira em saúde, assim como a CSS brasileira no geral, é direcionada para os países da América Latina e Caraíbas, atuando sob a forma de cooperação bilateral, trilateral ou no âmbito dos fóruns regionais previamente

mencionados, e para os países africanos, sobretudo para os PALOP (Dauvergne e Farias, 2012; Birn, Muntaner, Azfal, 2017).

O país tem vindo a colaborar com organizações como a ONU, a Comissão dos Direitos Humanos, a OMS e os Médicos Sem Fronteiras para a promoção do acesso à medicação para o vírus do VIH/SIDA, Tuberculose e Malária, por parte dos países menos desenvolvidos. O combate ao VIH/SIDA tem sido um dos marcos da cooperação brasileira em saúde, inspirado no sucesso dos próprios programas domésticos, sendo o primeiro país a associar a saúde com o comércio, ao disputar e renegociar os limites do acesso à medicação no âmbito do Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio. Esta renegociação resultou no acesso universal dos antirretrovirais a todos os pacientes infetados com VIH/SIDA, levando a um declínio na mortalidade por SIDA. A nível internacional, é também um dos países signatários da Declaração de Oslo de 2007, sobre a Saúde Global, aliando as agendas de diplomacia e saúde, ao reconhecer a saúde como um elemento vital na promoção do desenvolvimento e no combate à pobreza e da necessidade de a tornar num maior foco na agenda internacional (Dauvergne e Farias, 2012; Labonté, Mahani e Ruckert, 2018).

A CSS em saúde brasileira ocorre no âmbito da articulação entre o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Saúde e os órgãos a ele vinculados (universidades, laboratórios, institutos e fundações), com especial destaque para a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Nesta articulação destaca-se a assinatura do Protocolo de Intenção entre os dois ministérios, sobre a política externa de cooperação em saúde, com vista a orientar as interações do governo para outros países, fóruns e organismos internacionais relevantes para o setor da saúde, e enfatizando a relevância do mesmo nas organizações regionais e coligações políticas em que o Brasil participa, como a UNASUL, o Fórum de Diálogo entre o IBSA, o Mercosul, os PALOP e os BRICS (Avelhan, 2018).

A cooperação brasileira em saúde é guiada pelos mesmos princípios da CSS brasileira noutros setores. Os programas de saúde levados a cabo têm como objetivo o desenvolvimento duradouro e estruturante, de forma a que o mesmo se mantenha depois do final dos programas de cooperação. Para isso, na cooperação brasileira neste setor são priorizadas as relações de cooperação horizontal; o desenvolvimento de capacidades, sejam elas de pesquisa, ensino ou de serviços; a melhoria ou criação de instituições de saúde centrais no país recetor; a coordenação de iniciativas a nível regional; a promoção do envolvimento dos Ministérios da Saúde dos países recetores; e o estímulo da cooperação entre os Ministérios da Saúde e das Relações Exteriores (Avelhan, 2018).

A saúde é também um importante aspeto da CSS chinesa. O primeiro registo de cooperação na área da saúde foi em 1963, com o envio de uma equipa médica para a Argélia,

que marcou o início das relações RPC-África. Ainda nos anos 1950, a CSS da RPC, incluindo na área da saúde, era motivada por questões ideológicas, sendo por isso direcionada para a Coreia do Norte, Vietnã e outros países socialistas. Mais tarde, expandiu-se também para países com uma independência recente, depois da Conferência de Bandung (Liang, Wang, Cao, Fan e Jin, sem data).

À medida que foi ocorrendo o crescimento econômico e a abertura da RPC, a CSS em saúde passou de ser inicialmente vista com uma perspectiva altruísta e ideologicamente motivada, para uma questão de “interesse nacional” e de “responsabilidade dos grandes poderes” (Liang, Wang, Cao, Fan e Jin, sem data). Para Killeen, Davis, Tucker e Meier (2018), os interesses nacionais chineses referem-se à questão da *One China Policy*, isto é, ao reconhecimento de Taiwan como uma parte do território da RPC e não como um estado soberano. Além disso, referem-se também às questões econômicas, como a procura de mercado para os produtos chineses, a procura por recursos naturais e a exportação e fabrico de medicamentos de farmacêuticas chinesas, nos países recipientes.

A cooperação chinesa em saúde ocorre sobretudo através do envio de equipas médicas, embora também recorra à construção de infraestruturas, como hospitais e unidades de saúde; transferência de conhecimentos sobre execução e manutenção de projetos de saúde; doações de equipamento médico e de fármacos; treino de oficiais do governos e profissionais de saúde dos países recipientes e oferta de bolsas de estudo na área da saúde para continuarem os seus estudos na RPC (Liang, Wang, Cao, Fan e Jin, sem data).

Relativamente às modalidades de cooperação, a RPC dá preferência às relações bilaterais. No entanto, coopera também no âmbito multilateral, nomeadamente através de doações para o Fundo Global contra a SIDA, Tuberculose e Malária, assim como contribui para a distribuição de medicamentos. Coopera ainda no âmbito da OMS, e da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Além disso, também no seio da iniciativa *One Belt One Road* (OBOR), que visa a cooperação e a interligação digital e física, do continente asiático a África e à América Latina, existe também uma componente ligada ao setor da saúde, *The Health Silk Road*, com o objetivo de melhorar os serviços de saúde e a prevenção de doenças nos países envolvidos (Killeen, Davis, Tucker, Meier, 2018; Liu, et al., 2014). A nível trilateral, a RPC tem vindo a colaborar com os EUA, em áreas como a segurança alimentar a saúde pública, como é o caso dos programas de agricultura desenvolvidos em Timor-Leste, mas também com outros países como a Austrália e o Reino Unido (Zhang, 2017; Santiago e Duarte, 2025). Coopera também de forma trilateral com o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas com financiamento e a apoio técnico para o desenvolvimento de projetos noutros países do Sul (Parceria Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-China, 2019).

A nível institucional, a cooperação chinesa é executada através de uma articulação entre ministérios. Além do Ministério da Saúde e do Ministério dos Negócios Estrangeiros, estão também envolvidos os Ministérios do Comércio, da Ciência e Tecnologia, Educação e dos Recursos Humanos e Segurança Social, dadas as variadas formas de cooperação, que vão desde a capacitação de recursos humanos, à construção de infraestruturas. Outras agências envolvidas, além da Agência Chinesa de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, estão também o Centro Chinês para a Prevenção e Controlo de Doenças, a Comissão Nacional de Saúde, a Administração Nacional de Medicina Tradicional Chinesa e a Academia Chinesa de Ciências Médicas (Fei, 2022).

A nível de financiamento, destaca-se a participação de bancos chineses como o Banco de Exportação-Importação, o Banco Popular e o Banco de Desenvolvimento. As empresas chinesas também têm tido um papel importante na cooperação de saúde chinesa, sobretudo nos países africanos, no que respeita à construção de infraestruturas. Por outro lado, é através dessas empresas que a cooperação em saúde adquire também um carácter comercial, com a venda de fármacos e de material médico (Fei, 2022).

O continente africano é o foco principal da cooperação de saúde chinesa, evidenciado sobretudo na ajuda prestada ao combate ao vírus do Ébola, em 2014. Essa ajuda deu origem à colaboração para a edificação de um Centro de Controlo e Prevenção de Doenças, como o Ébola, a Malária e o VIH, em conjunto com a União Africana e outros parceiros internacionais. Além disso, a cooperação chinesa tem também investido na capacitação de recursos humanos e na identificação de potenciais modelos de saúde pública chineses que possam funcionar nos contextos africanos locais (Gao e Nkengasong, 2019).

No continente asiático, a RPC contribuiu com financiamento para a criação do Fundo de Saúde Pública no âmbito da ASEAN, para a promoção da cooperação regional em saúde pública. Outras formas de cooperação são também o envio de equipas médicas para muitos dos estados membros da ASEAN, assim como doações de material médico e intercâmbio de conhecimentos, além da participação em campanhas de combate ao Pólio no Paquistão (Minghui e Guoping, 2014; Gouttam, Singh e Kaur, 2020).

Na América Latina, há uma menor expressão da cooperação de saúde chinesa, no contexto pré-Covid-19. A mesma consiste sobretudo na colaboração com instituições médicas governamentais e locais, intercâmbio de conhecimentos sobre administração e gestão de saúde e promoção da Medicina Tradicional Chinesa (Fuenzalida e Fulchéron, 2020). O Brasil e a RPC cooperam no âmbito dos BRICS, nomeadamente através da coordenação das autoridades de saúde de cada Estado-membro e dos respetivos ministérios dos negócios estrangeiros, em conjunto com a OMS e com o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre VIH/SIDA. Esta cooperação passa pelo desenvolvimento de uma área temática

atribuída a cada Estado-membro, incluindo a RPC e o Brasil, relacionada com a saúde pública, sistemas de saúde e ciências biomédicas (Junior, Desiraju, Matsoso, Minghui e Salagay, 2014). A nível bilateral, o Instituto Genómico de Pequim tem vindo a cooperar com o Instituto Oswaldo Cruz, na troca de conhecimentos sobre os vírus do Ébola e do Zika, sobre as possibilidades de controlo de novos surtos destes vírus e sobre a antecipação de outras epidemias.¹⁰

Durante a Pandemia, a RPC doou também equipamento médico para os países africanos, sul-asiáticos e latino-americanos. As doações tiveram origem não apenas no Governo Central, como também no Partido Comunista Chinês, províncias e cidades, empresas, bancos, fundações e organizações não governamentais chinesas. Esta cooperação veio mais tarde a orientar-se para o âmbito comercial, com a venda de vacinas para o combate ao vírus do SARS-CoV-2 a estes países (Moritz, 2021).

2.2 Paradiplomacia

A Constituição de 1988 estabeleceu o Brasil como uma União trina, atribuindo aos estados e municípios competências próprias e comuns. A ação paradiplomática destas unidades federadas ocorre, portanto, no âmbito dessas competências, nomeadamente em áreas como a saúde, educação, combate à pobreza, entre outras, sem interferir nos assuntos de política externa nacional. Têm havido esforços para a constitucionalização da Paradiplomacia no Brasil, embora se encontrem obstáculos na procura pela interceção entre limites da atividade paradiplomática e as próprias competências das unidades federadas (Rodrigues, 2008).

A propósito destas dificuldades, é pertinente relembrar o Projeto de Emenda a Constituição Nº 475 de 2005. Neste projeto é proposto pelo deputado André Costa, o acrescento de um parágrafo ao Artigo 23, de forma a dar permissão às unidades federadas de celebrar atos, acordos ou convênios com outras unidades federadas estrangeiras. Contudo, a proposta acabou por ser chumbada pelo deputado e relator Ney Lopes, que considerou que não há nada na Constituição que impeça as unidades subnacionais de celebrar atos com pessoas jurídicas estrangeiras e que a liberdade para tal decorre da autonomia das mesmas, referindo os Artigos 18 e 30. Tal autonomia é apenas limitada em casos em que o legislador constituinte a restringe e pelas próprias competências atribuídas às unidades subnacionais, pela Constituição. As unidades federadas brasileiras podem, portanto, celebrar atos internacionais, desde que dentro das suas competências, sem necessitar da permissão da União. Considerou ainda que autorizar essa permissão, no texto

¹⁰ Lang, P., Costa, A. (2017) Fiocruz e China avançam em acordo de cooperação científica. *Fiocruz*. Consultado a 31 de maio de 2025, em <https://fiocruz.br/noticia/2017/07/fiocruz-e-china-avancam-em-acordo-de-cooperacao-cientifica>

constitucional, seria uma violação à autonomia já consagrada pela Constituição a essas unidades (Lopes, 2006).

Ainda assim, a institucionalização da Paradiplomacia no Brasil, já desde a presidência de Fernando Henrique Cardoso refletiu um reconhecimento informal deste fenômeno. O discurso do Ministério das Relações Exteriores reconheceu a importância de novos atores e da “diplomacia federativa”, assim chamada pelo então Chanceler Luís Filipe Lampreia, como um complemento à Política Externa do Governo Federal, além de se estabelecerem canais de coordenação entre o mesmo e os governos subnacionais. Neste caso, esses canais teriam como objetivo permitir ao Governo Federal coordenar as ações internacionais das unidades federadas, evitando dissonâncias da Política Externa nacional e incorporando-lhe uma dimensão federativa. Assim, deu-se, em 1997, a criação da primeira instituição de coordenação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e os governos subnacionais, denominada de Assessoria das Relações Federativas (Miklos, 2011).

A partir do governo de Lula da Silva, o aumento das ações paradiplomáticas e o incentivo à diplomacia federativa por parte do Governo Federal, traduziu-se na criação da Secretaria das Relações Institucionais da Presidência da República, da Subchefia dos Assuntos Federativos (SAF), do Comitê de Articulação Federativa e da reforma da antiga Assessoria das Relações Federativas, para Assessoria Especial dos Assuntos Federativos e Parlamentares. Destaca-se o papel da Subchefia na promoção da Cooperação Internacional Descentralizada, sobretudo com Itália e França. Outra forma de institucionalização foi também a implementação de escritórios do Ministério das Relações Exteriores nos estados com maior atividade paradiplomática, funcionando como extensões da AFEPA e apoiando as ações internacionais dos estados e municípios localmente (Rodrigues, 2008).

Do lado das unidades federadas, todos os governos municipais internacionalmente ativos têm estruturas específicas para coordenar as suas ações externas e praticamente todos lidam com um dos principais pilares da Paradiplomacia Brasileira – a Cooperação Internacional – que tem vindo a ocorrer de diversas formas, desde acordos de cidades gêmeas e troca de boas práticas, à participação em redes municipais internacionais. No entanto, importa salientar a postura dos governos municipais e estaduais brasileiros perante a sua participação na Paradiplomacia e na Cooperação Internacional. Na maioria das vezes, os governos subnacionais brasileiros optam por uma participação passiva, tanto no caso da cooperação bilateral, como quando se trata de cooperação multilateral, como as redes de cidades internacionais. Em parte, este fenômeno justifica-se pela falta de envolvimento da sociedade civil, mas também pelas próprias motivações para o envolvimento na Paradiplomacia, muitas vezes ligadas à captação de fundos internacionais, como é o caso das cidades de São Paulo e de Porto Alegre, que foram as primeiras a contraírem empréstimos e

acordos de cooperação com o Banco Mundial, tendo em vista o desenvolvimento local (Salomón, 2011).

A participação em redes de cidades internacionais teve um grande contributo para o fenómeno da Paradiplomacia no Brasil, como o Programa Habitat e o Programa de Desenvolvimento Urbano das Nações Unidas. O mais relevante foi o programa URB-AL, lançado pela União Europeia, em 1995, no âmbito da cooperação entre os governos locais da União Europeia e da América Latina. O programa visava a criação de redes temáticas de políticas urbanas, nas quais eram organizados projetos entre os participantes. Os municípios brasileiros participaram em todas as redes e coordenaram projetos na Rede 9, sobre Financiamento Local e Orçamento Participativo de Porto Alegre, e na Rede 10, sobre Luta contra a Pobreza Urbana de São Paulo. A participação nestas redes internacionais de cidades teve um papel importante, na medida em que permitiu a partilha de boas práticas e a projeção internacional das cidades brasileiras (Salomón, 2011).

Por outro lado, deve também ser realçado que a Paradiplomacia Brasileira não atua apenas nas áreas da cooperação e do desenvolvimento, mas também na promoção do comércio e do turismo, embora, no caso do comércio, essa seja uma área mais explorada pelos estados, do que pelos municípios. A promoção do comércio tem sido um tema comum entre a Paradiplomacia e a Política Externa do Brasil, sobretudo ao considerar que, nos 1990, o Brasil enfrentou uma crise fiscal e um endividamento externo, que veio também alavancar a ação dos governos subnacionais nessa direção (Salomón, 2011; Rodrigues, 2008).

Por último, o processo de integração regional, no âmbito do Mercosul, é outro aspeto relevante da Paradiplomacia Brasileira, mas desta vez com o enfoque voltado para as relações Sul-Sul. No seio desta plataforma, foi criada, em 1995, a Rede Mercocidades, cofundada com as cidades brasileiras progressistas de Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Rio de Janeiro, Brasília e Salvador. A Rede Mercocidades veio dar representação aos governos subnacionais nos processos de integração regional, tendo em conta as necessidades da sociedade civil, além de ser um polo de comunicação, de cooperação técnica e de disseminação de políticas públicas, entre as cidades sul-americanas (Junqueira, 2023).

Mais tarde, os progressos realizados através desta rede culminaram na criação do Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, alargando o espectro de representação local. Com o passar do tempo, mais cidades brasileiras aderiram, tanto à Mercocidades como ao Fórum, tais como Guarulhos, Bagé, Urberlândia, Santo André, São Paulo e Rio Grande, mas também os estados de Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, tendo motivações diversas, desde o desenvolvimento regional, à projeção internacional e à promoção do comércio (Junqueira, 2023).

Contudo, importa mencionar que, embora haja uma legitimação informal da Paradiplomacia no Brasil por parte do Governo Federal, ao se estabelecerem órgãos institucionais de coordenação e ao haver o reconhecimento da sua participação em fóruns como a Rede Mercocidades, a mesma não substitui um marco jurídico para a sua regulamentação. Embora já tenham sido exploradas as circunstâncias em que atuação internacional dos governos subnacionais é legal, a ausência de um quadro normativo pode ser um problema.

A falta de normas e de transparência sobre os atos de cooperação dos governos subnacionais, sobretudo em matéria de contas públicas, facilita casos de captação indevida de recursos, corrupção, fraude nas licitações, entre outros problemas. Estes casos podem levar a uma quebra de confiança entre os governos subnacionais e o Governo Federal e à insegurança jurídica, uma vez que o responsável por estes atos passa a ser o Governo Federal, dado que à luz do regime jurídico internacional e do regime brasileiro, os governos subnacionais brasileiros são considerados sujeitos parciais. Ainda assim, o Governo Federal não tem autoridade para impedir ou controlar a ação internacional dos governos subnacionais, uma vez que vai contra a autonomia dos mesmos consagrada pela Constituição (Fonseca, 2014).

No caso da RPC, ao longo das suas sucessivas Constituições, a Política Externa ficou sempre a cargo do Governo Central. No entanto, o envolvimento destas unidades subnacionais deu-se por iniciativa do mesmo, num processo gradual de gestão das suas competências. Na era de Mao Tsé-Tung, a participação das províncias nas Relações Internacionais era ainda simbólica, centrando-se na receção de embaixadores e outras figuras importantes estrangeiras. Foi a partir das reformas e da abertura chinesa, na era de Deng Xiaoping, que o envolvimento das províncias passou a ter um papel mais virado para o comércio, sobretudo as províncias costeiras. A descentralização fiscal e o desenvolvimento baseado nas exportações estimularam as províncias a cooperarem a nível económico e a atraírem Investimento Direto Estrangeiro, ao permitir que retivessem parte do lucro (Tubilewicz, 2010; Liu, Song, 2020).

A províncias são, de certa forma, agentes de Política Externa do Governo Central, uma vez que reforçam a presença económica chinesa no estrangeiro, ao mesmo tempo que promovem a sua imagem através da ajuda externa e do estabelecimento de acordos de irmanamento. Por outro lado, existe uma gestão das atividades paradiplomáticas por parte do Governo, de forma a garantir que todas são coordenadas de acordo com os interesses nacionais. Quaisquer ações que vão contra a autoridade central são reprimidas, através da remoção da autonomia das províncias para estabelecerem ligações económicas no estrangeiro. Esta coordenação entre o Governo Central e as províncias é mais aparente nas províncias fronteiriças do interior, dado que há um incentivo, por parte do Governo Central, para que se tornem polos de desenvolvimento para além do território nacional (Liu e Song, 2020).

Institucionalmente, esta coordenação ocorre através de órgãos como os Gabinetes dos Negócios Estrangeiros, Associação de Amizade com Países Estrangeiros (AAPE), Conselho Chinês para a Promoção do Comércio Internacional (CCPCI), Gabinetes dos Assuntos Chineses, Gabinetes dos Assuntos de Taiwan e do Departamento de Propaganda do Departamento de Trabalho da Frente Unida. (Tubilewicz, 2010).

Os Gabinetes dos Negócios estrangeiros são um dos órgãos mais importantes, presentes em quase todas as grandes cidades chinesas. Além de assumirem funções consulares, são também responsáveis pela organização das atividades internacionais, como feiras, fóruns e viagens internacionais de decisores políticos locais; realização de acordos de irmanamento; acordos de cooperação com cidades estrangeiras, em coordenação com a Associação de Amizade com Países Estrangeiros; acordos de cooperação no âmbito de redes internacionais de cidades e outras atividades que sejam do interesse local. Embora não haja uma regulação específica para este gabinete, o mesmo acaba por atuar conforme as leis estabelecidas para as atividades consulares que executa, assim como em conformidade com as leis locais e com os interesses de Política Externa nacional (Mierzejewski, 2018; Bedoya e Parias, 2016).

Outros dois órgãos importantes são também o Conselho Chinês para a Promoção do Comércio Internacional e a Associação de Amizade com Países Estrangeiros. O CCPCI tem um papel ligado à *people-to-people diplomacy*, isto é, ao envolvimento de cidadãos estrangeiros no comércio chinês. A principal função deste órgão é, portanto, a promoção do comércio e das exportações chinesas, a atração de investimento estrangeiro e a introdução novas tecnologias à RPC. A nível local, é responsável pela organização de visitas de negócios ao estrangeiro, assegurar os direitos das empresas chinesas no estrangeiro, iniciar cooperação comercial no estrangeiro, também a nível local, e tratar das permissões especiais para a empresas estrangeiras poderem operar (Mierzejewski, 2018).

A AAPE opera a nível regional e os seus principais objetivos são a promoção do socialismo, através da condução de relações de amizade a nível local, regional e central, assim como a promoção do comércio, investimentos, cooperação na ciência, intercâmbio académico e conexões interpessoais. Existem vários níveis de organização deste órgão e das suas competências, distribuídos de acordo com o nível da hierarquia administrativa em que se inserem (ex.: cidades, províncias, etc.). A nível central, os gabinetes da AAPE são responsáveis pela organização de visitas ao estrangeiro, organização de conferências e eventos inter-regionais. As suas atividades são coordenadas e reguladas pelo Governo Central e devem ir ao encontro dos interesses de Política Externa nacional. Aos gabinetes locais é autorizada a abertura de gabinetes no estrangeiro, também a nível local, em zonas com interesse na cooperação. No entanto, não implicam a regulação do Governo Central e as atividades não têm necessariamente de seguir as linhas de Política Externa nacional. Por

outras palavras, quanto mais elevada for a posição dos gabinetes da AAPE na hierarquia administrativa chinesa, maior é a sua coordenação e controlo por parte do Governo Central. Além disso, é frequente que membros do departamento partidário dos Gabinetes dos Negócios Estrangeiros estejam na direção das AAPE locais, havendo também controlo destas associações por parte do Partido Comunista Chinês (Mierzejewski, 2018).

Os acordos de imanamento constituem uma parte substancial na Paradiplomacia Chinesa. A maior parte ocorre entre cidades com características similares, a nível social e económico, como é o caso de Pequim, que é cidade irmã de outras capitais. Estes acordos contribuem também para a condução das linhas da Política Externa Chinesa, uma vez que contribuem para a manutenção da integridade territorial e para o reconhecimento do governo da RPC como legítimo, assim como para o favorecimento da cooperação económica (Bedoya, Parias, 2016).

A cooperação económica ocupa o lugar central enquanto incentivo para a Paradiplomacia Chinesa, mas destacam-se também outras motivações. No caso dos acordos de imanamento com cidades dos Estados Unidos, além da cooperação comercial e da atração de investimentos, é frequente o seu objetivo ser o aumento de confiança a nível nacional entre os dois Estados. Verifica-se também que em alguns casos, outra das motivações para a Paradiplomacia entre as cidades chinesas e americanas é também a cooperação ambiental (Leffel e Amiri, 2018). No continente europeu, para lá da cooperação económica, dá-se também cooperação no ensino superior e na investigação, encorajando os alunos chineses a estudarem nas universidades europeias (Skorupska e Szczudlik, 2021).

A iniciativa OBOR é também um polo de envolvimento das províncias e cidades chinesas, enquanto meios de ligação a vários centros comerciais e industriais ao redor do mundo. A província de Guangdong tem tido grande destaque na Paradiplomacia Chinesa, mas também no âmbito da OBOR, pelo seu potencial como centro de transporte, através de linha férrea, *China Railway*, que permitiria criar um corredor internacional de ligação entre a Europa e a RPC, por meio do Sul Asiático e do Médio Oriente. Ainda ao nível das infraestruturas, a província possui também dois importantes portos, o porto de Guangzhou e o porto de Shenzhen, que no âmbito da OBOR aumentaram ainda mais o seu número de rotas e o volume de trocas comerciais. A nível económico, as empresas públicas da província de Guangdong também têm desempenhado um papel importante, ao estabelecerem Zonas Económicas Especiais em países aderentes à OBOR, como a Etiópia, Bielorrússia, Irão, Nigéria, Arábia Saudita e Vietnam. Ainda no âmbito da OBOR, a Federação da Indústria e do Comércio de Guangdong tem vindo a promover inspeções nos países signatários, com vista à assinatura de acordos com as câmaras de comércio locais, assim como tem incentivado o direcionamento da Câmara de Comércio Internacional de Guangdong para o setor privado,

nomeadamente para empresas interessadas em investir neste megaprojeto (Liu e Song, 2020).

Hong Kong também tem desempenhado um papel importante na promoção desta iniciativa, enquanto *hub* de várias organizações financeiras, que podem investir em projetos da mesma e enquanto paraíso fiscal para as transações realizadas em Renminbi. Além disso, Hong Kong é ainda conhecido pela qualidade dos seus serviços, tendo, por isso, recursos humanos capacitados para gerir grandes projetos nos países signatários. A boa reputação internacional de Hong Kong, enquanto centro metropolitano com políticas ocidentais, polo de financiamento de projetos sustentáveis na Ásia, como “centro arbitrário internacional” no plano jurídico, e enquanto território sem corrupção, tem sido instrumentalizada pela RPC como forma de promoção da OBOR como um megaprojeto sustentável, seguro e transparente. Adicionalmente, Hong Kong tem sido uma zona intermediária entre o mercado internacional e a RPC, o que lhe permite ter vantagens na promoção da iniciativa a investidores estrangeiros e no acesso dos mesmos ao mercado chinês (Gong, Chan e Wu, 2021).

2.2.1 Paradiplomacia em Matéria de Saúde

Pode dizer-se que, no que diz respeito à saúde, a Paradiplomacia está fortemente associada à Cooperação Descentralizada, podendo mesmo ser considerada como uma das dimensões da CSS em saúde. A RPC é talvez dos exemplos mais ilustres de Paradiplomacia em matéria de saúde, em parte porque também é dos países que mais presta cooperação nesse setor. O continente africano tem sido o principal destinatário da cooperação chinesa e, desde a década de 2000, os projetos têm vindo a aumentar sobretudo no âmbito da saúde, incluindo aqueles provenientes dos governos subnacionais (Shen e Fan, 2014).

A cooperação de saúde chinesa é utilizada como um meio para ter acesso a recursos naturais e para se estabelecerem trocas comerciais. De igual forma, os governos provinciais chineses são encorajados pelo Governo Central a prestar assistência de saúde, instrumentalizando-a com vista a uma eventual cooperação económica, no comércio e em investimentos, e à acumulação do capital daí resultante, na própria jurisdição subnacional. Por outro lado, as províncias são também essenciais para suprimir recursos humanos na cooperação de saúde estatal, sobretudo as províncias do interior do país, em que estes recursos humanos são mais facilmente destacáveis para o estrangeiro, devido à baixa densidade populacional (Shen e Fan, 2014).

A Paradiplomacia e a Cooperação Descentralizada em saúde das províncias chinesas em África consistem sobretudo no envio de equipas médicas para cidades irmãs quando requisitado, assim como em doações de máscaras e equipamento médico. No entanto, os

países do continente africano não são os únicos com quem as províncias chinesas estabelecem relações paradiplomáticas no setor da saúde. Durante a crise sanitária da Covid-19, foram enviados donativos de material médico e de proteção para algumas regiões irmãs no Norte Global: a província de Fujian fez donativos para o estado do Oregon, nos Estados Unidos da América e a província de Hunan, para o condado de Lincolnshire no Reino Unido (Mierzejewski, Ciberk e Chatys, 2021). Também as relações da RPC com a América Latina, em matéria de saúde, contemplam a dimensão paradiplomática, incluindo o intercâmbio de recursos humanos e conhecimentos e, no caso das parcerias de cidades gêmeas, foram também realizados donativos, no contexto da Pandemia (Raggio, 2022).

O Brasil destaca-se em matéria de cooperação de saúde, quer a nível estatal, como a nível subnacional, sobretudo nos países da América do Sul. A descentralização da saúde no Brasil permite estabelecer parcerias com as cidades fronteiriças dos países limítrofes, conforme já destacado no Estado de Arte. Nestas áreas, é comum os cidadãos estrangeiros próximos da fronteira deslocarem-se ao Brasil, para receberem cuidados médicos. Estas deslocações levaram à celebração de acordos com os municípios dos países vizinhos, para o acesso a bens e serviços de saúde no Brasil, para campanhas de vacinação e para a troca de informações (Santos-Melo, Andrade, Meireles e Ortiga, 2020; Aikes e Rizzotto, 2018). Também no continente africano se verificam ações paradiplomáticas. Em 2014, durante o surto de Ébola, o Instituto Butantan, vinculado ao governo estadual de São Paulo, em parceria com o Instituto de Saúde Nacional dos EUA, desenvolveu um sêrum para o combate ao vírus. Além disso, o estado de São Paulo mantém também acordos bilaterais com alguns países africanos, de entre os quais se inclui o setor da saúde (Tavares, 2016).

A crise sanitária da Covid-19 veio evidenciar a Paradiplomacia em matéria de saúde no Brasil. O conflito de políticas de combate ao vírus entre o Governo Federal e os governos subnacionais, levou a que diversos governos estaduais tivessem iniciativas paradiplomáticas para tentar combater o avanço do vírus, em linha com as orientações da OMS. Este foi o caso dos governos estaduais de São Paulo e do Maranhão, e também do Consórcio Nordeste, que face ao avanço da Pandemia e à falta de recursos, estabeleceram ligações com empresas e laboratórios chineses, em busca de equipamento médico e de proteção, mas também de vacinas (Fronzaglia, 2023; Junqueira, Prado e Mauad, 2023; Farias e Billig, 2022).

No meio dessa disputa, verificou-se uma tentativa, por parte do Governo Federal, através da “Lei Federal 13.979/20, do Decreto Legislativo 6/20 e dos Decretos Presidenciais 10.282/2020 e 10.292/2020”, de limitar as competências dos governos subnacionais, em matéria de gestão da Pandemia. Esta tentativa surge num contexto de conflito entre os interesses económicos e a Saúde Global, em que as medidas sanitárias de combate ao vírus, como o distanciamento social, eficaz no combate de doenças contagiosas, têm implicações negativas nesses interesses económicos (Rei, Granziera e Gonçalves, 2020, p.60).

Ainda assim, o Supremo Tribunal Federal legitimou o exercício dos governos subnacionais na adoção de medidas legais para o combate ao vírus da Covid-19, como o distanciamento social, a quarentena e a suspensão/restrição de algumas atividades, independentemente do parecer contrário do Governo Federal (Rei, Granziera e Gonçalves, 2020). De igual forma, legitimou também as ações paradiplomáticas com vista ao combate do Coronavírus, tanto do estado do Maranhão, como do estado de São Paulo, dada a situação emergencial do avanço da Pandemia. Embora a parceria do estado paulista com o laboratório chinês Sinovac, para a testagem e produção da CoronaVac, tenha sido criticada pela Presidência da República e tenha havido pressão por parte da mesma, sobre a Anvisa, para a interrupção da testagem, o Supremo Tribunal decidiu a favor do estado de São Paulo, face à ausência de um Plano Nacional de Imunização, até à data da decisão. (Barbalho e Júnior, 2024; Alvarenga, Rocha, Filippou e Andrade, 2020).

Capítulo III – Análise dos Estudos de Caso

O presente capítulo tem como finalidade analisar e comparar os estudos de caso, de forma a responder aos objetivos propostos e à pergunta de investigação. Como tal, encontra-se estruturado em três subcapítulos, dois dos quais organizados em secções que correspondem, nomeadamente, a períodos temporais distintos: o período pré-pandémico compreende o período até ao ano de 2019; o período pandémico situa-se entre o ano de 2020 e 2021; e o período pós-pandémico inicia-se em 2022 – data em que o Brasil anuncia o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional¹¹ – e termina em 2025. O terceiro subcapítulo tem como propósito a sintetização e a comparação dos dados e dos resultados obtidos em ambos os estudos de caso.

3.1 O Caso do Estado de São Paulo

3.1.1 As Relações Sino-Paulistas entre 2000 e 2019

Não tão antigas quanto as relações sino-brasileiras, as relações paradiplomáticas entre o estado de São Paulo e a RPC, têm vindo a construir-se no decorrer do século XXI, embora se possa dizer que, à semelhança do que acontece a nível nacional, o comércio externo e os investimentos ocupam um papel de maior destaque, considerando os seus impactos económicos no estado. Nas décadas de 2000 e de 2010, as exportações de São Paulo para a RPC tiveram um grande crescimento, passando dos 510 milhões USD, em 2001, para os 7 mil milhões USD, em 2019, o que se deve em grande parte à venda de bens primários, como o petróleo e os minerais betuminosos, mas sobretudo venda da soja. Ainda assim, são as importações à RPC que ocupam o papel principal nas relações sino-paulistas. Em 2019, só o estado de São Paulo foi responsável por cerca de 33% dos produtos importados pelo Brasil à RPC, compostos sobretudo por bens manufacturados (Viana, 2022). No que respeita aos investimentos, segundo dados do CEBC, o estado de São Paulo tem sido o principal foco no Brasil ao longo dos anos, sobretudo nos setores automóvel, tecnológico e das comunicações (Cariello e Fragoso, 2018).

A relevância da cooperação económica nas relações sino-paulistas reflete-se também no teor de grande parte das missões oficiais, quer da parte chinesa, como da parte brasileira, que podem assim ser entendidas como parte de uma estratégia de diplomacia económica subnacional, juntamente com a criação de agências direccionadas para esse fim. Tal foi caso em 2004, da visita de Geraldo Alckmin à RPC, acompanhando o Presidente Lula da Silva,

¹¹ Sem autor. (2022) Ministério da Saúde declara fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional pela Covid-19. Ministério da Saúde do Brasil. Consultado a 1 de agosto de 2025, em <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/abril/ministerio-da-saude-declara-fim-da-emergencia-em-saude-publica-de-importancia-nacional-pela-covid-19>

juntamente com outros governadores e empresários brasileiros, marcada pela inauguração de um escritório na Bolsa Mercantil de Finanças de Shanghai, com o objetivo de dinamizar as exportações do estado para a RPC, resultando assim num importante passo no aprofundar da cooperação económica com o país asiático (Redação, 2004a; 2004b). Dois anos depois, o estado paulista recebeu também uma delegação de empresários chineses, numa missão que teve como objetivo a intensificação do comércio externo, mais concretamente as exportações de produtos brasileiros para a RPC a partir do estado de São Paulo, devido às suas infraestruturas rodoviárias e marítimas (Alesp, 2006b). Destacam-se sobretudo os anos de 2010 e de 2016, com visitas de uma delegação do Ministério do Comércio, liderada pelo Vice-Ministro, Jiang Yaoping, e da vice-primeira-ministra da RPC, Liu Yandong, respetivamente, nas quais foram discutidas as potencialidades para a intensificação dos investimentos chineses na região (Portal do Governo do Estado de São Paulo, 2010; Portal do Governo do Estado de São Paulo, 2016).

Pode, no entanto, dizer-se que o auge da consolidação relações comerciais entre a RPC e o estado de São Paulo foi o ano de 2019, novamente marcado pelo anúncio e abertura de um escritório comercial em Shanghai, com vista à expansão do comércio externo, dos investimentos e da cooperação noutras áreas (Portal do Governo do Estado de São Paulo, 2019). A inauguração do escritório foi realizada no âmbito da Missão China 2019, na qual esteve reunida uma delegação de empresários liderada pelo governador, João Doria, e acompanhada por mais cinco secretários de estado (Invest SP, 2019). De acordo com Viana (2022), a iniciativa para a abertura desse escritório surgiu da contraparte chinesa já em administrações anteriores, que, no entanto, a desvalorizaram. Contudo, a administração de Doria foi voltada para as relações com o país asiático, resultando na execução desta proposta.

Face ao exposto, confirmam-se os cenários descritos nos capítulos teóricos: por um lado, Salomón (2012) indica que no Brasil, a Cooperação Descentralizada e a Paradiplomacia surgiram como ferramentas utilizadas pelos governos subnacionais para a captação de investimentos e de financiamento, sobretudo nos estados do Sul do país, como é o caso de São Paulo, que detêm maior poder económico e por isso, mais facilidade para alcançarem uma projeção internacional, e portanto maior probabilidade de concretizar estes objetivos. Por outro lado, indica também que a década de 2000 foi importante para o crescimento da Paradiplomacia e da Cooperação Descentralizada, sobretudo no governo de Lula da Silva, que procurou o seu incentivo e coordenação com a Política Externa do país, através da criação de diversas instituições (Salomón, 2012).

Por outro lado, Warmerdan e de Haan (2019), assim como Mawdsley (2012) chamam à atenção do padrão de CSS chinesa, nomeadamente no que respeita à atuação das empresas chinesas, que promovem projetos de infraestruturas e tecnologias, e simultaneamente procuram novos mercados para os seus produtos e ter acesso a recursos

naturais. De facto, de acordo com o CEBC, o estado de São Paulo alberga importantes investimentos de empresas chinesas no Brasil e na América Latina, além de ser consumidor dos seus produtos, como é o caso de empresas como a Huawei ou a BYD, (Cariello e Fragoso, 2018). No entanto, não se pode dizer que este padrão de CSS chinesa se verifica e que estas empresas estejam interessadas nos recursos naturais do estado, tendo em conta que as *commodities* exportadas pelo estado para a RPC advêm largamente do agronegócio ¹², e por isso não contribuem diretamente para os setores tecnológico e automóvel.

No que respeita ao desenvolvimento das relações paradiplomáticas sino-paulistas, importa ainda mencionar duas linhas distintas de cooperação: a cooperação diretamente com o Governo Chinês e a cooperação com as províncias e cidades chinesas, como é o caso das províncias de Guangdong, Shandong, Hunan, Xianxim e Henan, e as cidades de Shenzhen, Shanghai e Pequim. Para além disso, o estado paulista mantinha também ligações próximas com o Consulado Chinês no estado, bem como com a Embaixada da RPC, em Brasília, que desempenhavam também um papel importante nestas relações e na cooperação com as províncias e cidades.¹³

No entanto, além de ser um polo comercial, São Paulo tem vindo a desempenhar também um papel importante na manutenção da Cooperação Sul-Sul entre o Brasil e a RPC. Em diversas ocasiões, o estado foi palco de importantes cerimónias e eventos, como o assinalar dos 40 anos das relações sino-brasileiras (Redação, Santos, 2014), e o 1º Seminário Internacional Brasil China, no qual estiveram destacadas as relações comerciais e culturais dos dois países (Redação, 2016). Em 2019, foram também celebrados os 70 anos da fundação da RPC, relembrando a parceria estratégica entre as duas nações, e anunciando o estabelecimento de uma Frente Parlamentar Brasil China, com vista a aprofundar as relações comerciais, culturais, sociais e industriais (Alesp, 2019a).

Embora com uma presença menos evidenciada, também no âmbito dos BRICS o estado paulista se faz destacar na Paradiplomacia e na CSS com a RPC. Em 2017, o estado foi representado pelo deputado Marco Vinholi, numa missão de uma delegação brasileira a Pequim, para a participação no evento BRICs Youth Forum, juntando pesquisadores, deputados, empreendedores, jornalistas e representantes de organizações internacionais, para se debaterem questões como governança e cooperação internacional, para o fortalecimento do grupo de países (Assessoria do Deputado Marco Vinholi, 2017). A nível multilateral destaca-se também a Cooperação Descentralizada no âmbito de redes de governos regionais, nomeadamente a participação do estado de São Paulo e da província chinesa de Shandong na Regional Leaders Summit (RLS), uma rede de internacional

¹² Sem autor. (2020) China foi o principal destino das exportações paulistas em 2019. *InvestSP* Consultado a 16 de setembro de 2025, em <https://investsp.org.br/china-foi-o-principal-destino-das-exportacoes-paulistas-em-2019/>

¹³ Entrevista a Andrey Brito, realizada a 21 de outubro de 2025.

composta por um total de sete regiões de vários pontos do globo, com vista à cooperação científica em diversas áreas.

Além das questões económicas e diplomáticas, deu-se também um estreitamento de relações noutras áreas. A cultura, por exemplo, é também uma componente importante, tanto das relações sino-brasileiras, como das relações paradiplomáticas de São Paulo com a RPC. Segundo dados da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, a comemoração dos 45 anos das Relações Diplomáticas entre o Brasil e a RPC foi marcada por diversas exposições sobre a cultura chinesa, com artefactos chineses do período da China Imperial, gastronomia, artesanato e apresentações de música, dança e artes marciais chinesas (Assessoria da Deputada Damaris Moura, 2019). A educação é outro aspeto importante da cooperação técnica Brasil-RPC, muitas vezes ligada à cultura através dos Institutos Confúcio, que promovem a aprendizagem do mandarim e da cultura chinesa (Portal do Governo do Estado de São Paulo, 2011).

A saúde, ainda que de forma bem menos expressiva do que a cooperação económica, é também um dos elementos das relações e da cooperação entre São Paulo e a RPC. Segundo os dados recolhidos, um dos primeiros registos dessa cooperação teve lugar na III Conferência Interparlamentar de Saúde, no Parlamento da América Latina, em 2005. No âmbito do tema "Medicina tradicional e complementar: uso racional para uma atenção integral e com igualdade da saúde", o deputado Milton Flávio, representante do governador, defendeu o uso complementar da Medicina Chinesa e o acesso à mesma por parte das populações mais carenciadas da América Latina (Alesp, 2005a).

Por outro lado, a cooperação em saúde sino-brasileira não é exatamente recente. Os primeiros passos da cooperação neste setor datam do final da década de 1980, com a assinatura do Convénio sobre a Cooperação no domínio da Medicina e dos Fármacos Tradicionais, para a pesquisa, elaboração e produção de fármacos para o combate a doenças tropicais, através da Fundação Oswaldo Cruz, da Administração Estatal de Medicina e Fármacos Tradicionais da China e do Centro de Intercâmbio Internacional de Medicina e Fármacos. Mais tarde, em 2004, esta cooperação foi renovada com a assinatura do novo convénio "Ajuste Complementar sobre Vigilância de Medicamentos e Produtos Relacionados à Saúde", relativo à regulação sanitária dos fármacos, prevendo a troca de informações acerca de padrões de regulação, testes, controlo de qualidade e requisitos dos regulamentos em vigor (Andrade e Viana, 2022).

Deste modo, no caso do estado de São Paulo, a Cooperação Descentralizada em saúde ainda se encontrava muito aquém do nível da cooperação nacional, além de se focar na promoção da Medicina Tradicional Chinesa. Contudo, o ano de 2017 anunciou-se promissor na mudança deste padrão. Após uma reunião no Palácio dos Bandeirantes com uma

delegação chinesa, o governo do estado de São Paulo anunciou a possibilidade de sediar o primeiro hospital chinês da América Latina. Este hospital seria parte de um complexo de infraestruturas no estado de São Paulo, e complementaria a prática da medicina ocidental com a Medicina Tradicional Chinesa, com atendimento em português e mandarim, servindo a população local e a diáspora chinesa (Portal do Governo do Estado de São Paulo, 2017; 2017b). No entanto, apesar de este anúncio simbolizar um grande avanço na cooperação técnica em saúde entre o estado de São Paulo e o Brasil com a RPC, quer no âmbito da cooperação na construção de infraestruturas, como no intercâmbio de conhecimentos, bem como nos impactos sociais sobretudo para a diáspora chinesa, segundo a Secretaria das Relações Internacionais de São Paulo, a parceria terá sido descontinuada, por falta de interesse por parte da administração de Doria (Viana, 2022).

No mesmo ano, o estado de São Paulo adquiriu e inaugurou o Barco Dragão, para competições de remo, numa iniciativa direcionada aos pacientes que passaram pelo tratamento de cancro da mama no Instituto de Câncer do Estado de São Paulo. O barco foi adquirido diretamente da RPC, no âmbito do programa “Remama”, com vista à promoção do desporto, em particular, do remo, como prevenção da reincidência da doença, através do reforço muscular e da resistência física, e conseqüentemente, do reforço do sistema imunitário. (Portal do Governo do Estado de São Paulo, 2017a).¹⁴

Entretanto, as relações de cooperação técnica e Paradiplomação de saúde sino-paulistas sofreram algumas transformações, com um novo foco na medicina ocidental e com progressos na formação de acordos. Em 2019, no âmbito de uma visita a Wuhan promovida pelo governo do estado de São Paulo, através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e da Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade, o diretor do Instituto Butantan procedeu à assinatura de uma carta de intenções, juntamente com a empresa chinesa BravoVax e a empresa norte americana Exxel Bio para o desenvolvimento de uma vacina contra o rotavírus, dando um passo importante no âmbito da cooperação técnica em saúde sino-paulista, com a oficialização do primeiro acordo vacinal entre as duas partes. O acordo para o seu desenvolvimento teria como base a vacina original, licenciada pela agência de saúde americana, *National Institutes of Health*, e os dados coletados na fase I, concluída pelo Instituto Butantan (Portal do Instituto Butantan, 2019).

Assim, entende-se que ao longo das duas primeiras décadas do século XXII, a cooperação sino-paulista veio a desenvolver-se de uma forma sólida, acompanhando em parte a consolidação das relações económicas e diplomáticas sino-brasileiras. Se, por um lado, na década de 2000, as relações entre São Paulo e a RPC ainda se encontravam numa

¹⁴ O Barco Dragão é geralmente utilizado para corridas de remo, realizadas na tradição chinesas do Festival do Barco Dragão. Sem autor (2025) (Multimídia) Dragon Boat Day São Paulo 2025 - Tradição chinesa e exemplos de superação. XINHUA Português. Consultado a 10 de agosto de 2025, em <https://portuguese.xinhuanet.com/20250604/17685d551e4342a8ad6f17d6a2a1e102/c.html>

fase de dinamização do comércio externo e de estreitamento de relações, e as ações de cooperação em saúde eram ainda raras, no final da década de 2010 esse cenário começou a transformar-se.

Com efeito, os anos de 2010 e 2016 foram marcados por missões do Governo Chinês, nas quais se discutiram as possibilidades de aumentar os investimentos chineses no estado, ditando o tom da crescente relevância das relações sino-paulistas e da cooperação econômica. O auge da importância destas relações deu-se em 2019, com a abertura do escritório comercial em Shangai. Nesta fase, deram-se também os primeiros passos para uma cooperação em saúde não só ligada ao intercâmbio de conhecimentos de Medicina Tradicional Chinesa, mas também a projetos estruturais. Embora projeto para a construção do primeiro hospital chinês na América Latina não tenha tido quaisquer desenvolvimentos, a consideração do estado de São Paulo para a sua execução revela a importância estratégica do estado para a RPC, tendo em consideração que se trataria de um complexo de infraestruturas que serviria, não só São Paulo, mas também o resto do país.

Por outro lado, a parceria do desenvolvimento da vacina contra o rotavírus evidencia novamente esta relevância, mas também uma mudança no padrão das relações de cooperação em saúde. Até 2018, o enfoque da cooperação em saúde sino-paulista manteve-se na promoção da Medicina Tradicional Chinesa, como é típico da cooperação chinesa em saúde na América Latina, conforme referido por Fuenzalida e Fulchéron (2020), no Capítulo II. No entanto, a parceria firmada com o Butantan, em 2019, veio contrariar esse padrão, marcando o início de uma cooperação técnica em saúde voltada para a medicina convencional.

3.1.2 A Cooperação durante a Pandemia

De acordo com Ministério da Saúde, em 2020 o estado de São Paulo foi o epicentro da Pandemia no Brasil, registrando cerca de 38,9 mil casos de infecção e 909 óbitos, por semana. Além das medidas de isolamento e de uso de máscara de proteção para a contenção da propagação do vírus, a 11 de julho, o governador de São Paulo, João Dória, juntamente com o diretor do Instituto Butantan, anunciou uma parceria com a farmacêutica chinesa Sinovac, para a realização de testes clínicos em estado avançado e produção da vacina CoronaVac, contra o Covid-19 (Portal do Governo do Estado de São Paulo, 2020b).

Com efeito, as duas instituições são referência na produção de vacinas, nas respectivas áreas geográficas. O Instituto Butantan, vinculado ao estado de São Paulo, é um importante produtor de vacinas e de soros hiperimunes para o Brasil e para a América Latina, como é o caso da vacina contra o vírus Influenza e de soros contra animais venenosos, toxinas e o vírus da raiva. Além disso, o Instituto Butantan tem um papel importante na realização de pesquisa

nas áreas da biologia e da biomedicina, e na atuação conjunta com órgãos responsáveis pela pasta da saúde no Brasil e com instituições estrangeiras, bem como na capacitação de estudantes, através de estágios e cursos de extensão (Portal do Butantan, sem data). A Sinovac, por sua vez, é uma empresa farmacêutica chinesa, responsável pela pesquisa e desenvolvimento de vacinas contra doenças infecciosas, como o vírus da Influenza, Hepatite A, entre outras, sendo uma referência a nível nacional e regional, atuando também de forma conjunta com variadas instituições nacionais e internacionais (Sinovac, sem data).

De acordo com Andrey Brito, antigo funcionário da Secretaria das Relações Internacionais de São Paulo¹⁵, dada a emergência e necessidade de produzir e distribuir vacinas contra o Coronavírus em larga escala, as instituições da área da saúde, tentaram estabelecer parcerias estratégicas. No caso do Instituto Butantan, a decisão de cooperar com a Sinovac foi guiada pela similaridade entre os dois laboratórios, bem como pelas condições favoráveis de negociação. Andrey acrescentou que a aproximação prévia do estado com a RPC poderá também ter sido um fator determinante para a concretização desta parceria, ao possibilitar a criação relações institucionais sólidas entre o estado, o Governo e as províncias chinesas:

Acredito que o estreitamento dos laços de cooperação entre o estado de São Paulo e províncias e Governo Chinês contribuíram para que tivéssemos um diálogo pré-estabelecido, o que reverberou na decisão do Instituto Butantan de cooperar com o laboratório chinês para produção da vacina.

Com efeito, o Participante 2 afirma que, em 2019, o Instituto Butantan realizou uma missão à RPC, com vista à prospeção de oportunidades de cooperação, incluindo uma visita à Sinovac, o que contribuiu para a formação de uma relação institucional com a empresa, embora ainda sem se estabelecerem projetos de cooperação. Face ao avançar da Pandemia no ano de 2020, o Instituto Butantan procurou estabelecer parcerias com diversas empresas, com as quais já tinha contacto prévio, entre as quais a Sinovac, pelo que a escolha de se estabelecer uma parceria com este laboratório se deu devido à familiaridade do Instituto Butantan com a tecnologia da CoronaVac, ao tratar-se de “uma vacina inativada de base celular”, além de outras questões:

(...) área técnica, de produção, de qualidade, e a fábrica que a gente tinha para envasar o produto, tinha um *fit* perfeito com a tecnologia da Sinovac. (...) Por conta da disponibilidade da empresa e o *fit* com a tecnologia, a gente acabou optando pela Sinovac.¹⁶

Destaca também que o cenário de avanço da Pandemia no Brasil, com o aumento do número de casos, era o ideal para a realização dos testes de fase III, que não seriam possíveis de realizar na RPC devido ao confinamento, que resultou na diminuição da quantidade de

¹⁵ Entrevista a Andrey Brito, realizada a 21 de outubro de 2025.

¹⁶ Entrevista ao Participante 2, realizada a 3 de novembro de 2025.

infecções. Por outro lado, realça ainda a capacidade da Sinovac de entregar um maior número de doses da vacina.

Segundo os dados recolhidos, considera-se que este acordo colocou a saúde no centro da cooperação sino-paulista durante o período pandémico, configurando-se como uma parceria sem precedentes, motivada pelo contexto de emergência, que exigia a rápida obtenção de vacinas para combater o Covid-19. Para além de confirmar o perfil sólido das relações paradiplomáticas estabelecidas com a RPC, esta parceria representou ainda um avanço significativo no âmbito das ações de cooperação em saúde desenvolvidas, tendo em consideração a sua relevância e impacto no combate ao vírus no Brasil. Embora tanto o Brasil (Dauvergne e Farias, 2012), como a RPC (Liang, Wang, Cao, Fan e Jin, sem data) considerem a saúde uma dimensão essencial das respetivas políticas de CSS – e já tenham cooperado anteriormente em iniciativas relacionadas ao combate ao VIH/SIDA e na partilha de conhecimentos sobre surtos como o Ébola e o Zika (Junior, Desiraju, Matsoso, Minghui e Salagay, 2014; Lang e Costa, 2017) – a cooperação no combate ao Coronavírus destacou, pela primeira vez, o papel da Cooperação Descentralizada e da Paradiplomacia em saúde como dimensões emergentes e estratégicas no âmbito da CSS.

De acordo com o Portal do Butantan (2020b; 2020g) e com o Portal do Governo do Estado de São Paulo (2020a; 2020d), a parceria previu a testagem numa amostra de cerca de 9 mil voluntários no Brasil (mais tarde, alargada para 13 mil) e, caso a imunização se observasse efetiva, previu também o fornecimento de doses até junho de 2021, estimando-se ainda que a vacina esteja disponível já no primeiro semestre do mesmo ano. A testagem em fase I e II foi realizada na RPC, primeiramente em macacos, e posteriormente em 700 voluntários, obtendo resultados positivos. Para a realização da testagem em fase III, no Brasil, foram definidos 12 centros de pesquisa, distribuídos pelos estados de São Paulo, Brasília, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, sendo mais tarde definidos 4 centros adicionais. No estado de São Paulo, os testes foram conduzidos por uma miríade de instituições como o Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, o Hospital Israelita Albert Einstein, o Hospital das Clínicas da Unicamp em Campinas, a Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto, entre outras. Caso os testes fossem bem-sucedidos, seria realizado um acordo de transferência de tecnologia para a produção em massa da vacina, tanto na RPC como no Brasil, de forma a abastecer gratuitamente o Sistema Único de Saúde (SUS).

Assim, a parceria evidenciou a dimensão técnica da CSS, bem como a relevância da Paradiplomacia para o combate ao vírus. Por se tratar de um contexto excecional, neste caso, entende-se que a saúde passou a ocupar um lugar de primazia nas relações paradiplomáticas, contrariando o cenário descrito por Svensson (2016), em que a saúde geralmente não é uma

prioridade, bem como o cenário habitual das relações sino-paulistas, mais orientado para a cooperação econômica.

De facto, no anúncio desta parceria, foi precisamente lembrada a importância dessas relações para a sua concretização. As boas relações paradiplomáticas entre ambas as partes, o comércio e a sua intensificação, com a abertura do escritório comercial em Xangai, possibilitaram a cooperação noutros setores. Além disso, foi também destacado o papel do investimento estadual nas ciências e na tecnologia, para a concretização desta parceria de saúde, contra o vírus da Covid-19:

O Governador lembrou que a possibilidade de parcerias específicas entre o Estado e grandes empresas chinesas, como a Sinovac, teve início em agosto de 2019. Foi quando o Governo de São Paulo inaugurou um escritório comercial em Xangai. Com o escritório na China, São Paulo fortaleceu e ampliou as relações econômicas com o país asiático, que é o maior parceiro comercial do Brasil em todo o mundo. (...) Essa parceria entre o Butantan e a Sinovac é prova do apoio e investimento do Governo de São Paulo em ciência e tecnologia. E também na cooperação internacional e na boa relação com as nações (...). (Portal do Governo do Estado de São Paulo, 2020b).

De acordo com o Portal do Instituto Butantan (2020b), a testagem foi iniciada após autorização da Anvisa, mediante as inscrições voluntárias por parte de profissionais de saúde, sendo pouco depois alargada às comunidades indígenas do Litoral Sul do estado de São Paulo, em parceria com Fundação Nacional do Índio, a Secretaria Especial de Saúde Indígena e as Secretarias Municipais de Saúde, bem como a idosos em abrigos, funcionários dos serviços prisionais e agentes de segurança pública.

No final do mês de setembro de 2020, foi assinado um contrato entre o Instituto Butantan e a Sinovac para o fornecimento de 46 milhões de doses da vacina, assim como a transferência da tecnologia que permite a sua produção integral por parte do Instituto Butantan, a partir de 2021, evidenciando novamente a dimensão de cooperação técnica desta parceria. Além disso, o laboratório chinês comprometeu-se ainda a enviar 14 milhões de doses a mais, até fevereiro de 2021, perfazendo um total de 60 milhões de doses (Portal do Butantan, 2020f).

No entanto, a chegada das primeiras remessas de vacinas veio com alguns atrasos, após a aprovação da Anvisa, sendo recebida pelo governador de São Paulo e pelo diretor do Instituto Butantan, apenas a 9 de novembro, no Aeroporto de Guarulhos (Portal do Butantan, 2020h). Segundo o Portal do Butantan (2021a), o envio da matéria-prima para a produção das vacinas e a entrega das mesmas ao Ministério da Saúde, após as sucessivas aprovações necessárias pela Anvisa, ocorreu de forma gradual. A produção da vacina em solo brasileiro iniciou-se oficialmente a 10 de dezembro de 2020, após uma auditoria ao local de produção da Sinovac em Pequim, embora a autorização para a sua utilização só tenha sido emitida pela

Anvisa em janeiro de 2021 (Portal do Butantan, 2020i; Portal do Butantan, 2020e; Portal do Butantan, 2021f).

De acordo com as informações disponibilizadas, o instituto enviou diversos ofícios para o Ministério da Saúde, durante o ano de 2020, propondo a disponibilização de 60 milhões de vacinas, até ao final do mesmo, e 100 milhões, em 2021. No entanto, o primeiro contrato para o fornecimento de vacinas ocorreu apenas em janeiro de 2021, atrasando também o envio dos carregamentos de Insumo Farmacêutico Ativo e as respetivas autorizações de despacho na RPC, dado que a falta de resposta por parte do Ministério da Saúde despoletou dúvidas na Sinovac e no Governo Chinês, acerca da parceria:

Quanto ao atraso no envio de matéria-prima da China para a fabricação das vacinas, foi consequência das definições tardias do Ministério da Saúde. “Até 10 de janeiro havia total insegurança por parte dos parceiros chineses, não só da Sinovac, mas inclusive do Governo Chinês, de qual seria o futuro dessa parceria. Obviamente que isso teve impacto profundo nas decisões de exportação de matéria-prima. Se a matéria-prima não vai ser utilizada de forma adequada no Brasil, não tem motivo pra que ela chegue rapidamente”, explicou Dimas. (Portal do Butantan, 2021a).

Neste sentido, pode dizer-se que a parceria com a RPC enfrentou alguns desafios para a sua concretização, nomeadamente o conflito entre diferentes níveis de governo dentro da União, nomeadamente entre o Governo Federal e os governos subnacionais, relativo às medidas de combate ao vírus, mas também relativo às relações e à cooperação dos mesmos com a RPC, conforme confirmado pelo Participante 2. É pertinente recordar, consoante indica Rodrigues (2008), que o Brasil se trata de uma União em que, embora a pasta dos Negócios Estrangeiros seja do Governo Federal, e não haja legislação clara sobre a participação dos estados e municípios nas Relações Internacionais, existe um reconhecimento informal desse fenómeno, sobretudo a partir do governo de Lula da Silva, com a criação de diversas instituições para o seu incentivo.

Onuki e Oliveira (2013) indicam que as relações entre o Governo Federal e os governos subnacionais têm sido de cooperação. Segundo os autores, as ações internacionais levadas a cabo pelos governos subnacionais dizem sobretudo respeito à busca pelo desenvolvimento de tal unidade federada, através da captação de recursos, cooperação internacional, participação em redes de cidades, partilha de políticas públicas eficazes, entre outras formas. No caso de São Paulo, este cenário confirma-se, dado que o desenvolvimento económico tem sido a principal motivação para as suas ações paradiplomáticas, fora do contexto pandémico.

Em contrapartida, o período pandémico foi marcado por um cenário de disputa entre o Governo Federal e vários governos subnacionais, incluindo o estado de São Paulo. Rodrigues e Sousa (2023) destacam que até ao final do governo de Michel Temer, todos os governos investiram na manutenção das boas relações políticas e no aprofundar da cooperação com a

RPC. No entanto, o governo de Jair Bolsonaro, alinhado com os EUA em contexto de guerra comercial com a RPC, procurou, de diversas formas, minimizar a importância do país asiático para o Brasil, entre as quais a recusa inicial em adquirir vacinas chinesas. No caso do estado de São Paulo, embora os choques com o governo de Bolsonaro tenham começado já em 2019, em relação a políticas ambientais e também à postura de ambas as partes em relação à RPC, os embates adensaram-se após a declaração de Emergência Sanitária da OMS, em fevereiro de 2020 (Rodrigues e Sousa, 2023).

Novamente, é importante enfatizar que João Doria, governador de São Paulo, desde 2019, fez a sua campanha eleitoral juntamente com Bolsonaro. Portanto, o que se esperava que fosse um cenário de cooperação de entre o governador e o Presidente da República, acabou por se tornar num mandato com sucessivos embates, levando Doria a lamentar ter feito campanha com Bolsonaro, sobretudo devido ao seu comportamento negacionista durante a Pandemia, e ao seu parecer desfavorável em relação às medidas de isolamento impostas por governos estaduais e municipais.¹⁷¹⁸

Neste contexto, o estado de São Paulo foi um dos principais atores no combate ao vírus, graças ao acordo entre a Sinovac e o Instituto Butantan para a testagem e fabrico da CoronaVac. Ainda assim, o processo de testes, fabrico e distribuição das vacinas foi marcado por diversos episódios de resistência política interna da parte de Bolsonaro, como o foi o caso do atraso na assinatura do contrato com a Sinovac, e o consequente atraso no envio da matéria-prima. Outro episódio ocorreu após a morte, por suicídio, de um voluntário durante o período da testagem, em que o governador de São Paulo acusou Bolsonaro de interferir na testagem da CoronaVac, ao pressionar a Anvisa a suspender a testagem da vacina. Embora não hajam provas de que essa pressão tenha de facto ocorrido, Bolsonaro acabou por aproveitar a interrupção para descredibilizar novamente a vacina, adensando a disputa com o governo de São Paulo¹⁹²⁰. Segundo o diretor do Butantan, as críticas de Bolsonaro à RPC e ao vírus foram também responsáveis por um novo atraso, em abril de 2021, por falta de autorização por parte do Governo Chinês para o envio da carga:

Embora a Embaixada da China no Brasil venha dizendo que não há esse tipo de problema, a nossa sensação, de quem está na ponta, é que existe dificuldade. Uma burocracia que está sendo mais lenta

¹⁷ CARTACAPITAL (2020) Doria se diz arrependido de ter votado e feito campanha por Bolsonaro. *Carta Capital*. Consultado a 9 de setembro de 2025, em <https://www.cartacapital.com.br/politica/doria-se-diz-arrependido-de-ter-votado-e-feito-campanha-por-bolsonaro/>

¹⁸ Bedinelli, T. (2020) Crise com coronavírus desgasta Bolsonaro e melhora imagem de Doria, favorável à quarentena. *El País Brasil*. Consultado a 9 de setembro de 2025, em <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-03-26/crise-com-coronavirus-desgasta-bolsonaro-e-melhora-imagem-de-doria-favoravel-a-quarentena.html>

¹⁹ Sem autor. (2020) Doria acusa Bolsonaro de interferir na Anvisa: 'É um irresponsável'. *UOL*. Consultado a 9 de setembro de 2025, em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/11/13/doria-acusa-bolsonaro-de-interferir-na-anvisa-e-um-irresponsavel.htm>

²⁰ Do UOL, em São Paulo. (2020) Após Anvisa suspender Coronavac, Bolsonaro diz que "ganhou" de Doria. *UOL*. Consultado a 9 de setembro de 2025, em <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/11/10/apos-anvisa-suspender-coronavac-bolsonaro-diz-que-ganhou-de-doria.htm>

que o habitual e autorizações com volumes cada vez mais reduzidos. Isso obviamente tem impacto, essas declarações têm impacto e nós ficamos à mercê dessa situação. (Covas, D. 2021)²¹

A situação de conflito entre os diferentes níveis de governo e de resistência interna da Presidência da República face à CoronaVac continuou a adensar-se, pelo que as críticas de Bolsonaro em relação à segurança da vacina e a sua recusa em adquiri-la, bem como a sua postura contra a obrigatoriedade da vacinação levaram a que o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o partido Rede Sustentável levassem os respetivos casos ao Supremo Tribunal Federal. Alegando as competências dos estados, o PDT advogou sobre a obrigatoriedade da vacinação contra a Covid-19; por outro lado, face à recusa de Bolsonaro em adquirir doses da Vacina da CoronaVac, a Rede Sustentabilidade interpelou o STF, de forma a exercer pressão sobre o Governo Federal para a entrega de um Plano Nacional de Imunização (Da Redação, 2020). Em resultado, o STF determinou que os estados têm autoridade para decretar a obrigatoriedade da vacinação contra a Covid-19, podendo impor medidas restritivas aos cidadãos que a recusem (Sem autor, 2020, STF).

Quanto à ação da Rede Sustentabilidade, o Governo Federal entregou o respetivo Plano Nacional de Imunização ao STF. No entanto, nenhuma das vacinas que o Governo pretendia adquirir estava registada e licenciada pela Anvisa, além de não constar uma data para o início da vacinação²². Face ao contexto de crise sanitária, a Anvisa acabou por atribuir uma autorização temporária para uso emergencial da CoronaVac, enquanto perdurasse o estado de emergência no país (Sem autor, 2021, Anvisa), o que permitiu iniciar a vacinação em janeiro de 2021 (Portal do Butantan, 2022).

Assim, entende-se que o STF desempenhou um papel chave no caso do estado de São Paulo, em prol da saúde pública e do combate ao vírus, face a este cenário de sucessivas disputas, assegurando a utilização da CoronaVac e o sucesso da campanha de vacinação, celebrado com a visita do vice-presidente da Sinovac, Weining Meng, acompanhado pelo diretor dos negócios internacionais e pela gerente do departamento de pesquisa, ao Brasil. Além de se assinalarem os resultados positivos da vacinação, a visita da comitiva teve em vista o aprofundamento da cooperação, no desenvolvimento de novas vacinas, na coordenação da transferência de tecnologia da CoronaVac e “codesenvolvimento e complementação de portfólio”, considerando o Butantan como um parceiro estratégico: ““Nós consideramos o Butantan um parceiro estratégico globalmente, especialmente na realização

²¹ Benassalto, L. (2021). Butantan pode atrasar entrega da CoronaVac e culpa declarações de Bolsonaro sobre China. *UOL*. Consultado a 9 de setembro de 2025, em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2021/05/06/butantan-pode-atrasar-entregas-de-vacina-por-falta-de-ifa-e-responsabiliza-governo-federal.htm>

²² Vilela, P. (2020) Governo entrega ao STF plano nacional de vacinação contra a covid-19. *Agência Brasil*. Consultado a 11 de setembro de 2025, em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-12/governo-entrega-ao-stf-plano-nacional-de-vacinacao-contra-covid-19>

de estudos clínicos no Brasil e na colaboração na produção”, explicou Weining.” (Portal do Butantan, 2021g).

Para além do conflito entre o Governo Federal e os governos subnacionais, outro desafio para a concretização desta parceria foram os obstáculos culturais e linguísticos. Segundo o Participante 2, a linguagem utilizada pelas duas partes nem sempre era clara, levando à contratação de um tradutor para condução das negociações, sobretudo no que respeita a temas mais sensíveis. Destaca também alguns limites culturais na condução das negociações, bem como preferências da parte chinesa em relação à estrutura contratual. No entanto, apesar de inicialmente todos estes fatores culturais e linguísticos terem sido um desafio, o conhecimento dos mesmos viria a ter desdobramentos positivos, já no período pós-pandémico.

(...) existem alguns limites emocionais e culturais, que a gente precisa conviver, e até mesmo estrutura contratual; e a experiência prévia que a gente teve em negociação com a China está servindo muito (...), então alguns aprendizados que a gente teve em relação à linguagem contratual, termos, cláusulas, estrutura, a gente já sabe que existe uma preferência dos chineses, de trabalharem em um determinado modelo.

Com efeito, evidencia a cooperação informal, isto é, as relações pessoais com os parceiros da Sinovac, como essenciais para ultrapassar as barreiras culturais nas negociações, contribuindo também para o reforço das relações institucionais com a Sinovac: “(...) a questão da dificuldade de linguagem e cultural, a gente virou muito “irmãos”, o Butantan e a Sinovac, então a gente se conhecia muito e tinha liberdade para dar alguns feedbacks.”.

Também o diretor clínico da Sinovac visitou o Brasil, mencionando o alargamento da vacinação às crianças, sem ser necessária uma dose de reforço tal como já tinha sido feito em alguns países asiáticos e no Chile. Além disso, indicou também possíveis linhas de cooperação futuras, relativamente à CoronaVac e a outras possíveis parcerias:

Butantan e Sinovac planejam seguir com a parceria e produzir vacinas de segunda geração. Para isso, os pesquisadores vão acompanhar os desdobramentos da dose de reforço e qual será sua efetividade. “Sempre vão existir novas perguntas científicas para serem respondidas em um futuro próximo, o que nos dará novas oportunidades de colaboração.”. (Portal do Butantan, 2021b).

Estas questões foram novamente discutidas no *CoronaVac Symposium*, um evento internacional online, realizado no âmbito da parceria entre o Butantan e a Sinovac. O evento contou com a participação de cientistas de vários países, incluindo do Brasil e da RPC, além dos presidentes das respetivas instituições organizadoras (Portal do Butantan, 2021i). Como tal, foram abordadas as questões da vacinação infantil, a necessidade de atualização anual

das vacinas, como acontece com a vacina da gripe, e a cobertura da CoronaVac face às novas estirpes como a Ómicron, além da apresentação de outros estudos sobre a sua eficácia (Portal do Butantan, 2021c; Portal do Butantan, 2021j; Portal do Butantan, 2021e; Portal do Butantan, 2021i).

A participação do estado em redes de governos regionais, nomeadamente na Regional Leaders Summit foi também frutuosa no que respeita à cooperação em saúde com a RPC, no combate à Covid-19. De acordo com a informação disponível no portal da Regional Leaders Summit-Sciences e também com a informação disponibilizada por Andrey Brito, o governo de São Paulo, juntamente com a FAPESP, participou no Simpósio Virtual Sobre a Covid-19, uma conferência virtual realizada em 2020 entre as regiões parceiras, incluindo a província de Shandong na RPC, com vista à troca de informações entre as respetivas equipas técnicas acerca das práticas medicinais, de segurança e de organização de eventos adotadas por cada estado/região. Segundo o antigo funcionário da Secretaria das Relações Internacionais de São Paulo, esta troca de informações e boas práticas era também realizada diretamente com o Consulado da RPC, através do envio e receção de questionários sobre estas abordagens durante a Pandemia. Além destes questionários, outra forma de comunicação institucional do governo de São Paulo com este consulado e com a restante rede consular, eram os boletins informativos, enviados à medida que as normas de combate ao vírus iam sendo atualizadas.

A Pandemia da Covid-19 teve, no entanto, impactos positivos no lançamento de novos projetos no âmbito da RLS, nomeadamente a *RLS – Digital Health Initiative*, pelo que a saúde digital passou assim a contemplar um dos pilares da cooperação científica entre as regiões, centrando-se nesta altura, na utilização da Inteligência Artificial para o diagnóstico e tratamento do vírus, acelerando o combate à Pandemia. Para além do simpósio realizado em 2020, o ano de 2021 foi também relevante para o avanço deste projeto, com a realização de mais duas conferências no âmbito da saúde digital (2020, RLS-Sciences). Desta forma, considera-se que além da grande parceria para o desenvolvimento da CoronaVac, a cooperação em saúde sino-paulista acentuou-se novamente pela sua diversificação na tipologia de iniciativas, uma vez que a participação num projeto que engloba a saúde e a área tecnológica é inédita, mas também pela diversificação de atores, tendo em conta que a participação do estado de São Paulo nesta iniciativa é realizada através da Universidade de São Paulo (USP), que não teve qualquer envolvimento prévio na cooperação em saúde sino-paulista no período pré-pandémico.

Face ao exposto, depreende-se que, além do próprio contexto emergencial, as motivações para o desenvolvimento da parceria entre a Sinovac e o Instituto Butantan foram sobretudo fruto das relações institucionais pré-estabelecidas no período pré-pandémico e de um conjunto de condições e pré-requisitos técnicos favoráveis para a concretização da mesma, tais como a familiaridade do Instituto Butantan com a tecnologia da CoronaVac, de acordo

com a informação transmitida pelo Participante 2. No entanto, vale a pena ressaltar também o papel das relações entre do estado de São Paulo e do Brasil com a RPC nesta parceria, conforme apontado no respetivo anúncio em 2020 e também por Andrey Brito. De facto, as boas relações diplomáticas e paradiplomáticas ficaram também evidenciadas na sucessiva comunicação institucional para a troca de informações sobre boas práticas e normas, entre o governo estadual e o Consulado da RPC em São Paulo.

Adicionalmente, o sucesso da parceria entre a Sinovac e o Butantan, na imunização contra o vírus da Covid-19, resultou numa perceção de potenciais oportunidades para cooperar novamente no setor da saúde, tanto no âmbito da continuação desta parceria, como noutras parcerias futuras, tal como está explícito nas declarações supra do vice-presidente e do diretor clínico da Sinovac, pelo que se pode dizer que a parceria teve grandes impactos sociais, mas também institucionais, representando um momento histórico da CSS e da Paradiplomacia sino-brasileira em saúde.

Por outro lado, o contexto emergencial em si despoletou também outros tipos e modalidades de cooperação, como foi o caso das iniciativas multilaterais no âmbito da rede de governos regionais RLS, com a participação do governo estadual e da FAPESP no Simpósio Virtual sobre a Covid-19 e noutras duas conferências em 2021, e sobretudo com o desenvolvimento do projeto no setor da saúde digital, por intermédio da USP, utilizado, nesta altura, para o diagnóstico e combate ao vírus.

3.1.3 A Cooperação em Saúde e o Período Pós-Pandémico

Segundo os dados disponíveis no Portal do Butantan, a cooperação técnica iniciada no acordo vacinal com a farmacêutica chinesa Sinovac, em 2020, continuou a desenvolver-se no período pós-pandémico. Neste período, o Instituto Butantan anunciou a participação no estudo e na produção de uma nova versão da CoronaVac contra a estirpe Ómicron. Esta nova versão seria desenvolvida inicialmente em Hong Kong e seriam realizados testes no Brasil:

A nossa parceira Sinovac anunciou o desenvolvimento da vacina contra ômicron, que deve entrar em estudos clínicos ainda esse mês em Hong Kong. Agora em março devemos receber mais uma missão chinesa que virá começar a discussão com a Anvisa para fazer o planeamento do estudo no Brasil (Portal do Instituto Butantan, 2022a).

No entanto, de acordo com o Participante 2, embora se verificasse esta continuação, as vacinas foram eventualmente retiradas no mercado, devido à constante evolução do vírus e ao surgimento de novas variantes, pelo que existia uma dificuldade em atualizar a vacina.

Ainda relativamente à continuidade desta parceria, em 2023 foram também iniciados os testes clínicos de fase IV à CoronaVac em crianças e jovens dos 3 aos 17 anos em vários estados do Brasil, que ainda não tivessem sido imunizados, de forma a analisar a segurança e a frequência de efeitos secundários da vacina. Este tipo de estudo, denominado de “farmacovigilância ativa”, teve como objetivo averiguar a segurança e a frequência de efeitos secundários dos fármacos, após serem disponibilizados no mercado, analisando cerca de 2000 voluntários ao longo de um ano, em 10 centros de pesquisa no Brasil, incluindo no estado de São Paulo (Portal do Butantan, 2022c).

Novamente, o alargamento da campanha de vacinação a crianças foi alvo de resistência interna por parte de Bolsonaro, que descredibilizou a eficácia de vacinas contra o Coronavírus, além de contribuir para a desinformação acerca da vacinação, bem como para os confrontos com os governos subnacionais.²³ No entanto, a Anvisa acabou por aprovar de forma unânime a utilização da CoronaVac para a faixa etária de 3 a 5 anos (Portal do Butantan, 2022).

Em reunião entre uma delegação do Consulado Chinês em São Paulo e o Instituto Butantan, foi novamente discutido o sucesso da CoronaVac na imunização contra o vírus da Covid-19, bem como potenciais oportunidades para o estabelecimento de novas parcerias, não apenas em relação à produção de vacinas, mas também noutras áreas da medicina, como o desenvolvimento de “anticorpos monoclonais – principalmente para o tratamento do câncer – e de terapias celulares avançadas” (Portal do Butantan, 2022b). No entanto, de acordo com o Participante 2, até à data não foram firmados “contratos definitivos” no âmbito destes projetos.

Ainda assim, novas iniciativas de cooperação surgiram nos anos subsequentes entre o estado de São Paulo e a RPC, embora sem apresentarem necessariamente ligações à parceria desenvolvida durante a Pandemia, mas simbolizando avanços significativos na Cooperação Descentralizada em saúde e na agenda paradiplomática de São Paulo com a RPC. Em 2024, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo organizou a FAPESP Week China, em Dongguan, um simpósio realizado anualmente em diferentes países, com vista à colaboração e troca de conhecimento entre investigadores brasileiros e estrangeiros (Agência FAPESP, 2024a; FAPESP WEEK). Durante o simpósio foram partilhadas diversas investigações, inclusivamente na área da saúde, como os resultados de uma nova vacina contra a Tuberculose, cujos estudos foram fruto de uma colaboração entre instituições do estado de São Paulo e do Brasil, e da empresa chinesa BGI Genomics (Agência FAPESP, 2024b).

²³ Sem autor. (2022) Oposição quer que Supremo proíba Bolsonaro de lançar ‘fake news’ sobre vacinação infantil. *Expresso*. Consultado a 9 de setembro de 2025, em <https://expresso.pt/internacional/2022-01-08-oposicao-quer-que-supremo-proiba-bolsonaro-de-lancar-fake-news-sobre-vacinacao-infantil>

Com efeito, a nova vacina é, na verdade, uma versão mais robusta da vacina BCG, contra a Tuberculose, cujos estudos e testagem têm sido conduzidos por diversos parceiros, incluindo instituições paulistas e brasileiras, como a Universidade de São Paulo (USP), a Faculdade Israelita de Ciências da Saúde Albert Einstein, a Fundação Oswaldo Cruz, Instituto Butantan e a Universidade Federal de Goiânia, e instituições chinesas como o Shenzhen Institute of Advanced Technology e BGI Genomics (Agência FAPESP, 2024). Novamente, embora não se verifiquem vínculos explícitos desta parceria àquelas estabelecidas anteriormente, sugere-se que a mesma é também fruto dos impactos da cooperação a nível social e institucional, durante a Pandemia, traduzindo-se numa crescente valorização da cooperação em saúde nas relações paradiplomáticas sino-paulistas.

No mesmo ano, foi aprovada, pelo Conselho Universitário da Universidade de São Paulo, gerida pelo governo estadual, a criação do Centro USP-China, com vista a centralizar as parcerias entre os vários campus da universidade e as instituições chinesas. Este centro prevê a colaboração em diversas áreas, incluindo a saúde, nos domínios das “Ciências do Cérebro, Células-Tronco, Cardiologia, Oncologia, Infetologia e Imunologia” (Jornal da USP, 2024). Entende-se que a iniciativa representa uma intenção de institucionalizar e aprofundar estas parcerias, facilitando e diversificando o estabelecimento das mesmas na prática:

A criação do Centro USP-China é resultado da primeira visita de um reitor da USP à China, que ocorreu em novembro de 2023 e representou um marco importante nas relações académicas entre os dois países, que celebram 50 anos de colaboração diplomática em 2024. (...) A partir das experiências de colaboração anteriores e das discussões com os parceiros chineses durante a visita da comitiva da USP a Beijing e Shanghai, foram definidos quatro eixos temáticos para as atividades do centro: Ciências agrárias; Geociências e meio ambiente; Ciências da saúde; e Línguas, cinema, design e arquitetura. (Jornal da USP, 2024).

Em 2025, o reitor da USP, em visita à RPC para estreitar as relações do Centro USP-China com as instituições chinesas, apresentou a proposta de uma parceria na construção de um Instituto Tecnológico de Medicina Inteligente, que prevê a inserção de um hospital inteligente no estado de São Paulo, no complexo do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP, aliando tecnologias inovadoras à saúde. A iniciativa surge em conjunto com o Governo Federal e estadual, com vista a “elevar o Brasil ao patamar das nações mais avançadas em tecnologia médica”, bem como tornar a USP num “*hub* de medicina inteligente na América Latina.” (Jornal da USP, 2025).

A missão da USP contemplou também visitas a empresas tecnológicas, como a “Huawei, United Medical Imaging, Microport e Mindray” no sentido de se firmarem parcerias no “desenvolvimento de soluções inovadoras na área médica”, assim como a universidades de referência em tecnologias na saúde, com vista ao estabelecimento de acordos de cooperação e intercâmbio de conhecimentos, direcionando a Cooperação Descentralizada

em saúde no estado de São Paulo para o campo tecnológico e para uma colaboração a longo prazo (Jornal da USP, 2025).

A informação foi também confirmada pelo Ministro da Saúde, Alexandre Padilha, em reunião com o Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário da RPC, afirmando que esta parceria é essencial para o SUS e para o futuro das gerações vindouras, pelo que o financiamento do novo hospital já se encontra a ser negociado com o Novo Banco de Desenvolvimento. No âmbito desta parceria, o ministro destaca a contribuição das relações sino-brasileiras para o seu desenvolvimento:

A China tem sido uma parceira estratégica do Brasil em diversas áreas. Em 2023, o Brasil iniciou um ciclo de investimentos no setor de saúde com a visita do presidente Lula à China. Em 2024, durante a visita do presidente Xi Jinping ao Brasil, novas parcerias foram firmadas, incluindo o desenvolvimento conjunto de vacinas e a ampliação do parque hospitalar brasileiro. (...) “As relações China/Brasil estão avançando. Os presidentes anunciaram que as relações formariam um mundo mais justo e um planeta mais sustentável, consolidando uma base forte para as relações nos próximos 50 anos” (Rodrigues, 2025).

Quer no âmbito das relações de CSS sino-brasileiras, quer no âmbito das relações paradiplomáticas sino-paulistas, o anúncio da ampliação do parque hospitalar representa o maior investimento em infraestruturas de saúde realizado até à data, bem como um grande passo na inovação da Cooperação e da Paradiplomacia de Saúde dos dois Estados. Por sua vez, a construção deste instituto já foi oficialmente confirmada pelo Governo Federal, destacando junção da medicina e das tecnologias de Inteligência Artificial, 5G e *big data*, tornando o estado de São Paulo num polo nacional e regional de saúde digital (Jornal da USP, 2025).

Neste sentido, embora a USP já fosse um ator envolvido na Cooperação Descentralizada em saúde desde 2020, pela via multilateral na RLS, considera-se que a sua “entrada” como um ator direto da Cooperação Descentralizada bilateral sino-paulista em saúde permitiu grandes avanços neste setor, bem como um maior envolvimento, quer pelo número de parcerias firmadas, quer pelo carácter estrutural das mesmas. Por outro lado, entende-se que este envolvimento da USP num número considerável de parcerias, que terão um grande impacto social, tecnológico e económico, a nível estadual e nacional é, mais uma vez, uma reflexão da valorização da área da saúde, no âmbito da cooperação sino-paulista.

A propósito desta nova parceria, é ainda referido, no mesmo comunicado do Ministério da Saúde, uma parceria entre o Instituto Butantan e a empresa chinesa Wuxi Biologics, para aumentar a escala de produção de uma vacina desenvolvida pelo Butantan contra a Dengue (Rodrigues, 2025). De acordo com o Portal do Butantan, o alargamento da produção da vacina será realizado com recurso à contratação de uma empresa privada, no âmbito do

Programa de Desenvolvimento e Inovação Local (Tavares, 2025), o que também foi sublinhado pelo Participante 2.

De acordo com este entrevistado, o setor da biotecnologia na RPC encontra-se em crescimento, pelo que estão a ser discutidas oportunidades para o estabelecimento de parcerias em diversas áreas da cooperação em saúde, quer no âmbito das terapias avançadas, nomeadamente no que respeita ao tratamento do cancro, mas também no âmbito das infraestruturas, embora ainda não esteja formalizado nenhum acordo. Além disso, salienta também que, pela crescente oferta e diversidade de oportunidades de cooperação, as empresas chinesas no setor da saúde seriam muito provavelmente os parceiros escolhidos pelo Instituto Butantan, no caso de surgir outro cenário emergencial: “(...) hoje tem um leque muito grande de oportunidades, então, muito provavelmente, a gente vai se apoiar em algumas dessas empresas, caso a gente tiver algum desafio aqui (...)”. Por outro lado, sublinha ainda o papel da Cooperação Descentralizada em saúde entre São Paulo e a RPC como um fator positivo nas relações sino-brasileiras:

(...) o Ministério visitou a Wuxi Biologics recentemente, e a Wuxi Biologics é uma parceria do Butantan, mas o Ministério fez questão de visitar, porque fortalece um pouco essa diplomacia e essa relação entre os dois países (...)

Ainda no âmbito da saúde digital, o projeto lançado no seio da RLS em 2020 teve os seus desenvolvimentos posteriores, dando lugar a conferências exclusivamente sobre o tema no período pandémico, mas também no período pós-pandémico em 2022, e também em 2023, ano em que foi lançado um *White Paper* sobre o tema (Sem data, Regional Leaders Summit- Sciences). Mais concretamente, este *White Paper* tem por base a pesquisa conjunta realizada durante a Pandemia, que permitiu sequenciar, em pouco tempo, o genoma do SARS-COV-2 e partilhar esta e muitas outras informações com a comunidade científica internacional, a partir de bases de dados internacionais. Assim este documento propõe a criação de um modelo de colaboração no processamento de dados com recurso à Inteligência Artificial, sob a supervisão de um servidor central que recebe as informações da análise, mas não o *raw data* local. Isto permitiria criar uma base de dados partilhada em diferentes locais do mundo sem comprometer a autoridade sobre os dados, ultrapassando assim limitações éticas e legais quanto ao seu uso (RLS-Digital Health, 2023).

Este *White Paper* foi também um ponto importante da Cooperação Decentralizada em saúde sino-paulista, no período pós-pandémico, pois além de se apresentar como um projeto explicitamente derivado da cooperação no combate ao vírus iniciada em 2020, no âmbito desta rede de regiões, permite também às partes envolvidas posicionarem-se mais uma vez na vanguarda da aplicação da Inteligência Artificial e da Proteção de Dados na área dos cuidados de saúde e da medicina.

Também no âmbito da RLS, o tema da saúde digital teve ainda lugar da conferência realizada em 2024, com a visita do grupo de trabalho do projeto ao Centro Hospitalar Universitário Sainte-Justine e ao Command Centre do Hospital Judaico, no Quebec (Sem data, Regional Leaders Summit- Sciences).

Face ao exposto, considera-se que no caso do estado de São Paulo houve um envolvimento gradual da saúde na agenda paradiplomática com a RPC, mesmo antes da Pandemia, apesar de, indubitavelmente, a cooperação económica ser a principal prioridade das relações sino-paulistas. No entanto, a solidez e o sucesso destas parcerias comerciais e da relação com a RPC a nível nacional e local, bem como o maior desenvolvimento socioeconómico do estado, permitiram também aprofundar a cooperação noutras áreas, como a saúde, incluindo o estabelecimento de parcerias inovadoras neste setor.

Com efeito, o período pré-pandémico foi marcado pela introdução da saúde como um aspeto da cooperação sino-paulista. Destaca-se o ano de 2017, pelas negociações para a construção do primeiro hospital chinês da América Latina, especializado em Medicina Tradicional Chinesa. Apesar do projeto não ter tido desenvolvimentos subsequentes, entende-se que a consideração de São Paulo para albergar um projeto desta dimensão é fruto da solidez e do sucesso das relações paradiplomáticas e comerciais. O ano de 2019, além de se mostrar relevante para as relações comerciais, foi também muito significativo no âmbito da cooperação em saúde, marcado pela parceria entre o Instituto Butantan, a chinesa BravoVax e norte-americana Exxel Bio para a elaboração de uma vacina contra o rotavírus. Esta parceria, em particular, distingue-se, não só por se tratar do primeiro acordo vacinal sino-paulista, mas também por se tratar da primeira parceria exclusivamente direcionada para a medicina convencional.

Os anos de 2020-2021 destacam-se pelo primado da saúde nas relações sino-paulistas, marcados pelo acordo vacinal entre o Instituto Butantan e a Sinovac para a produção da CoronaVac, contra o vírus da Covid-19, prevendo a sua testagem e transferência de tecnologia, para a produção em massa no Brasil. Além da parceria para a elaboração, as duas instituições cooperaram também na realização de um simpósio sobre a vacina, discutindo questões relacionadas à vacinação infantil, atualização da vacina e às novas estirpes, bem como partilhando estudos sobre a mesma. Entende-se, portanto, que esta foi a parceria de saúde sino-paulista mais importante realizada até ao ano de 2021, quer pelo seu mérito em dar resposta numa situação emergencial, quer pelas perceções geradas sobre potenciais oportunidades de cooperação, tanto do lado do Butantan, como da Sinovac. No entanto, importa também destacar a maior diversificação de atores face ao período pré-pandémico, com a participação da FAPESP e a atuação da USP em redes de governos regionais, no âmbito da RLS, com o lançamento da iniciativa para a saúde digital, utilizada inicialmente no combate à Pandemia.

Por outro lado, o período pós-pandêmico mostrou-se frutuoso na intensificação da cooperação técnica em saúde, com estabelecimento de novas parcerias. Além da continuidade da parceria para a elaboração da CoronaVac, com a produção de uma nova versão contra a Ómicron e os testes de fase IV realizados em crianças, deu-se um aumento no número de iniciativas e no número de atores envolvidos (Gráfico 1), em comparação com os períodos anteriores.

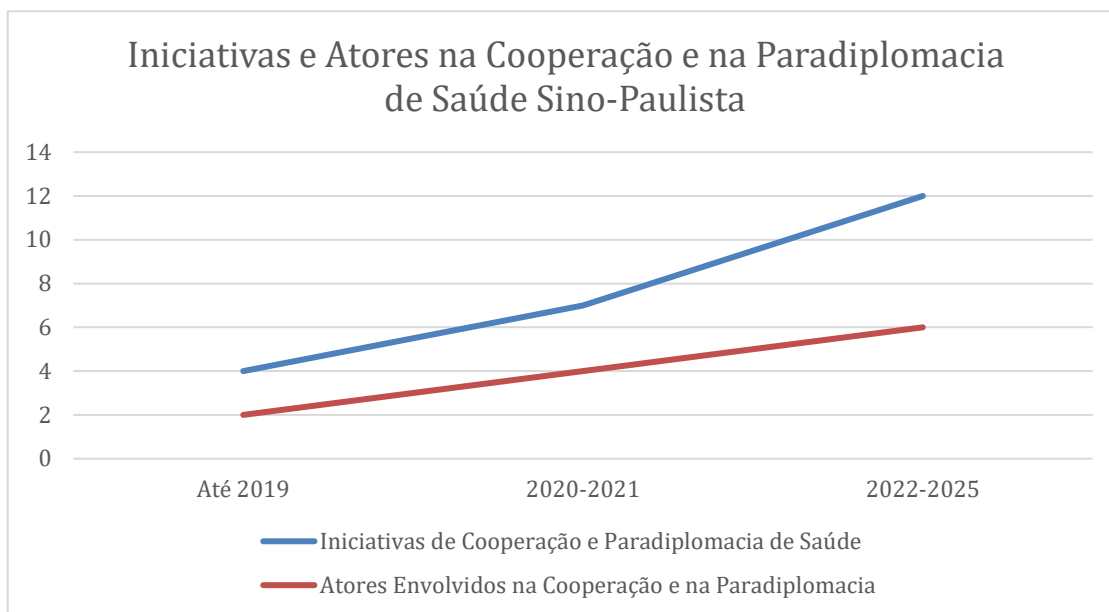


Gráfico 1 - Número de Iniciativas e Atores na Cooperação e Paradiplomacia de Saúde Sino-Paulistas. Elaboração própria.

No período pré-pandêmico, contando com a participação na III Conferência Interparlamentar de Saúde e com o programa “Remama”, verificaram-se um total de quatro iniciativas, no âmbito da cooperação sino paulista em saúde. Durante a Pandemia, esse número subiu para sete, no qual se inclui o acordo vacinal entre o Butantan²⁴ e a Sinovac, a realização do simpósio, as três conferências realizadas no âmbito da RLS, bem como o respectivo projeto na área da saúde digital, e por fim, a comunicação institucional com a rede consular. Por outro lado, no período pós-pandêmico registaram-se, no total, doze iniciativas de cooperação, desde visitas, participação em conferências, a novos acordos de cooperação celebrados. Dessas doze iniciativas, três são acordos vacinais, nomeadamente, o estudo e produção de uma nova versão da CoronaVac contra a variante Ómicron, bem como a testagem de fase IV; a elaboração de uma nova versão da vacina BCG contra a Tuberculose; e a parceria com a Wuxi Biologics para aumentar o fabrico da vacina contra a Dengue. No entanto, embora a cooperação durante a Pandemia tenha suscitado expectativas sobre oportunidades de cooperação futuras, importa realçar que, com exceção da continuidade das

²⁴ Para efeitos de contagem, considera-se a testagem, a transferência de tecnologia e a produção da vacina como uma única iniciativa de cooperação, uma vez que o acordo vacinal celebrado entre o Instituto Butantan e a Sinovac prevê a realização de todos estes processos.

parcerias formadas na Pandemia entre a Sinovac e o Butantan, bem como aquelas existentes no âmbito da Regional Leaders Summit, não se verificam registros de um vínculo explícito às iniciativas de cooperação do período pós-pandêmico; no entanto, entende-se que a cooperação no setor da saúde tem vindo a intensificar-se e a ganhar muita relevância nas relações São Paulo-RPC, já desde o período Pandêmico, mas sobretudo após, considerando o aumento no número de parcerias firmadas.

Em relação aos atores envolvidos na cooperação, o Instituto Butantan tem tido uma presença constante, sendo o principal ator, juntamente com o governo estadual no período pré-pandêmico e pandêmico. No período de 2020-2021 acrescem outros dois atores, a FAPESP e a USP. No entanto, é no período pós-pandêmico que se verifica o maior número de participantes na cooperação em saúde sino-paulista, composto por todas as instituições supramencionadas, e adicionalmente pela participação do Ministério da Saúde e da Faculdade Israelita de Ciências da Saúde Albert Einstein, indicando um crescente interesse pela cooperação nesta área. Importa destacar que a Universidade de São Paulo, embora já com uma participação a nível multilateral desde 2020, na RLS, com o lançamento da iniciativa conjunta sobre saúde digital, destacou-se sobretudo no período pós-pandêmico, pelo número e pela relevância das iniciativas de cooperação, desde a criação do Centro USP-China, até ao acordo, em conjunto com o Ministério da Saúde, para a construção do Instituto Tecnológico de Medicina Inteligente no complexo do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina, bem como a participação também na parceria da vacina BCG contra a Tuberculose.

Relativamente às questões da influência partidária na agenda paradiplomática, debatidas por Araújo (2012) e por Prado e Vigevani (2010) no Estado da Arte, observa-se que em todos os governos recentes, de Geraldo Alckmin/Márcio França (2015-2018), João Dória, (2019-2022) e de Tarcísio de Freitas (2023-presente), uma maior ênfase foi atribuída ao comércio e aos investimentos. Alckmin/França governaram pelo PSDB/Partido Socialista Brasileiro (PSB)²⁵, considerados como centro no espectro político. Embora Doria também tenha concorrido pelo PSDB, pode dizer-se que neste caso as Relações Internacionais tinham um maior peso na sua governação. No mandato de Alckmin/França os órgãos do governo estadual responsáveis pela pasta dos assuntos internacionais, além da Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade, a Invest SP, eram o Conselho Consultivo de Relações Internacionais do Estado de São Paulo, presidido pelo próprio governador (sem autor, 2017, Alesp) e, segundo Andrey Brito, a Assessoria das Relações Internacionais.

²⁵ Domingos, R., Pinho, M. (2015) Governador Geraldo Alckmin toma posse para o 4º mandato em SP. *G1 São Paulo*. Consultado a 4 de setembro de 2025, em <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/01/governador-geraldo-alckmin-toma-posse-para-o-4-mandato-em-sp.html>

Por outro lado, o governo de Doria foi responsável pela criação da Secretaria Especial de Relações Internacionais, chefiado por Júlio Serson²⁶, voltada sobretudo para o comércio, mas também para as relações bilaterais e para a cooperação (sem autor, 2019c, Alesp), tendo por isso um escopo de atuação mais alargado. Paralelamente, segundo o entrevistado Andrey Brito, a mesma atuava em conjunto com a Assessoria criada na governação anterior, atendendo aos pedidos das restantes secretarias, e executando um papel de interlocutor entre estas e as entidades internacionais, com vista à cooperação. Importa lembrar que João Doria concorreu ao cargo de governador pelo PSDB, em coligação com o PSL, sob o slogan de campanha “Bolsodoria”²⁷, indicando que seria uma coligação de centro direita/direita. Seguindo as conclusões de Araújo (2012), essa coligação poderia sugerir que a agenda paradiplomática seria menos ativa, e que incidiria sobretudo sobre as questões comerciais e sobre os investimentos na região. No entanto, no caso do governo de Doria, a criação de uma secretaria e o envolvimento na Paradiplomacia demonstrou um maior empenho na internacionalização do que no governo precedente de Alckmin/França, apontando na direção das conclusões de Prado e Vigevani (2010), sobre a vontade política de cada governante. Ainda assim, sugere-se que os anos de 2020-2021 não foram favoráveis ao desenvolvimento de parcerias e acordos noutras esferas da Paradiplomacia, uma vez que a prioridade se concentrava na cooperação para o combate ao vírus.

Contudo, o período pós-pandémico não foi frutuoso para a continuidade desta Secretaria. Com a mudança de governo e a entrada de Tarcísio de Freitas do partido de direita, Republicanos, a Secretaria passou a ser denominada de Secretaria de Negócios Internacionais, liderada por Lucas Ferraz, adquirindo funções como um maior enfoque na cooperação económica, perdendo as componentes de relações bilaterais e de cooperação noutros setores de Doria²⁸, sobretudo no início da gestão que, de acordo com Andrey Brito, foi marcada ainda pela transição de governo, e pelo foco na participação do novo governador em eventos internacionais relacionados, como o Fórum Económico Mundial. No entanto, a Secretaria acabou por ser extinta em 2024, após a dispensa do secretário pela polémica com a empresa Antonov, e devido a decisões governamentais com vista à “maior eficiência do gasto público e melhoria do ambiente de negócios em São Paulo” (Saba, 2024). A partir da sua extinção, as funções da secretaria passaram a ser desempenhadas pela Casa Civil e pela Secretaria do Desenvolvimento Económico (Saba, 2024). Desta forma, seguindo novamente as considerações de Araújo (2012), considerar-se-ia que a alteração e, mais tarde a extinção, da secretaria indicariam que a agenda paradiplomática do governo de São Paulo adquiriria uma menor diversidade, e também um peso ainda menor do que no governo de

²⁶ Dearo, G. (2018) Doria nomeia cinco novos integrantes do seu governo em 2019. *Exame*. Consultado a 4 de setembro de 2025, em <https://exame.com/brasil/doria-nomeia-cinco-novos-integrantes-do-seu-governo-em-2019/>

²⁷ Sem autor. (2022) Bolsonaro relembra 'Bolsodoria' e diz que tucano usou nome sem autorização. *UOL*. Consultado a 4 de setembro de 2025, em <https://www.uol.com.br/eleicoes/2022/04/13/bolsonaro-relembra-bolsodoria-diz-tucano-nome-autorizacao.htm>

²⁸ de Lira (2023) Entrevista: Nova Secretaria de Negócios Internacionais de São Paulo quer alavancar investimentos. *InfoMoney*. Consultado a 4 de setembro de 2025, em <https://www.infomoney.com.br/economia/entrevista-nova-secretaria-de-negocios-internacionais-de-sao-paulo-quer-alavancar-investimentos/>

Alckmin/França, uma vez que as suas funções foram delegadas a outras secretarias e não existem registos da criação de outros órgãos coadjuvantes, além da Invest SP.

Em contrapartida, o aumento do número de iniciativas no âmbito da Paradiplomacia de saúde prova o contrário, quer com a participação do próprio governo estadual, como de novos atores, vinculados ou não ao mesmo. Tal pode ser explicado, como aponta Andrey Brito, pelo facto de que durante as três governações analisadas, além da Assessoria e da Secretaria das Relações e, posteriormente, dos Negócios Internacionais, as restantes secretarias e as respetivas instituições vinculadas sempre mantiveram a sua autonomia para se envolverem em iniciativas de cooperação internacional, sem precisarem necessariamente da atuação destes órgãos, lembrando que o papel da Assessoria e da Secretaria era de interlocução, pelo que o desenvolvimento dos projetos ficava a sempre cargo da respetiva secretaria ou instituição. A nível nacional, importa também ressaltar a mudança da Presidência da República. Entende-se que a entrada de Lula da Silva para o cargo tenha uma influência positiva nas relações paradiplomáticas e bilaterais com a RPC, possibilitando parcerias como a da USP, em conjunto com o governo estadual e Federal, algo que seria dificultado se ocorresse durante o mandato de Bolsonaro.

Ainda assim, não é correto dizer que a nova governação não tenha tido qualquer envolvimento na cooperação. Segundo ex-funcionário público estadual, no início do novo mandato, a Secretaria tinha planos para dar continuidade a uma série de *roadshows* virtuais, iniciados ainda durante o período pandémico, na governação de Doria, com vista à promoção da cooperação entre as diversas secretarias e empresas estrangeiras. Estes *roadshows*, realizados em conjunto com a Invest SP, tinham como propósito a apresentação “do portefólio de projetos do estado para empresas do mundo todo”, incluindo empresas chinesas, embora com um maior foco na cooperação económica. A organização destas iniciativas revela, portanto, uma postura proativa na Paradiplomacia e na promoção da diplomacia económica subnacional do estado de São Paulo, indo ao encontro das inclinações partidárias da governação, contrariando não só a tese de Araújo (2012), mas também a de Salomón (2011), que indica que a Paradiplomacia Brasileira é marcada por uma postura mais passiva, limitando-se maioritariamente a aceitar ou rejeitar as propostas de cooperação recebidas.

Ainda relativamente aos atores na cooperação em saúde sino-paulista, importa mencionar que o Instituto Butantan, além de ter uma presença constante ao longo dos anos sendo também um dos principais intervenientes no período pós-pandémico, com participação em seis das dezanove parcerias firmadas (Gráfico 2), é único agente, juntamente com o governo estadual, no que toca ao estabelecimento de acordos vacinais (Gráfico 3). Por outro lado, neste período, a USP é o segundo ator com um maior envolvimento, com uma participação em nove iniciativas de cooperação (Gráfico 2). Por fim, surge a FAPESP que, em conjunto com a Faculdade Israelita de Ciências da Saúde Albert Einstein, foi responsável apenas por uma iniciativa (Gráfico 2), demonstrando assim um menor grau de envolvimento na Cooperação Descentralizada em saúde. Vale a pena ressaltar, no entanto, que pelo facto da maioria destas instituições estarem diretamente vinculadas ao governo estadual, com exceção da Faculdade Israelita de Ciências da Saúde Albert Einstein, este pode ser considerado como o principal ator da cooperação técnica descentralizada em saúde. Embora as respetivas instituições sejam responsáveis por executar as iniciativas, a sua ligação ao governo estadual faz com que este esteja envolvido em todos os projetos e que, portanto, tenha uma maior participação.

Principais Atores na Cooperação Técnica em Saúde entre 2022-2025

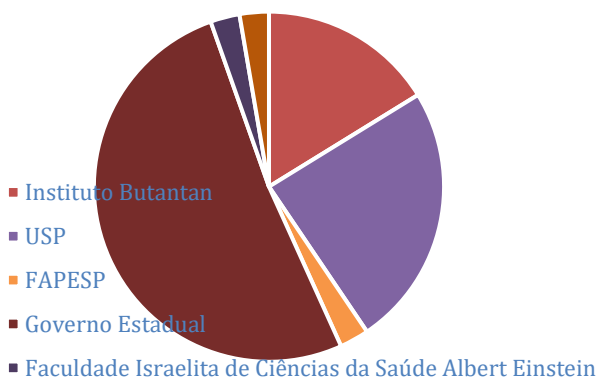


Gráfico 2- Principais Atores na Cooperação Técnica em Saúde entre 2022-2025. Elaboração própria.

Acordos Vacinais Sino-Paulistas

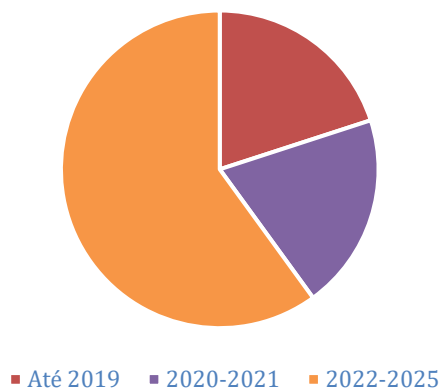


Gráfico 3 - Acordos Vacinais em Parceria com a RPC no Estado de São Paulo. Elaboração própria.

Além disso, verificam-se ainda mudanças e diversificação quanto ao carácter das iniciativas no âmbito da cooperação técnica e da Paradiplomacia de Saúde, ao longo dos anos (Tabela 1). Embora já se tenha registado alguma variedade até 2019, com a participação na III Conferência de Saúde Interparlamentar, as negociações para a construção do hospital chinês, o acordo vacinal para o rotavírus e iniciativas como o programa “Remama”, os anos de 2020-2021 foram marcados por iniciativas semelhantes, embora em torno do contexto emergencial do combate à Pandemia, nomeadamente no acordo vacinal para a testagem e produção da vacina, bem como na organização e participação no simpósio, com vista à partilha de estudos sobre a mesma e a participação noutras conferências virtuais em redes de governos regionais, bem como o lançamento do *RLS – Digital Health Initiative*, e a troca

de informações com a rede consular. Por outro lado, verifica-se que, nos anos 2022-2025, a cooperação técnica foi marcada por um reforço, não só pelo aumento do número de iniciativas, mas também pela tipologia destas iniciativas ser transversal aos outros dois períodos.

Com efeito, observa-se que os acordos vacinais têm sido uma iniciativa consistente nos três períodos analisados, bem como a participação em conferências. Por outro lado, os projetos de infraestrutura encontram-se presentes no período até 2019 e entre 2022-2025, mas não no período pandémico. Por sua vez, o intercâmbio de informações, bem como o envolvimento em projetos, surge no período de 2020-2021, permanecendo também no período pós-pandémico. Neste último, acrescem também as parcerias académicas, as visitas a instituições e a produção do *White Paper* (Tabela 1).

Período Pré-Pandémico Até 2019	Pandemia 2020-2021	Período Pós-Pandémico 2022-2025
Participação em Conferências	Acordos Vacinais	Acordos Vacinais
Projetos de Infraestrutura	Organização e Participação em Conferências	Organização e Participação em Conferências
Acordos Vacinais	Troca de Conhecimentos e Informações	Troca de Conhecimentos e Informações
Programa “Remama”	Lançamento de Projetos	Parcerias Académicas
		Projetos de Infraestrutura

		Visitas a universidades e empresas
		Produção de Políticas e Projetos (<i>White Paper</i>)

Tabela 1- Tipologia de Parcerias de Cooperação Técnica em Saúde no Estado de São Paulo. Elaboração própria.

Desta forma, apesar das alterações na pasta das Relações Internacionais, a cooperação do governo estadual e das suas instituições com os respectivos pares chineses resultou, sobretudo no período pós-pandêmico, na formação de novos acordos e no aumento da quantidade de parcerias, bem como no reforço e diversificação do seu carácter, e no fortalecimento de intervenientes como a USP e o Instituto Butantan, como principais atores na cooperação técnica de saúde. Sugere-se, portanto, que a inclusão da saúde no âmbito da agenda paradiplomática sino-paulista pode ser organizada em três fases distintas: a primeira, até 2019, caracterizada pela formalização dos primeiros acordos de cooperação; a segunda, marcada pela intensificação da cooperação no combate à Pandemia da Covid-19, entre 2020-2021, com a introdução de novos atores e a execução de novos acordos; e por fim, a terceira, a partir de 2022 e até 2025, que pode ser identificada como a consolidação oficial da saúde como uma dimensão da cooperação sino-paulista, com o aumento do número e da diversidade de parcerias firmadas.

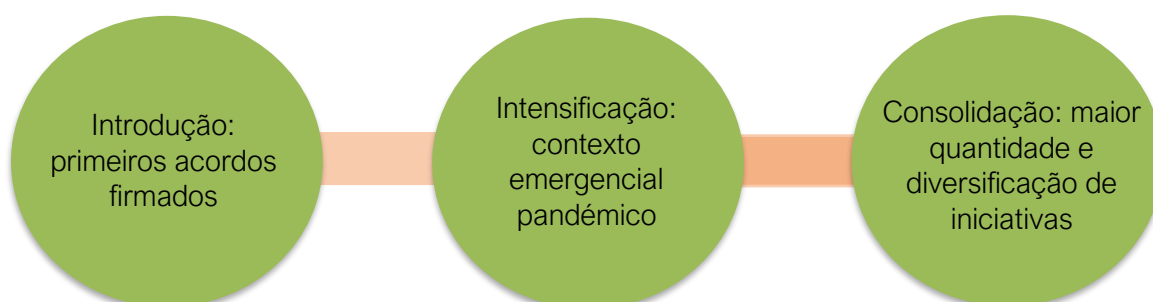


Figura 1- A Evolução da Cooperação em Saúde no Âmbito das Relações Paradiplomáticas entre São Paulo e a RPC. Elaboração própria.

Em suma, é possível concluir que, em parte, as parcerias firmadas durante o período Pandêmico, se devem às relações pré-estabelecidas anteriormente, embora, no caso do Instituto Butantan, as condições técnicas adequadas fossem o principal fator. Por sua vez, o período pós-Pandêmico resultou na continuidade das parcerias firmadas durante a Pandemia, bem como no estabelecimento de outras iniciativas e acordos de cooperação técnica em saúde. Ainda assim, com exceção daquelas estabelecidas no âmbito da RLS e na continuação

da parceria da CoronaVac, importa ressaltar novamente que no anúncio destas novas iniciativas e acordos não foi feita qualquer referência às ações desenvolvidas no contexto emergencial. Ainda assim, é factual que a cooperação em saúde nunca foi tão ativa em termos de quantificação de parcerias e diversidade no carácter das mesmas, como no período pós-pandémico. Por outro lado, tanto no anúncio da criação do Centro USP-China, como no anúncio da construção do Instituto Tecnológico de Medicina Inteligente foram referenciadas as boas relações entre a RPC e o Brasil, pelo que se depreende que esse seja um de muitos fatores para o aprofundamento da cooperação técnica em saúde entre São Paulo e a RPC.

3.2 O Caso do Estado do Maranhão

3.2.1 As Relações RPC-Maranhão entre 2000 e 2019

As relações sino-maranhenses são distintas daquelas estabelecidas entre a RPC e o estado de São Paulo. Se, por um lado, São Paulo tem vindo a estabelecer relações intensas com o país asiático, marcadas por diversas missões e reuniões, bem como pela cooperação em variadas áreas, por outro, pode dizer-se que as relações do Maranhão com a RPC são bem mais subtis, ainda que, de igual modo, a cooperação económica prevaleça como elemento central.

Os primeiros registos das relações sino-maranhenses datam do ano de 2005, com o encontro entre o presidente da Câmara do Comércio e Indústria Brasil China e o presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, no qual foram discutidas potenciais parcerias comerciais, bem como as possibilidades de desenvolvimento económico do estado, baseadas no sistema de administração chinês (ALEMA, 2005).

De acordo com a Federação da Indústrias do Estado do Maranhão, neste período o agronegócio era uma das principais componentes do comércio externo com a RPC. Em 2014, o Maranhão exportou o equivalente a cerca de 602 milhões de dólares para a RPC, em “soja, pastas de madeira, óxido e dióxido de alumínio, até algodão e couro e peles de bovinos” (Coordenadoria de Comunicação e Eventos da Fiema, 2015). De forma a intensificar as exportações, o estado organizou várias missões empresariais ao longo dos anos, em parceria com a FIEMA, com o Ministério das Relações Exteriores, com a Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Energia, entre outras entidades, reunindo empresários de diversas áreas, com vista à internacionalização dos seus negócios (Santos, 2014; Coordenadoria de Comunicação e Eventos do Sistema FIEMA, 2018; 2019). Por outro lado, o Maranhão recebeu também algumas delegações, como foi o caso da visita do Ministro Conselheiro da Embaixada da RPC, em 2015, e do Embaixador da RPC no Brasil, Li Jinzhang, em 2018, ambas com vista à promoção de investimentos no estado e à aproximação entre empresários (Governo do Maranhão, 2015; 2018a). Neste sentido, entende-se que todas estas missões, além de

evidenciarem um claro interesse pela cooperação neste setor, realçam também uma tentativa por parte do estado do Maranhão de conduzir uma diplomacia económica subnacional.

Tal tentativa encontra-se também evidenciada nos dados do CEBC, que indicam que o estado do Maranhão, assim como os restantes estados no Nordeste do Brasil desenvolveram esforços para atrair investimentos chineses para a região (Frischtak, Soares e O’Conor, 2013). De facto, no setor das infraestruturas, a empresa chinesa China Brazil Xinnenghuan International Investment, também conhecida como CBSteel, realizou um investimento de cerca de 8 mil milhões de reais para a construção de uma fábrica de produção de aços longos (Bustelo, Cariello e Fragoso, 2016), sendo esta informação confirmada pelo governo estadual, com a assinatura do contrato para a doação de um terreno para a construção da siderúrgica, em Bacabeira (Governo do Maranhão, 2018b). Também a empresa China Communications Construction Company investiu no estado, mais concretamente em São Luís, num projeto conjunto com duas empresas brasileiras para a construção de um Terminal de Uso Privado no porto da cidade (Cariello e Fragoso, 2018). No setor da energia, a Sinopec Brasil, em conjunto com a Petrobras, realizou um investimento para a exploração e produção de petróleo, ao longo de oito anos, nas águas da bacia do Pará-Maranhão (Frischtak, Soares e O’Conor, 2013). De acordo com a ALEMA, o estado recebeu ainda outros investimentos chineses noutros setores, como a agricultura, a “mineração, ciência e tecnologia (...) entre outras” (Assessoria do Deputado Zé Inácio, 2015).

Neste caso, relembro novamente a tese de Salomón (2012): se por um lado, São Paulo, assim como outros estados do Sul do Brasil, economicamente mais desenvolvidos, apresentam, neste período, uma relação muito mais vincada com a RPC, sendo os primeiros a lançaram-se na Paradiplomacia, mas sobretudo por serem uma aposta muito mais segura para realizar investimentos no Brasil, como referido por Carlos Lula,²⁹ por outro lado, estados como o Maranhão, com um menor desenvolvimento económico ainda se encontram a construir essa relação e a dar passos mais lentos em direção à sua internacionalização, também por serem apostas menos seguras no que respeita à obtenção de retorno financeiro dos investimentos realizados. Por outro lado, no caso do Maranhão está também claramente patente o padrão de CSS chinesa referido no Capítulo II, por Warmerdan e de Haan (2019) e Mawdsley (2012), uma vez que os investimentos em infraestruturas acima referidos se relacionam sobretudo com a exploração e tratamento de recursos naturais.

Não obstante, a cooperação sino-maranhense ocorre ainda noutras esferas, embora com menor destaque que o comércio e os investimentos. Na esfera política e diplomática destaca-se a representação do estado no âmbito de uma missão internacional do Brasil, para a participação numa conferência realizada pela Associação Internacional das Cidades-Irmãs da RPC, em Chongqing. (Assessoria do Deputado Wellington do Curso, 2016c; 2016b). Na

²⁹ Entrevista realizada a Carlos Lula, a 2 de dezembro de 2025.

conferência foram debatidos temas como o desenvolvimento urbano, sustentabilidade, turismo, tecnologia e indústria, terminando numa visita, por parte do representante do Maranhão, a fábricas e indústrias chinesas (Assessoria do Deputado Wellington do Curso, 2016a). Por outro lado, em 2017 a cidade de São Luís acolheu a Conferência Mundial da Paz, na qual estiveram presentes delegações de mais de 24 países, incluindo a RPC, com vista ao encorajamento da paz e da solidariedade (Santos, 2016).

Na área da educação, foram assinados memorandos de cooperação técnica entre a Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão e as universidades chinesas de Hubei e de Jianmin, com vista à promoção da mobilidade académica de estudantes, professores e investigadores; desenvolvimento de projetos de pesquisa em conjunto, bem como de parcerias nas áreas do desporto e dos estudos da cultura brasileira, e instalação de um Instituto Confúcio em São Luís (Santos, 2017). A promoção do Mandarim é também uma parte integrante da cooperação chinesa em educação, tal como acontece no estado de São Paulo. Por sua vez, em 2018, foi anunciada uma parceria entre a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação do Maranhão e o Instituto Confúcio da Universidade Estadual Paulista, prevendo a inclusão do Mandarim na oferta educativa do estado, de forma gratuita (TV Assembleia Maranhão, 2018).

Nesta fase, pode dizer-se que as relações sino-maranhenses ainda se encontravam numa etapa de inicial, na qual ainda reinava o centralismo da cooperação económica, pelo que os esforços na Paradiplomacia se concentravam nesse sentido. Embora o Maranhão e a restante região do Nordeste não tenham um fluxo de investimentos tão grande, nem uma cooperação tão diversificada e intensa com a RPC, como acontece nos estados do Sul do Brasil, a captação dos mesmos ainda permanece como a sua principal prioridade e motivação para as relações com a RPC. A participação em conferências onde são discutidos temas relevantes para o desenvolvimento do estado, em conjunto com o parceiro asiático, bem como o estabelecimento de parcerias noutras áreas além do comércio e dos investimentos, indicam que o estado maranhense tem vindo a dar pequenos passos para uma intensificação e possível diversificação dos laços de cooperação, ainda que de forma lenta. Com efeito, entende-se que o número de projetos de cooperação no âmbito de educação, bem como o número de atores envolvidos por parte do estado do Maranhão revela algum interesse nesse setor. Ainda assim, de acordo com o ex-Secretário Estadual de Saúde, a cooperação económica prevalece como principal motivação para a cooperação com a RPC, percecionando esta relação como uma oportunidade para a dinamização económica do estado, em detrimento de outras áreas, como a saúde, que não são abrangidas pela respetiva relação paradiplomática.

Todas as relações multilaterais, bilaterais, com a China, no primeiro momento do governo, eram afetas (...) sobretudo à área de infraestrutura. Eram indústrias que se queria trazer para o Maranhão, era investimento privado que se queria trazer aqui para o estado, ou era para desenvolver o porto. Então, sempre foi pensado

nessa relação com a China, a partir de um olhar da China como o potencial para melhorar a economia do estado, não necessariamente para melhorar indicadores de saúde do estado.

3.2.2 As Relações Sino-Maranhenses durante a Pandemia

Face ao exposto no ponto anterior, a cooperação na área da saúde entre o estado do Maranhão e a RPC estreou-se no momento da Pandemia. Segundo o portal da Secretaria da Saúde, o primeiro caso suspeito de Covid-19 no Maranhão surgiu em março de 2020, manifestando alguns sintomas da doença após uma viagem à Europa (Queiroz, 2020c). Segundo dados do Ministério da Saúde, no final de março de 2020, correspondente à 13ª semana epidemiológica, o estado do Maranhão registou cerca de catorze novos casos de infecção, que passaram para cerca de mil no espaço de quatro semanas. O pico de infecções deu-se na 22ª semana, correspondente ao final do mês de maio, com 13 mil e 85 casos (sem autor, sem data, Ministério da Saúde do Brasil).

Perante este rápido aumento de casos, numa iniciativa que juntou a Secretaria de Indústria e do Comércio e vários empresários do estado, foi possível adquirir material para o combate ao vírus diretamente à RPC, ainda em abril de 2020, resultando no primeiro momento de cooperação em saúde, com o país asiático. De acordo com o portal da Secretaria da Saúde, a compra foi realizada a uma empresa de Guangzhou, a partir de donativos das empresas, que permitiram adquirir 200 mil máscaras de proteção e cerca de 187 ventiladores, que foram entregues ao estado do Maranhão de forma faseada (Queiroz, 2020b).

O caso do Maranhão gerou mediatismo, quer pelo processo de compra, quer pela logística envolvida no transporte do material para o estado. Apesar do sucesso, esta não foi a primeira tentativa por parte do estado para adquirir os ventiladores. Ainda no mês de março, o governo do Maranhão comprou este tipo de aparelhos a uma empresa de Santa Catarina. No entanto, os mesmos acabaram por ser confiscados pelo Governo Federal para serem distribuídos pelo Ministério da Saúde. Apenas mais tarde é que os aparelhos foram devolvidos, por ordem do Supremo Tribunal Federal (Queiroz, 2020a).³⁰

Entretanto, mais duas tentativas de compra de ventiladores se sucederam, mas desta vez à RPC. Contudo, ambas acabaram por ser intercetadas, pelos EUA e pela Alemanha, respetivamente, que ofereceram mais dinheiro pelos equipamentos.³¹ De forma a evitar a repetição deste cenário, e face à falta de resposta do Governo Federal e à sobrecarga do

³⁰ Bronze, G. (2020) Maranhão usa rota alternativa para comprar respiradores e driblar concorrência. *CNN Brasil*. Consultado a 20 de agosto de 2025, em <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/maranhao-usa-rota-alternativa-para-comprar-respiradores-e-driblar-concorrencia/>

³¹ Ceriorni, C. (2020) A operação de guerra no Maranhão para driblar a Receita e ter respiradores. *Exame Brasil*. Consultado a 20 de agosto de 2025, em <https://exame.com/brasil/a-operacao-de-guerra-no-maranhao-para-driblar-a-receita-e-ter-respiradores/>

sistema de saúde, o governo do Maranhão, em parceria com tecido empresarial do estado, serviu-se da cooperação económica com a RPC para encontrar uma outra fabricante destes aparelhos, realizando duas encomendas: a primeira de 107 respiradores, e a segunda de 80. (Governo do Maranhão, 2020).

De facto, a participação do tecido empresarial teve um papel crucial na compra dos ventiladores e no respetivo transporte. De forma a assegurar a compra dos equipamentos, os donativos para a realização da compra foram efetuados para o Grupo Mateus, que detinha uma sede de gerência de compras em Shenzhen, devido à quantidade de produtos que importava do país asiático. Juntamente com a Intrading Global, uma empresa de assessoria especializada na exportação e importação de produtos, o Grupo Mateus esteve também encarregue de encontrar um fornecedor de confiança, a Jiujiuxin Medical Technology, localizada em Taizhou, e realizar a compra diretamente ao mesmo. A empresa Login, por sua vez, responsabilizou-se pelo acompanhamento da carga desde Taizhou até ao local de embarque, em Guangzhou, e também durante o voo para o Brasil (William, 2020).

De forma a evitar que o voo fosse interceptado e o equipamento confiscado, o mesmo foi realizado a partir da Ethiopian Airlines e custeado pela empresa Vale, fazendo escala em Adis Abeba, na Etiópia, e em Lomé, na República Togolesa. Já no Brasil, o voo aterrou no aeroporto de Guarulhos, no estado de São Paulo, seguindo a partir daí para São Luís, no Maranhão, através da companhia aérea Azul. O sucesso da operação dependeu também da chegada do material a São Luís, a 14 de abril de 2020, por volta das 21h, após a saída dos funcionários da Receita Federal. Desta maneira, a carga foi levantada por Simplício Araújo, Secretário da Indústria e do Comércio, mediante a assinatura de um documento vinculativo ao cumprimento dos procedimentos legais alfandegários no dia seguinte, mas evitando a retenção dos aparelhos pelos funcionários da Receita Federal no momento de levantamento. A operação voltou a repetir-se na segunda encomenda, chegando ao Maranhão na madrugada do dia 29 do mesmo mês (William, 2020).³²

Por conseguinte, a ação conjunta entre o governo estadual e o setor empresarial maranhense representou, não só um momento inicial de Paradiplomacia de saúde sino-maranhense, mas também a confirmação do crescente desenvolvimento das relações do estado com a RPC, considerando que o êxito desta compra dependeu também da cooperação económica e das relações institucionais pré-estabelecidas entre o governo estadual, o respetivo tecido empresarial maranhense e o tecido empresarial chinês. Desta forma, sugere-se que a cooperação económica e as relações Maranhão – RPC, construídas

³² Ceriorni, C. (2020) A operação de guerra no Maranhão para driblar a Receita e ter respiradores. *Exame Brasil*. Consultado a 20 de agosto de 2025, em <https://exame.com/brasil/a-operacao-de-guerra-no-maranhao-para-driblar-a-receita-e-ter-respiradores/>

no período pré-pandémico, impactaram positivamente a resposta estadual no combate ao vírus.

Carlos Lula destaca ainda que a cooperação desenvolvida com a RPC para o combate à Covid-19 teve um papel importante, enquanto oportunidade para a aquisição dos ventiladores, que permitiu expandir o número de leitos na Unidade de Terapia Intensiva, gerando impactos sobretudo a nível social, mas também porque o país asiático foi a única possibilidade para a realização bem-sucedida desta compra, o que não seria possível através do mercado brasileiro, ou através dos Estados Unidos ou da Europa, considerando se tratou de um momento com elevada procura destes aparelhos:

(...) a agente conseguiu contacto exatamente por esses canais da indústria e num primeiro momento a gente notou que a China seria um local onde seria possível comprar respiradores, que eram equipamentos necessários para a gente fazer expansão dos leitos na Unidade de Terapia Intensiva, e era o único caminho possível, na verdade, porque a gente não encontrava em mais nenhum lugar. Já estava proibida a venda pelos Estados Unidos; na Europa, do mesmo jeito; aqui no Brasil não tinha fornecedor que tivesse, e a gente teve a possibilidade de fazer essa compra fora do país. (...) Naquele momento ninguém conseguia comprar e o Maranhão conseguiu fazer essa compra.

Ainda assim, semelhante ao que se sucedeu em São Paulo, a ação do Maranhão foi motivada pelo rápido aumento no número de casos e pela falta de um plano coordenado a nível nacional para o combate à infeção, assim como foi motivo de embates com o Governo Federal, contrariando, mais uma vez, o cenário de cooperação entre o Governo Federal e os governos subnacionais observado por Onuki e Oliveira (2013) antes da Pandemia. Neste caso, considera-se que o Supremo Tribunal Federal foi novamente responsável por desempenhar um papel importante a favor da saúde pública. Os conflitos entre estes diferentes níveis de governo no período pandémico incidiram sobretudo na questão da compra dos ventiladores. No caso da compra dos 68 ventiladores a uma empresa de Santa Catarina, o Governo Federal requisitou e impediu a utilização dos aparelhos pelo estado do Maranhão.³³ Face este bloqueio, o estado recorreu ao STF, que determinou que tal ação do Governo Federal não foi lícita, e que, por este motivo, os aparelhos teriam de ser devolvidos, invocando a autonomia dos estados no pacto federal: “bens estaduais e municipais só podem ser utilizados pela União nos casos de decretação do estado de defesa e do estado de sítio, o que não ocorre no momento” (Sem autor, 2020, STF).

Relativamente aos ventiladores adquiridos pelo Maranhão à RPC, a compra foi novamente alvo de conflitos com o Governo Federal, após a Receita Federal alegar que a compra terá sido realizada de forma ilegal, por não ter passado pelo sistema alfandegário,

³³ CARTA CAPITAL (2020) STF atende pedido de Flávio Dino e governo federal terá que entregar respiradores ao Maranhão. *Carta Capital*. Consultado a 11 de setembro de 2025, em <https://www.cartacapital.com.br/saude/stf-atende-pedido-de-flavio-dino-e-governo-federal-tera-que-entregar-respiradores-ao-maranhao/>

ameaçando processar os responsáveis envolvidos. Inclusivamente, foi efetuado o registo de um boletim de ocorrência na Polícia Civil do Maranhão, por parte da Receita Federal, embora os equipamentos continuassem a ser utilizados pelo governo estadual.³⁴ Ainda assim, apesar do registo do boletim de ocorrência, não se verificam informações adicionais sobre o desfecho deste caso em particular.

À semelhança do que é dito por Nikogosian, Kickbusch, Kazatckine e Kökeng (2021) e Svensson (2016), também no caso do Maranhão a Covid-19 mostrou a relevância da participação dos governos subnacionais em assuntos internacionais e em políticas em matéria de saúde pública. Com efeito, a ação internacional do governo estadual e do coletivo de empresários permitiu um combate mais rápido e mais eficaz do vírus, face ao rápido aumento do número de casos.

Por outro lado, a RPC foi o centro das atenções a nível internacional também pelos seus vários donativos, de equipamento e material médico para o combate ao vírus, provenientes de diversas entidades chinesas (Moritz, 2021). No entanto, este não foi o caso para o estado do Maranhão. No âmbito do Consórcio Nordeste, uma associação composta pelos nove estados do Nordeste do Brasil, criada inicialmente com vista ao desenvolvimento socioeconómico da região, mas que desempenhou um papel relevante durante a Pandemia (Sem data, Consórcio Nordeste), foi endereçada uma carta ao Embaixador Chinês Yang Wanming, na qual estava explícita a oposição do Consórcio face às declarações mediáticas do presidente Jair Bolsonaro a respeito RPC e do vírus da Covid-19, solicitando o auxílio para o envio de equipamentos para o combate ao vírus (Rossi e da Silva, 2020). No entanto, não se verificaram registos de donativos de quaisquer entidades chinesas direcionados a esta rede de governos regionais, dando resposta ao pedido realizado neste ofício.

O Consórcio Nordeste tentou ainda proceder à compra de 300 ventiladores, embora com pouco sucesso. A compra terá sido realizada por intermédio da consultora paulista Hempcare Pharma Representações LTDA, a um fornecedor chinês, dos quais 30 dos 300 ventiladores seriam destinados ao Maranhão. O transporte da carga, dividido em duas remessas, estava previsto sair do Guangzhou a 18 e 23 de abril de 2020, respetivamente. No entanto, o mesmo acabou por ser adiado para os dias 1 e 2 de maio, por motivos de dificuldades técnicas e da necessidade de realização de testes aos equipamentos, de forma a assegurar o seu bom funcionamento. Diante do incumprimento contratual, a consultora ofereceu-se para entregar 30 ventiladores extra, como forma de pagamento da multa estipulada pelo atraso. Contudo, após a realização dos testes, a carga ficou novamente retida

³⁴ Galhardo, R. (2020) Após Maranhão driblar Receita, importação de respiradores será alvo de processo. *Terra*. Consultado a 11 de setembro de 2025, em <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/cidades/apos-maranhao-driblar-receita-importacao-de-respiradores-sera-alvo-de-processo.d8f60149fbefc7d2042a6b4032b40eez21py4mm.html#:~:text=S%C3%83O%20PAULO%20%2D%20A%20Receita%20Federal%20decidiu,Pol%C3%ADcia%20Civil%20do%20Maranh%C3%A3o%20no%20dia%2015>

devido a problemas detetados nas válvulas pneumáticas dos aparelhos, pelo que a sua entrega seria realizada apenas no dia 8 do mesmo mês. Ainda assim, uma vez mais não foi realizado o transporte da carga comprada pelo Consórcio Nordeste, novamente por problemas com as respetivas válvulas, mas também devido a regras do Governo Chinês relativamente à quantidade de produtos que podem embarcar. Considerando este cenário, o Consórcio Nordeste acabou por rescindir o contrato e pedir a devolução do pagamento previamente realizado (OFÍCIO CIRCULAR CIDSN/SE nº 03|2020), não se verificando registos de mais tentativas de compra destes equipamentos ao mesmo ou a outros fornecedores chineses.

Neste sentido, entende-se que a compra dos ventiladores por parte do coletivo empresarial do estado do Maranhão, diretamente ao fornecedor chinês, foi o único empreendimento bem-sucedido, no âmbito da cooperação em saúde para o combate à Covid-19, no estado. Vale a pena destacar novamente a contribuição da cooperação económica previamente estabelecida para o êxito desta operação, nomeadamente no que respeita ao contacto com o fornecedor para a realização da compra. Não obstante, ainda que a tentativa de compra do mesmo tipo de equipamentos por parte do Consórcio Nordeste, por intermédio da consultora paulista, não tenha tido o sucesso esperado, a mesma evidencia a relevância das relações com a RPC para os estados do Nordeste, bem como a significância do país asiático enquanto exportador de equipamento médico e de proteção num cenário de grande aumento de procura, tanto por parte do Maranhão, como por parte de outros países e entidades estrangeiras.³⁵

3.2.3 O Período pós-Pandémico e a Cooperação Sino-Maranhense

No período após a crise sanitária da Covid-19, as relações entre a RPC e o Maranhão continuaram o seu desenvolvimento, no entanto, não existem registos de que a saúde tenha sido uma das áreas compreendidas. Com efeito, a cooperação económica permanece no centro das relações sino-maranhenses, assim como a promoção da diplomacia económica subnacional, através da organização/participação em eventos e missões. Com efeito, em 2022, o estado foi palco do Simpósio Internacional sobre a Nova Rota da Seda da China, organizado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Económico e Programas Estratégicos (SEDEPE) em parceria com a Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e a Fundação Sôsândrade, que contou com a presença de Paul Lee, economista marítimo e professor na universidade de Zhejiang, na RPC. O evento teve como objetivo a promoção das potencialidades do Maranhão, de forma a atrair mais investimentos chineses, sobretudo no

³⁵ Cheng, E. (2020) As the coronavirus pandemic persists, here's one encouraging sign for Chinese exports. *CNBC*. Consultado a 11 de novembro de 2025, em <https://www.cnbc.com/2020/07/02/chinese-health-product-exports-on-the-rise-as-coronavirus-pandemic-persists.html>

âmbito da OBOR, destacando-se as oportunidades logísticas e socioeconômicas do Porto de Itaqui (Governo do Maranhão, 2022b).

No entanto, evidenciaram-se também outras oportunidades no âmbito da ferrovia e do setor energético, bem como na Zona de Processamento de Exportação de Bacabeira, no Centro de Lançamento de Alcântara e novamente na bacia do Pará-Maranhão (Coordenadoria de Comunicação e Eventos do Sistema FIEMA, 2022). No mesmo ano, o estado do Maranhão participou também no "Fórum China-Nordeste Brasileiro: estudos sobre o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste do Brasil", com vista ao desenvolvimento econômico e social do estado e ao combate à pobreza, através do estabelecimento de parcerias com a RPC, sobretudo no âmbito dos investimentos (Governo do Maranhão, 2022a).

O ano seguinte não foi diferente, continuando a procura por novos investimentos, embora marcado por uma agenda mais dinâmica no que respeita às missões oficiais maranhenses à RPC, novamente relacionadas com a cooperação econômica, mas também com a educação. Segundo dados da ALEMA, foi realizada uma visita por parte de uma comitiva maranhense a várias cidades da RPC, acompanhando a deslocação do Presidente da República do Brasil³⁶ a convite do Governo Chinês. Por sua vez, a visita da delegação maranhense teve por objetivo o estreitamento de relações e a discussão de potenciais investimentos chineses no estado em diversos setores (Assessoria do Deputado Roberto Costa, 2023), que resultou na possibilidade de assinatura de um acordo de intenções entre o Maranhão e a RPC, fruto do interesse de algumas empresas chinesas em investir no estado e na possibilidade do estabelecimento de parcerias na área da educação (Agência Assembleia, 2023). No entanto, até à data não existem registos da assinatura de acordos decorrentes desta visita.

Uma segunda missão foi realizada pelo governo do Maranhão à província de Hubei, liderada pelo vice-governador Filipe Camarão, com o objetivo de reunir com líderes políticos, empresas e instituições da região. Embora esta deslocação se tenha mostrado bem-sucedida na manifestação de interesse em parcerias em diversas áreas, incluindo a esfera diplomática e econômica, nomeadamente no irmanamento das duas regiões e na alocação de unidades de produção e filiais de empresas chinesas no estado, não foram avançadas mais informações sobre parcerias concretas, com exceção do setor da agricultura (Governo do Maranhão, 2023c).

Com efeito, a agricultura familiar tem tido um destaque significativo na cooperação sino-maranhense, sendo o principal tema discutido na missão chinesa em Rio Grande do Norte, na

³⁶ Porto, D. (2023) Lula desembarca em Xangai em viagem oficial à China. *CNN Brasil*. Consultado a 21 de agosto de 2025, em <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/lula-desembarca-em-xangai-para-viagem-oficial-a-china/>

qual o estado do Maranhão se fez representar na delegação do Consórcio Nordeste. Esta missão é decorrente de um convênio assinado em 2021 entre a RPC, o Consórcio Nordeste, o Instituto Internacional de Inovação de Equipamentos Agrícolas e Agricultura Inteligente, a Associação dos Fabricantes de Maquinaria Agrícola da China e a Associação Internacional para a Cooperação Popular, prevendo a testagem de maquinarias agrícolas e a transferência de conhecimentos, contribuindo assim para o aumento dos índices de mecanização agrícola na região do Nordeste. Neste sentido, a missão teve como objetivo a visita e a aprovação dos locais de testagem (Governo do Maranhão, 2023a). Através desta parceria, também o Maranhão recebeu em 2024 uma delegação chinesa, bem como duas máquinas colheitadeiras, como parte da transferência de conhecimentos e da tecnologia agrícola, pelo que os bons resultados se traduziram numa discussão sobre a possibilidade da construção de uma fábrica de colheitadeiras no estado maranhense, incentivando o seu desenvolvimento agrícola, industrial e económico (Agência Assembleia, 2025; sem autor, 2024; TV Assembleia Maranhão, 2024; 2025a, Governo do Maranhão).

De facto, o Memorando de Entendimento, assinado a 8 de setembro de 2022, prevê uma cooperação estreita no âmbito da agricultura familiar, entre o B&R Instituto Internacional de Inovação de Equipamentos Agrícolas e Agricultura Inteligente, da Universidade Agrícola da China, a Associação de Fabricantes de Máquinas Agrícolas da China e a Associação Internacional para a Cooperação Popular, estabelecendo o desenvolvimento de parcerias nos seguintes domínios: na seleção e teste de máquinas agrícolas, bem como na pesquisa, projeto, fabrico, comercialização das mesmas e formação de intercâmbios académicos associados; nas tecnologias, no processamento dos produtos agrícolas, na segurança alimentar e na embalagem e armazenamento; na demonstração e popularização das máquinas agrícolas, na construção de Unidades Demonstrativas China-Brasil e na transferência da tecnologia de mecanização agrícola; na educação e treino no âmbito da mecanização agrícola, e a sua respetiva incorporação no ensino superior; e na cooperação noutras áreas relevantes como os bio insumos, a tecnologia de reflorestação, o armazenamento e produção de forragens e no âmbito das energias renováveis (2022, Memorando de Entendimento).

No caso do estado do Maranhão em concreto, o sucesso do decorrer desta parceria levou o governador a reunir com o Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social, com a Companhia Nacional de Abastecimento e com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, com vista ao diálogo sobre a possibilidade de obtenção de investimentos para a implantação da fábrica de colheitadeiras em Açailândia, avançando assim nas condições pré-estabelecidas no Memorando de Entendimento assinado (2025, Governo do Maranhão).

Por outro lado, além das questões comerciais e diplomáticas, a cooperação técnica sino-maranhense tem também abrangido outros setores. No âmbito da educação, além da

incorporação do ensino e treino da mecanização agrícola no ensino superior, prevista no Memorando celebrado no âmbito do Consórcio Nordeste, e do interesse previamente demonstrado pelo estabelecimento de parcerias na área da educação, na missão da comitiva maranhense à RPC, em 2023, o ensino superior do estado maranhense concretizou mais avanços no âmbito destas relações, com a assinatura de um acordo de cooperação entre a Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e a Academia de Ciências Sociais da China, com vista ao desenvolvimento de parcerias no que respeita ao intercâmbio de conhecimento, informações, docentes, investigadores e alunos, e ao desenvolvimento de eventos e projetos conjuntos de natureza académica:

o intercâmbio de informações e publicações, incluindo o intercâmbio entre bibliotecas das instituições; mobilidade de docentes, pesquisadores e servidores para participação em cursos, seminários, colóquios, simpósios ou visitas técnicas; intercâmbio de estudantes de graduação e pós-graduação; desenvolvimento de pesquisas, atividades de ensino e projetos de extensão; além da elaboração de acordos de dupla titulação ou teses de doutorado em regime de cotutela. (2025, UFMA).

Segunda a UFMA, a assinatura deste acordo foi fruto da vontade de investir não só na internacionalização da academia, mas também no seu envolvimento na promoção dos direitos humanos e da democracia, uma vez que por intermédio desta parceria passará também a integrar a rede *Global Think Tank Network for Democracy Studies* (Sem autor, 2025, UFMA).

Também no setor das ciências e tecnologias aeroespaciais se verificaram alguns avanços no que respeita à cooperação com a RPC a nível estadual, mas também nacional, com a proposta para a utilização do Centro de Lançamento de Alcântara, localizado no estado do Maranhão, para os próximos satélites do programa CBERS, levado a cabo numa parceria de longa data entre a RPC e o Brasil.³⁷ Com efeito, a missão da delegação maranhense, acompanhando o Presidente Lula da Silva à RPC, mostrou-se proveitosa nesse sentido, firmando-se dois acordos relativos a este Centro (Governo do Maranhão, 2023b).

No que respeita ao setor da saúde, o estado do Maranhão permaneceu a controlar a situação epidemiológica no estado,³⁸ embora sem mencionar quaisquer parcerias com a RPC no âmbito desse controlo. Além disso, não se verificam registos de quaisquer acordos firmados no setor da saúde com o país asiático, no período pós-pandémico, tanto por parte da Secretaria Estadual de Saúde, como por parte da Secretaria da Indústria e Comércio, tendo em conta o seu envolvimento na compra dos ventiladores durante a Pandemia, ou até por parte da SEDEPE, considerando que se trata de uma secretaria que engloba uma componente voltada para as Relações e para Cooperação Internacional. Além disso, embora

³⁷ Boueri, F. (2025) Cientista vê como improvável lançamento de satélite chinês em Alcântara. *Revista Oeste*. Consultado a 21 de agosto de 2025, em <https://revistaoste.com/tecnologia/cientista-ve-como-improvavel-lancamento-de-satelite-chines-em-alcantara/>

³⁸ CIEVS Maranhão. (Sem data). Clipping de Notícias. Secretaria da Saúde do Maranhão. Consultado a 15 de agosto de 2025 em <https://www.saude.ma.gov.br/cievs-maranhao/>

o anúncio da missão da delegação maranhense à província chinesa de Hubei, em 2023, incluiu inicialmente uma visita à Universidade de Medicina Chinesa (Governo do Maranhão 2023d), não foram avançadas informações posteriores sobre a sua passagem no local.

Por outro lado, na entrevista realizada à Participante 3, foi referido que o estado do Maranhão mantém relações de cooperação em saúde com parceiros nacionais e internacionais, através da Escola de Saúde Pública, vinculada à Secretaria Estadual de Saúde. Foi ainda mencionada a receção de delegações internacionais, a cooperação em projetos, bem como o intercâmbio de profissionais de saúde no setor da saúde pública.³⁹

De facto, consta na informação disponibilizada pelo portal da Escola de Saúde Pública, a existência de parcerias conjuntas internacionais com o Latin American Cooperative Oncology Group, com a Universidade de Southampton, no Reino Unido, e com a Università Degli Studi Di Parma, em Itália. Estas iniciativas são variadas, incluindo o que respeita às medicinas indígenas, bem a como projetos direcionados para a saúde sexual e reprodutiva de mulheres e adolescentes. Ao todo, entre 2018 e 2023, a Escola de Saúde Pública conta com 850 projetos de pesquisa, em parceria com instituições nacionais e internacionais (2025, Escola de Saúde Pública do Estado do Maranhão). No entanto, a RPC não é referida como um dos seus parceiros oficiais em quaisquer projetos de pesquisa correntes ou previamente realizados.

A não-existência de parcerias no âmbito da cooperação em saúde com a RPC no período pós-pandémico é também confirmada pelo ex-Secretário Estadual de Saúde, que refere a influência do contexto político do Brasil, não apenas na cooperação em saúde, mas na cooperação sino-maranhense em geral, como obstáculo no avanço de uma série de parcerias, tanto no período pré-pandémico, como no período pós-pandémico. Com efeito, indica que a instabilidade política vivida no país desde 2016, com o *impeachment* da então Presidente da República, Dilma Rousseff, contribuiu para que houvesse insegurança nos investidores chineses, acerca do retorno financeiro dos seus investimentos, bem como a nível jurídico, causando constrangimentos na execução de muitos projetos previstos para o estado do Maranhão que teriam um grande impacto económico. Por outro lado, refere também que com a eleição de Bolsonaro e a Pandemia não estavam reunidas as condições ideais para conduzir negociações com o Governo Chinês.

Por incrível que pareça, a gente não avançou. Isso devido, não tanto ao estado do Maranhão, mas ao contexto do Brasil. O que a gente pôde notar, no período de negociação com a China, é que eles também são muito seguros em relação a investimentos. E o governo do Flávio, ele inicia em 2015 e a gente vai lembrar que em 2016 a gente tem um *impeachment* na Presidente. Esse *impeachment* na Presidente é um impeditivo de muita coisa que acontece, porque a gente passa a viver um período de instabilidade no país.

³⁹ Entrevista à Participante 3.

Aí logo depois quem ganha a eleição é o Bolsonaro, aí com o Bolsonaro acontece a Pandemia, que passa a não ter as condições ideais para que houvesse essa negociação com o Governo Chinês. (...) Foram assinados termos, foram assinados prognósticos, foram assinados... coisas que não se realizaram, não se concretizaram no mundo real. Eu acredito que nem mesmo o investimento que eles iam fazer no porto, não sei se chegaram a fazer por inteiro. Mas eu te diria sobretudo em razão do ambiente externo, do ambiente onde o Brasil se colocou (...) Eram investimentos que se falava de bilhões de reais, não eram investimentos pequenos. Eram investimentos de cadeias económicas que viriam aqui para o Maranhão. De siderúrgicas. Então, eram assim, eram investimentos de longo prazo e eu acredito que eles não tenham sentido segurança, diria. Segurança jurídica de que no Brasil, lá no futuro, não poderia acontecer alguma coisa com eles. E aí eles resolveram não aportar esses recursos aqui.

Refere ainda que no caso do estado do Maranhão, esta percepção acerca dos riscos de investimento tem um maior impacto devido às condições socioeconómicas do estado, nomeadamente a menor população e as condições precárias da mesma, que agravam a insegurança sobre o retorno financeiro desses investimentos, embora houvesse vontade política por parte dos secretários do Maranhão para a concretização dos mesmos.

Havia uma vontade. Muitos secretários passaram muito tempo na China, eu diria, conversando, negociando, buscando que isso se concretizasse. Só que eu notei que sobretudo a partir do *impeachment* da Presidente Dilma, eles recuaram (...) Eu estou no Norte do país, eu tenho uma população bem menor. O estado do Maranhão tem sete milhões de pessoas. E é uma população extremamente pobre. Então, para haver um investimento aqui, e eu ter retorno desse investimento, eu tenho de ter muita segurança do que estou fazendo e é isso que eu te digo. (...) mas a impressão que a gente ficou é que eles iriam investir, desde que houvesse muita certeza de que desse dinheiro fariam mais dinheiro, com o dinheiro que eles estavam investindo.

No caso da saúde em concreto, indica que esta não era uma das áreas de interesse principais no âmbito da cooperação Maranhão-RPC, elencando a falta de diálogo entre o Ocidente e o Oriente no respeito à saúde, como um dos motivos para a não-inclusão deste setor na Cooperação Descentralizada, embora expresse interesse no conhecimento sobre o modelo de saúde chinês e nas vantagens da sua aplicação no sistema de saúde brasileiro.

A impressão que eu sempre fiquei dos chineses, a saúde não era o objetivo primeiro de interesse (...) Eu gostaria inclusive de ter viajado à China para conhecer como é o modelo deles de saúde. Talvez um dos casos que não tenha acontecido é que não há tanta conversa entre o mundo oriental e o mundo ocidental em termos de saúde pública. Mas eu sou muito curioso, que eu acredito que o modelo chinês ele tem muita eficiência. (...) Não como modelo ideal, mas como a saúde pública, essa saúde pública como é no Brasil, que é universal, tem que fazer o pouco valer para muita gente, tem que fazer render o pouco que se tem para um número grande de pessoas, eu acho que eles são muito bons em fazer isso, e eu queria entender de perto como isso funciona.

Relativamente ao debate sobre as questões da alternância de partidária e o seu impacto na Paradiplomacia para este caso, observa-se que o estado do Maranhão tem tido um envolvimento nas Relações Internacionais mais homogêneo, mas também muito mais gradual. Embora Flávio Dino do PCdB tenha realizado dois mandatos, governando o Maranhão desde

2015 a 2022, apenas em 2019, já no segundo mandato, foi criada a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Económico e Programas Estratégicos, que inclui também a Assessoria das Relações Internacionais (sem autor, sem data, SEDEPEb; SEDEPEa). Esta secretaria e a respetiva Assessoria prestam auxílio ao governo estadual na elaboração de estratégias para a internacionalização do estado, para a atração de investimentos e para prospeção de parcerias internacionais (sem autor, sem data, SEDEPEa). Assim, entende-se que criação da SEDEPE e da Assessoria apenas no ano de 2019 terá sido fruto de um crescente interesse por parte do governo nas Relações Internacionais e no desenvolvimento que estas podem trazer para a região. Não obstante, a inclusão de uma Assessoria para os Assuntos Internacionais precisamente nesta secretaria sugere também que as questões do foro comercial e dos investimentos estrangeiros foram o seu principal incentivo, o que é ratificado por Carlos Lula, que refere que apesar de Flávio Dino ter sido eleito pelo PCdB, no seu mandato são iniciadas relações com a RPC tendo em vista a atração de investimentos.

Após o período Pandémico, deu-se a saída de Flávio Dino e a entrada de Carlos Brandão Júnior do PSB para o cargo de governador, iniciando o seu mandato em 2023.⁴⁰ Apesar de se tratarem de governantes de partidos localizados de forma diferente no espectro político, entende-se que houve uma continuação dos esforços de internacionalização do estado iniciados no governo de Flávio Dino. Tanto a SEDEPE como a Assessoria mantiveram-se em funções dedicadas aos investimentos e à prospeção de parcerias, no entanto deixaram de ser os únicos órgãos do estado direcionados para a cooperação económica.⁴¹ Numa parceria entre a FIEMA e o governo estadual, foi criada a Investe Maranhão, voltada exclusivamente para a atração de investimentos e de oportunidades de negócio em diversos setores, tendo em vista o desenvolvimento da região (2025b, Governo do Maranhão). Desta forma, considera-se que a criação desta agência, juntamente com a continuidade da atuação da SEDEPE e da respetiva Assessoria perpetua o padrão identificado no mandato precedente de Flávio Dino, em que a dinamização económica do Maranhão é a principal motivação para o seu envolvimento na esfera internacional. Tal informação é confirmada pela Participante 3, que indica que a sua atuação de SEDEPE se relaciona sobretudo com agências económicas:

No geral, tenho mais contato com investidores estrangeiros, Câmaras de Comércio, representantes de Embaixadas e Consulados, e Instituições de Financiamento Externo, como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), entre outros.

Importa ressaltar, no entanto, que embora a SEDEPE e a Investe Maranhão sejam os principais órgãos direcionados para a Cooperação Internacional, a colaboração conjunta com

⁴⁰ Sem autor. (2023) Carlos Brandão toma posse para novo mandato como governador do Maranhão. *Governo do Maranhão*. Consultado a 4 de setembro de 2025, em <https://www.ma.gov.br/noticias/carlos-brandao-toma-posse-para-novo-mandato-como-governador-do-maranhao>

⁴¹ da Redação. (2024) Governo do Maranhão avança na internacionalização da gestão pública. *O Imparcial*. Consultado a 4 de setembro de 2025, em <https://oimparcial.com.br/noticias/2024/12/governo-do-maranhao-avanca-na-internacionalizacao-da-gestao-publica/>

parceiros estrangeiros por parte da Escola de Saúde Pública indicia que as restantes secretarias e as respetivas instituições possuem também competências para interagirem com atores externos, sem necessitarem de um interlocutor, tal como acontece com as diversas secretarias do estado de São Paulo.

Em síntese, no caso da agenda paradiplomática das relações Maranhão-RPC, em particular, tanto no período pré-pandémico, como no período pós-pandémico, verifica-se um cenário de prioridade central da cooperação económica. Com efeito, a relação com a RPC nesta área é percecionada como uma grande oportunidade para a dinamização económica do estado maranhense. Importa também destacar, nestes períodos, os avanços registados noutros setores, tanto a nível paradiplomático, nas questões de irmanamento e no acolhimento da Conferência Mundial da Paz, como em especial ao nível da educação, com a assinatura de acordos entre instituições de ensino superior, a promoção do Mandarim e o estabelecimento de um Instituto Confúcio em São Luís. No período pós-pandémico, evidencia-se sobretudo a cooperação económica no âmbito da agricultura familiar, com a assinatura de um acordo e com a possibilidade de construção de uma fábrica de colheitadeiras. Ainda assim, importa realçar o cenário de socioeconómico do estado maranhense, bem como o cenário político no Brasil, como fatores de risco que influenciam o avanço destes projetos de cooperação com a RPC no Maranhão. No que respeita à saúde, esta permanece como um setor de menor interesse no âmbito das relações sino-maranhenses, pelo que se conclui que a parceria com a RPC para a compra de ventiladores se tratou de um ato de cooperação isolado, motivado apenas pelo contexto emergencial. (Tabela 2).

Período Pré-Pandémico	Pandemia	Período Pós-Pandémico
Até 2019	2020-2021	2022-2025
0	1	0

Tabela 2- Nº de parcerias de saúde entre o estado do Maranhão e a RPC. Elaboração própria.

3.3 Comparação de Resultados

Considera-se que no âmbito da Cooperação Descentralizada com a RPC, os casos de São Paulo e do Maranhão são profundamente distintos. Naquilo que respeita ao setor da saúde, no período pré-Pandémico, a Cooperação Descentralizada em São Paulo começou a desenvolver-se sobretudo a partir de 2017, com a discussão sobre a possibilidade da construção do primeiro hospital de Medicina Tradicional Chinesa. Embora o projeto não tenha

tido continuidade, entende-se que este foi um passo importante no âmbito das relações paradiplomáticas e de CSS, evidenciando a importância que as relações com São Paulo têm para o país asiático, no contexto das suas relações com o Brasil e até com a América Latina. Adicionalmente, o desenvolvimento da vacina do rotavírus, numa parceria entre o Instituto Butantan, o laboratório chinês Bravovax e o laboratório americano Exxel Bio, podem ser entendidos como o primeiro projeto executado com maior relevância, tratando-se do primeiro acordo vacinal celebrado entre as duas partes. Por outro lado, nesta altura não se verificaram quaisquer ações de cooperação em saúde sino-maranhenses, pelo que esta inexistência de parcerias em saúde e de acordos vacinais constitui o primeiro ponto de divergência entre os dois casos.

Comparando os estados de São Paulo e do Maranhão, pode dizer-se que São Paulo tem uma relação mais intensa com o país asiático. Relembrando o que é dito por Salomón (2011), o estado de São Paulo, enquanto um dos estados economicamente mais favorecidos, foi um dos primeiros estados brasileiros a lançar-se na Paradiplomacia, procurando atrair investimentos e parceiros comerciais. Pode dizer-se que, de facto, o estado teve sucesso na sua procura, permitindo-lhe estabelecer relações paradiplomáticas com a RPC já desde o início dos anos 2000, além de se tornar no estado brasileiro com mais investimentos chineses, construindo assim uma relação sólida e de grande relevância dentro do Brasil. Desta forma, São Paulo destacou-se pela exportação bens primários, por um grande volume de importação de produtos chineses, e por liderar a atração de investimentos chineses no Brasil, na área da produção industrial, dos serviços e telecomunicações e da tecnologia.

Contrariamente, o estado do Maranhão começou a construir as suas relações com a RPC, por volta de 2015, pelo que, juntamente com os restantes estados do Nordeste, se trata de uma região economicamente menos desenvolvida e, portanto, com um envolvimento mais tardio das relações paradiplomáticas, tendo outras esferas de atuação como prioridade, nomeadamente o respetivo desenvolvimento. Tal prioridade reflete-se na criação do Consórcio Nordeste, que evidencia justamente as motivações do estado do Maranhão e dos restantes estados do Nordeste em desenvolver laços e a cooperarem com outros países e entidades estrangeiras, incluindo a RPC, com vista ao desenvolvimento económico da região. No entanto, considera-se que, se por um lado São Paulo é economicamente mais desenvolvido e possui relações firmes com o país asiático, também terá maior capacidade para expandir a cooperação a outros setores de maior valor acrescentado, como é o caso da saúde, bem como de atrair a participação de outros atores ainda que vinculados ao governo estadual. Por outro lado, de acordo com Carlos Lula, o facto de São Paulo ser um estado economicamente mais desenvolvido e com uma maior população faz com que haja também uma maior perceção de oportunidades para a realização de investimentos da parte chinesa, considerando que existem certezas em relação ao retorno financeiro dos mesmos, algo que não acontece no Maranhão, em que já há uma maior perceção dos riscos devido ao próprio

cenário político do Brasil, mas também devido à menor população do estado e às condições precárias da mesma:

Porque uma coisa é investir em São Paulo: você tem população, você tem a parte mais rica do país, você tem industrialização, é muito difícil o seu investimento não render frutos. Outra coisa é investir no Maranhão, que está investindo em esperança, você está investindo no futuro.

No entanto, ficou evidenciado que, apesar das discrepâncias no desenvolvimento económico entre os dois estados, ambos fazem uso de uma estratégia de diplomacia económica subnacional muito similar, nomeadamente a realização de missões oficiais e a criação de agências direcionadas exclusivamente para a cooperação económica. Ainda assim, no que respeita à saúde, considera-se que este setor nem sempre é uma prioridade na cooperação, mesmo no caso de São Paulo. Note-se que a governação de Doria dedicou uma grande ênfase às relações com a RPC, mas o projeto para a construção do primeiro hospital chinês acabou por ser posto de parte por falta de interesse por parte do governador, o que indica que, entre muitos fatores, além de motivações para cooperar, são também necessárias motivações para incluir este setor nas relações paradiplomáticas.

No caso do estado do Maranhão, a Pandemia veio romper com o padrão anteriormente observado. O estado de calamidade e a eminência do avanço da contaminação por Covid-19 no estado motivou a união de esforços entre empresas e governo, através da Secretaria Estadual das Indústrias e do Comércio, tornando a saúde no setor de cooperação mais importante. Esta articulação entre o governo estadual e as empresas permitiu a compra de ventiladores diretamente a um fornecedor chinês de confiança, ao mesmo tempo que facultou o transporte e a utilização dos equipamentos sem a sua retenção por parte do Governo Federal, evitando a repetição dos cenários de embate sobre as competências dos governos subnacionais, e evitando também a interceção e retenção dos aparelhos por parte de países estrangeiros. Não obstante, vale a pena ressaltar também o papel da RPC, como produtor e fornecedor destes aparelhos, procurados nesta altura por vários países. No caso do estado de São Paulo, o surgimento da Pandemia também motivou a procura por parcerias no combate à Covid-19, pelo que se pode dizer que neste período emergencial, os dois estados assumiram um papel ativo nas suas ações paradiplomáticas, contrariando a tese de Salomón (2011), sobre a passividade dos governos subnacionais brasileiros na condução das relações paradiplomáticas, assim como colocaram a saúde como a sua principal motivação para a cooperação com a RPC.

As ações desenvolvidas no contexto emergencial desafiam também o cenário descrito por Svensson (2016), no que respeita aos limites e obstáculos da intervenção dos governos subnacionais na cooperação em saúde. Em ambos os casos, são só a saúde se tornou na principal prioridade de Cooperação Descentralizada dos respetivos governos subnacionais,

como os levou a contornar quaisquer limitações legais e logísticas, bem como a influenciar o sistema legal e institucional a seu favor, por intermédio das decisões do Supremo Tribunal Federal, gerando impactos institucionais dentro do Brasil. No caso do Maranhão verifica-se toda uma operação complexa para a compra, transporte e levantamento dos ventiladores, bem como a decisão do STF sobre a devolução dos equipamentos apreendidos pelo Governo Federal. Já no caso de São Paulo, a parceria entre o Instituto Butantan e a Sinovac enfrentou alguns obstáculos, nomeadamente, a minimização da gravidade do vírus e as críticas e a resistência de Bolsonaro em relação à aquisição da CoronaVac, contribuíram para o atraso na assinatura do contrato com o Ministério da Saúde, para o fornecimento das doses da vacina, levando ao desencadear de dúvidas no laboratório da Sinovac e no Governo Chinês sobre a continuidade da parceria e, conseqüentemente, atrasos no envio da matéria-prima. Ainda assim, todas estas limitações foram ultrapassadas: a parceria foi executada com sucesso, e as intervenções partidárias no STF tiveram uma decisão favorável, quer no que respeita à competência dos estados em decretar a obrigatoriedade da vacinação contra a Covid-19, como no que respeita à inclusão da CoronaVac no Plano Nacional de Imunização, por meio da atribuição de uma autorização temporária para utilização emergencial desta vacina, por parte da Anvisa.

Também relativamente ao caso de São Paulo, observa-se neste período a continuidade na participação dos mesmos atores do período pré-pandémico, nomeadamente o governo de São Paulo e o Instituto Butantan, mas também a participação de dois novos: a FAPESP e a USP. Quanto à tipologia das parcerias, os acordos vacinais e a participação em conferências são transversais ao período anterior, embora também se verifique a introdução de outros tipos de parcerias. Por outro lado, no caso do estado do Maranhão, a Cooperação Descentralizada com a RPC no âmbito da saúde estrou-se apenas no momento da Pandemia, introduzindo como atores de cooperação o governo estadual e o corpo empresarial.

Em ambos os casos, as relações desenvolvidas no período pré-Pandémico contribuíram para o sucesso das parcerias no combate ao vírus da Covid-19. No Maranhão, a cooperação económica desenvolvida no período pré-pandémico possibilitou o acesso direto ao fornecedor chinês, sendo a partir deste que foi possível realizar a compra e o transporte dos ventiladores, numa articulação entre o governo estadual e o tecido empresarial maranhense. No que respeita ao estado de São Paulo, a participação do governo estadual e da FAPESP nas conferências no âmbito da Regional Leaders Summit, bem como a participação da USP no projeto *RLS – Digital Health Initiative*, no âmbito da saúde digital foi possível uma vez que São Paulo é um membro integrante desta rede de governos regionais, assim como a troca de informações com o Consulado da República Popular da China teve lugar devido às relações institucionais que têm vindo a ser construídas entre ambas as partes, tanto a nível nacional, como a nível estadual. No caso da parceria com a Sinovac, as relações institucionais estabelecidas no período pré-pandémico foram também relevantes para a concretização do

acordo, mas foram sobretudo as condições técnicas favoráveis, tais como a familiaridade com a tecnologia da vacina, a transferência de tecnologia e a capacidade de produção em massa que tiveram um papel preponderante.

Também relativamente à participação em redes de governos subnacionais, importa mencionar que este é um tema transversal aos dois casos, relevante tanto no período pandémico, como no período pós-pandémico. Com efeito, no caso de São Paulo destaca-se a participação na RLS, e no caso do Maranhão, no Consórcio Nordeste, pelo que em ambos os casos esta participação reverberou em formas/tentativas de combate à Pandemia, entre 2020-2021, com a participação em conferências e o lançamento do projeto de saúde digital, no âmbito da RLS, e a tentativa de compra de ventiladores a uma empresa chinesa, do Consórcio Nordeste. Já no período pós-pandémico, a participação dos dois estados nas respetivas redes seguiu caminhos distintos: no caso de São Paulo, houve uma continuação das conferências e do projeto de saúde digital; no caso do Maranhão, a cooperação do Consórcio Nordeste com a RPC voltou-se novamente para a cooperação económica, mais concretamente para a agricultura familiar.

Com efeito, este cenário de continuidade das parcerias no âmbito da cooperação em saúde verificou-se apenas no estado de São Paulo. Apesar de mais tarde a CoronaVac ter sido retirada do mercado, devido à rápida adaptação do vírus, a parceria teve o seu seguimento a partir da atualização e produção de uma nova versão contra a estirpe Ómicron, além de haver uma continuação na parte da testagem de fase IV em crianças e jovens. Adicionalmente, no âmbito da RLS, além da continuidade das conferências sobre a saúde digital e do respetivo projeto, em 2023, foi publicado um *White Paper*, relativo à criação de uma base de dados federada com recurso à inteligência artificial, de forma a contornar limitações éticas e jurídicas, que permite reunir o conhecimento produzido em várias regiões do mundo e os respetivos dados analíticos, sem expor os dados primários. Reconhece-se que este *White Paper* e a proposta nele apresentada é fruto do lançamento desta iniciativa em 2021, bem como das conferências realizadas até à sua publicação, cujo tema da saúde digital esteve sempre em destaque. Além disso, classifica-se a publicação deste documento também como decorrente das ações de combate à pandemia, uma vez que se encontra explícito no mesmo que a origem para proposta deste projeto esteve precisamente na troca de informações sobre o vírus da Covid-19 e sobre o seu respetivo tratamento, durante o período pandémico, através da publicação das descobertas obtidas em bases de dados internacionais.

Quanto às novas parcerias, constata-se a realização da FAPESP Week China, o desenvolvimento da nova versão da vacina BCG contra a Tuberculose, a Criação do Centro USP-China, o projeto para a construção do Instituto Tecnológico de Medicina Inteligente e a parceria entre o Instituto Butantan e a empresa Wuxi Biologics para a produção da vacina da

Dengue. Embora estas sejam novas iniciativas de cooperação sem uma ligação aparente e explícita às aquelas desenvolvidas entre 2020-21, foi no período pós-pandêmico que se verificou o maior número de iniciativas de cooperação descentralizada em saúde sino-paulistas até à data. Para além disso, verificou-se também um reforço na tipologia destas parcerias e iniciativas, pelo que neste período se observam sete tipos de iniciativas diferentes, contrariamente aos períodos anteriores, em que se constata quatro, respetivamente (Tabela 1). Também deve ser destacado que é neste período em que se verifica o maior número de parcerias de acordos vacinais, totalizando 3, com a continuidade da parceria da CoronaVac.

Relativamente aos atores, o governo estadual e o Instituto Butantan têm tido uma participação consistente ao longo dos três períodos, tendo este último participação em todas as parcerias de acordos vacinais. A USP e a FAPESP têm tido uma participação desde o período pandêmico, através da RLS. No entanto, é no período pós-pandêmico que a atuação da USP se encontra mais evidenciada, quer por se tratarem de parcerias diretas, quer pelo seu impacto tecnológico e social no estado de São Paulo e no resto do país.

Por outro lado, desde o período pandêmico que se constata diferentes iniciativas no âmbito da saúde digital, pelo que se sugere que tal seja devido à crescente indústria da Inteligência Artificial e ao incentivo à sua aplicação na saúde⁴², traduzindo-se numa oportunidade para o estado de São Paulo e para o Brasil de se posicionarem como fortes atores nesta área. Adicionalmente, pode ainda dizer-se que estas parcerias trazem também novos cenários àquilo que tem sido a CSS em saúde dos dois países. No entanto, este é novamente um claro ponto de divergência com o estado do Maranhão. De um lado, o estado de São Paulo encontra-se a dar passos largos neste setor, como também no âmbito dos acordos vacinais, da biotecnologia, em conjunto com a RPC; do outro, no período pós-pandêmico, o Maranhão continua a não contemplar qualquer forma de cooperação em saúde com a RPC, focando-se na cooperação económica e no desenvolvimento do estado.

Deste modo, o período pós-pandêmico mostrou-se igual ao período decorrido até 2019, no que respeita à Cooperação Descentralizada em saúde. No âmbito das relações com a RPC, o período pós-pandêmico foi marcado pela continuação da procura pela atração de investimentos e da promoção da diplomacia económica subnacional através da realização de missões e pela cooperação no setor da educação, bem como se mostrou bastante promissor no setor da agricultura familiar. No entanto, a saúde não foi uma das áreas contempladas, quer no âmbito da Secretaria Estadual de Saúde e na Escola de saúde Pública, quer no âmbito de outras secretarias com componentes internacionais como a SEDEPE, ou até a Secretaria da Indústria e do Comércio, ou mesmo no âmbito de outras instituições de ensino superior. Neste sentido, a cooperação na área da saúde não é uma prioridade no âmbito da agenda

⁴² Sem autor. (2021). Global strategy on digital health 2020-2025. Organização Mundial de Saúde. Consultado a 14 de novembro de 2025, em <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/1f4d4a08-b20d-4c36-9148-a59429ac3477/content>

paradiplomática sino-maranhense, constituindo assim a principal discrepância entre os dois casos. Por sua vez, o desenvolvimento socioeconómico do estado maranhense é o seu principal incentivo para a participação nas Relações Internacionais, o que se reflete na continuação da primazia da cooperação económica, assim como no acordo de cooperação no setor da agricultura familiar, no âmbito do Consórcio Nordeste, com vista à mecanização da agricultura familiar e ao auxílio no aumento da produção. Novamente, se por um lado se observa o estado de São Paulo com uma cooperação em saúde mais desenvolvida, incluindo projetos de infraestrutura, acordos vacinais e projetos na área da saúde digital e da biotecnologia, gerando um grande impacto a nível institucional, tecnológico e social, por outro, no estado do Maranhão interpreta-se que a cooperação no momento da Pandemia se tratou de um ato isolado, sem quaisquer repercussões no período subsequente.

Numa perspetiva geral, entende-se que a Cooperação Descentralizada em saúde dos estados de São Paulo e do Maranhão com a RPC se trata, na sua maioria, de uma exceção no contexto do que a literatura dita sobre a Paradiplomacia de Saúde no Brasil, associada à prestação de atendimento médico nas zonas fronteiriças do país (Santos-Melo, Andrade, Meireles e Ortiga, 2020; Aikes e Rizzotto, 2018), bem como ao combate a surtos infecciosos no continente africano (Tavares, 2016). Por outro lado, o continente africano é também o principal destino da Paradiplomacia de Saúde chinesa (Shen e Fan, 2014), embora a cooperação desenvolvida se centre no envio de equipas médicas para cidade irmãs e em donativos de equipamento médico (Mierzejewski, Ciberk e Chatys, 2021). Embora seja verdade, que as parcerias do Instituto Butantan no âmbito da CoronaVac e da vacina da Dengue também possam ser entendidas como o combate a surtos infecciosos, e a parceria do Maranhão, como o envio de equipamento médico, as restantes iniciativas desenvolvidas entre o estado de São Paulo e a RPC apresentam um perfil distinto, além do facto de que o destino de todas estas parcerias são os próprios estados do Maranhão e de São Paulo, bem como todo o território do Brasil, no caso da parceria com a Sinovac, demonstrando também um panorama diferente do observado na literatura sobre Paradiplomacia de Saúde chinesa.

Para terminar, é provável que nos próximos anos o cenário de cooperação com a RPC no Maranhão se mantenha, priorizando outras áreas nos esforços para o desenvolvimento e dinamização económica do estado. Contrariamente, no que respeita ao estado de São Paulo, os próximos anos virão a execução das parcerias firmadas pela USP, quer no avanço do Centro USP-China, já existente, mas sobretudo a construção do Instituto Tecnológico de Medicina Inteligente. Por outro lado, as parcerias no âmbito da saúde e da tecnologia poderão vir a ter novos desenvolvimentos, quer por parte da USP, no âmbito da RLS, ou até de outras instituições, tendo em conta que este ainda é um setor da saúde ainda em crescimento. Além disso, da parte do Instituto Butantan, poderão ainda esperar-se novas parcerias, uma vez que, tal como indicado pelo Participante 2, o setor da biotecnologia na RPC encontra-se em expansão.

Conclusão

Considerações Finais

A intervenção das economias emergentes, bem como dos governos subnacionais, de instituições públicas ou privadas, de organizações não governamentais e da sociedade civil nas Relações Internacionais trouxe diversas mudanças à Cooperação Internacional, quer com o surgimento da Cooperação Sul-Sul, como também com o advento da Paradiplomacia e da Cooperação Descentralizada. Tanto o Brasil como a RPC têm sido importantes intervenientes na Cooperação Sul-Sul, incluindo no setor da saúde, envolvendo-se respetivamente em projetos relevantes nesta área no continente africano, e também na América Latina e Caraíbas, no caso do Brasil. Os dois países são ainda importantes parceiros, embora a cooperação entre ambos receba maior destaque no que respeita às relações diplomáticas e comerciais. Com efeito, a cooperação económica ocupa um lugar central desde a década de 1980, mas ficou particularmente realçada a partir de 2009, ano em que a RPC se tornou na principal parceira comercial do Brasil. Não obstante, as relações do país asiático com os estados brasileiros são também relevantes, nas quais se evidencia novamente a cooperação económica, sobretudo no caso dos estados do Sul do país, como São Paulo.

Contudo, a Pandemia da Covid-19 despoletou uma mudança neste cenário, tanto no que respeita às relações bilaterais Brasil-RPC, como no que respeita ao próprio panorama da Paradiplomacia e da Cooperação Descentralizada no Brasil. Durante este período passaram a evidenciar-se as relações paradiplomáticas e a cooperação dos estados brasileiros com a RPC na área da saúde para o combate ao vírus, em detrimento do papel principal previamente ocupado pelas relações bilaterais a nível nacional e pela cooperação económica. Já no plano doméstico, a ação dos governos estaduais foi motivo de disputas com o Governo Federal, em oposição à conjectura habitual de cooperação e legitimação da Paradiplomacia e da Cooperação Descentralizada, observada na literatura. Disputas essas desempatadas pelo papel-chave do Supremo Tribunal Federal, com decisões a favor da saúde pública e das competências dos respetivos estados. Ao mesmo tempo, as relações sino-brasileiras atravessavam também, neste período, uma fase pouco positiva, marcada por uma postura crítica para com a RPC do então Presidente da República Brasileira, Jair Bolsonaro, contrária à dos seus antecessores e à dos governadores de vários estados brasileiros. Nestas circunstâncias, o estado do Maranhão, e sobretudo o estado de São Paulo, destacaram-se pelas parcerias com o país asiático, essenciais para o combate ao vírus a nível estadual e nacional.

Face ao exposto, a presente investigação procurou analisar a Cooperação Descentralizada em saúde entre os governos subnacionais brasileiros e a RPC, durante os

períodos pandêmico e pós-pandêmico. Este objetivo central implicou analisar não apenas as parcerias estabelecidas no contexto da crise sanitária, como o segundo objetivo de investigação se propôs a fazer, mas também o modo como tais interações evoluíram e potenciaram o desenvolvimento de projetos de cooperação em matéria de saúde no período pós-pandêmico (terceiro objetivo de investigação). Ao considerar estes momentos distintos, o estudo identificou continuidades e desenvolvimentos nos padrões de cooperação e estabeleceu uma nova leitura sobre o modo como a Pandemia funcionou como catalisador de ações paradiplomáticas e desenvolveu novas modalidades de cooperação.

Respondendo ao primeiro objetivo da investigação, tanto no caso de São Paulo, como no caso do Maranhão, as parcerias firmadas para o combate à Covid-19 foram desencadeadas pelas ações instituídas pelos próprios governos estaduais, instituições e empresas, tanto no período pré-pandêmico, como no período pandêmico. No caso do Maranhão, a aquisição dos ventiladores dependeu fortemente das relações comerciais estabelecidas no período pré-pandêmico, que possibilitaram o acesso direto ao mercado chinês, mas também das ações conjuntas entre o governo estadual e o tecido empresarial para a realização da compra diretamente ao fornecedor e para o transporte da carga. No caso de São Paulo, a participação em redes de governos regionais, nomeadamente na Regional Leaders Summit, desde o período pré-pandêmico possibilitou a cooperação no combate ao vírus, através da realização de conferências sobre a Covid-19 e sobre o papel da saúde digital no respetivo diagnóstico e tratamento, bem como através do lançamento do projeto *RLS-Digital Health Initiative*. De forma semelhante, as trocas de informação e a comunicação institucional em relação a boas práticas e normas de combate ao vírus com o Consulado da RPC foi possibilitada pelas relações paradiplomáticas estabelecidas ao longo dos anos. No entanto, a parceria entre o Instituto Butantan e a Sinovac é uma questão mais complexa, porém igualmente afirmativa. Por um lado, o contacto com a Sinovac para esta parceria aconteceu a partir das relações institucionais estabelecidas entre as duas instituições ainda no período pré-pandêmico. Por outro, a concretização da parceria dependeu de um conjunto de condições técnicas favoráveis, como a familiaridade do Instituto Butantan com a tecnologia da CoronaVac, a transferência de tecnologia e capacidade de produção em grande escala.

Relativamente ao segundo e terceiro objetivo, no caso do estado de São Paulo observou-se a continuidade da parceria entre o Instituto Butantan e a Sinovac, bem como a continuidade do projeto de saúde digital da RLS, e das respetivas conferências. Foi precisamente a partir deste projeto que foi também realizada a publicação de um *White Paper* sobre a criação de uma base de dados federada com recurso à Inteligência Artificial para a partilha de descobertas científicas na área da saúde. Constatam-se ainda novas parcerias, algumas também no âmbito da saúde digital, como é o caso da parceria da USP para a construção do Instituto Tecnológico de Medicina Inteligente, no complexo do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina. Outras iniciativas de cooperação da USP foram também

a criação do centro USP-China, no qual uma das suas componentes é dedicada à saúde, bem como as missões realizadas a empresas e instituições universitárias chinesas referência nas áreas da tecnologia e da saúde. Relativamente a parcerias e iniciativas de outros atores, verifica-se a realização da FAPESP Week China, um simpósio com vista ao intercâmbio de conhecimentos entre investigadores brasileiros e estrangeiros, bem como outros dois acordos vacinais. Um deles relativo à vacina BCG contra a Tuberculose, numa parceria entre o Instituto Butantan, a USP e a Faculdade Israelita de Ciências da Saúde Albert Einstein, em São Paulo, bem como com outras instituições brasileiras, e com o Shenzhen Institute of Advanced Technology e BGI Genomics, na RPC. Importa destacar que, com exceção das parcerias iniciadas ainda durante o período pandémico, as novas parcerias estabelecidas no período pós-pandémico não apresentam vínculos explícitos às anteriores. Ainda assim, considera-se que no caso do estado de São Paulo se verificou uma valorização da saúde como parte integrante da Cooperação Descentralizada sino-brasileira, tendo em conta o aumento do número de iniciativas realizadas, o reforço na tipologia das mesmas, bem como o impacto que terão da população de São Paulo e também no resto do Brasil.

Por outro lado, no caso do estado do Maranhão, o período pré-pandémico mostrou-se idêntico ao período pós-pandémico, no que respeita à Cooperação Descentralizada em saúde, com a RPC. Com efeito, em nenhum destes períodos se constatou a existência de parcerias ou iniciativas de cooperação em saúde, embora no período pós-pandémico se verifique um aumento da cooperação noutras áreas, como é o caso da agricultura familiar, além da continuação da valorização da cooperação económica, que tem vindo a ser a principal prioridade do estado. De facto, a cooperação económica com a RPC é percecionada como uma oportunidade para o desenvolvimento socioeconómico, através do comércio externo, da atração de investimentos e do desenvolvimento industrial e agrícola, o que se reflete também na sua participação no Consórcio Nordeste. Neste sentido, a cooperação desenvolvida no período da Pandemia tratou-se apenas de um episódio excepcional.

Desta forma, respondendo à pergunta de investigação, no caso de São Paulo, a cooperação no combate à Covid-19 veio reforçar a presença de atores já estabelecidos na cooperação em saúde - governo estadual e o Instituto Butantan - bem como introduzir a participação de outros - a USP e a FAPESP -, além de colocar a saúde como um setor prevalente na cooperação. Por sua vez, o período pós-pandémico viu a continuidade das parcerias firmadas durante a Pandemia, bem como o surgimento de novas: algumas decorrentes das anteriores, embora a maioria não apresente qualquer vínculo explícito. Ainda assim, foi neste período que se observou o maior número de parcerias, o maior número de atores, bem como um reforço na tipologia das parcerias e iniciativas, demonstrando que a saúde é um setor em crescente valorização e inovação no âmbito das relações sino-paulistas. Por outro lado, no caso do Maranhão, não se verificaram alterações nos padrões de

cooperação em saúde, uma vez que esta não é uma área contemplada pelas relações sino-maranhenses, nem no período pré-pandêmico, nem no período pós-pandêmico.

Contributos e Implicações do Estudo

A presente investigação permitiu contribuir para a literatura sobre Paradiplomacia e Cooperação Sul-Sul no Brasil, bem como para a literatura sobre as relações sino-brasileiras, apresentando uma perspectiva com um enfoque na Cooperação Descentralizada entre os governos subnacionais brasileiros – os estados de São Paulo e do Maranhão - e a RPC, especificamente no setor da saúde. Desta forma, foi possível mapear e analisar as parcerias no âmbito da Cooperação Descentralizada em saúde, antes, durante e após o cenário emergencial da Pandemia da Covid-19, e compreender a sua importância e os seus possíveis desenvolvimentos futuros no contexto das respectivas agendas paradiplomáticas, mas também no contexto das relações sino-brasileiras. Por outro lado, a investigação apresenta também contributos no que respeita à inovação metodológica, nomeadamente a utilização de dois casos de estudo, o que permitiu comparar de forma aprofundada contextos distintos e assim contribuir para a robustez dos resultados; a utilização da análise temática como técnica de análise, através da qual foi possível identificar temas e padrões de forma clara nos diferentes casos; e a capacidade de articulação de entrevistas semiestruturadas e estruturadas no mesmo nível de análise, assegurando a consistência e rigor da investigação. A partir da combinação destes métodos foi possível obter respostas que os estudos previamente realizados não conseguiram, ao permitir aprofundar aspetos insuficientemente explorados na literatura e produzir conhecimento pertinente.

Limitações e Recomendações para Investigação Futura

No entanto, a presente investigação apresenta algumas limitações. No estudo de caso sobre o estado do Maranhão, a realização da entrevista à Participante 3 no formato escrito e, portanto, estruturado, não permitiu aprofundar as informações transmitidas, considerando que o formato obriga a que a mesma se limite às questões do guião. No caso do estado de São Paulo não foi possível aceder ao portal da Secretaria de Saúde por motivos técnicos, aparecendo a mensagem “Não é possível aceder a este site saude.sp.gov.br demorou demasiado tempo a responder.”. Importa ainda salientar que, embora esta investigação utilize uma amostra reduzida de apenas dois estudos de caso, a mesma não constitui uma limitação relevante, considerando que o propósito do estudo não é produzir resultados aplicáveis a nível nacional, e que não foi adotada uma abordagem dedutiva. A utilização de apenas dois estudos de caso encontra-se justificada e enquadrada no âmbito da abordagem qualitativa de estudos *small-n*, não comprometendo, portanto, a validade da investigação.

Numa investigação futura seria interessante explorar esta temática através de um *multiple case study (Large-N)*, comparando a evolução das respetivas agendas paradiplomáticas e do papel desempenhado pela saúde, com estudos de caso de outros governos subnacionais estrangeiros que também tenham cooperado com a RPC, utilizando uma maior amostra de entrevistados.

Referências

- Sem autor. (2024a). Abertura da FAPESP Week China reúne lideranças acadêmicas, políticas e diplomáticas em Dongguan. Agência FAPESP. Consultado a 18 de julho de 2025, em <https://agencia.fapesp.br/abertura-da-fapesp-week-china-reune-liderancas-academicas-politicas-e-diplomaticas-em-dongguan/52085>
- Andrade, P., Viana, S. (2022). *Uma Análise Qualitativo-empírica da Cooperação em Matéria de Saúde na Relação Jurídica Sino-brasileira: o Caso da Importação de Insumos Farmacêuticos Chineses*. In Morosini, F., Badin, M. (Coords.) *Direito das Relações Econômicas Brasil-China: Evidências Empíricas*. Lumen Juris. Rio de Janeiro.
- Aikes, S., Rizzotto, F. (2018). Integração regional em cidades gêmeas do Paraná, Brasil, no âmbito da saúde. *Cadernos De Saúde Pública*, 34(8), e00182117. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00182117>
- Agência Assembleia. (2023). Roberto Costa repercute viagem à China e vê futuro promissor de investimentos no Maranhão. Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Consultado a 16 de agosto de 2025, em <https://www.al.ma.leg.br/sitealema/arquivadas/?noticia=48788>
- Agência Assembleia. (2025). Crescimento da agricultura familiar no Maranhão é destaque no programa 'Café com Notícias'. Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Consultado a 16 de agosto de 2025, em <https://www.al.ma.leg.br/sitealema/crescimento-da-agricultura-familiar-no-maranhao-e-destaque-no-programa-cafe-com-noticias/>
- Agência Chinesa de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. (2018). About Us. Consultado a 31 de maio de 2025, em http://en.cidca.gov.cn/2018-08/01/c_259525.htm
- Alcantara, J., Ferreira, R. (2020). A infodemia da “gripezinha”: uma análise sobre desinformação e coronavírus no Brasil. *Revista Latinoamericana de Comunicación*, 145, pp. 1 37-162. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/18382>
- Sem autor. (2002a). Acontece - 6 De Junho De 2002 Acontece - 6 De Junho De 2002. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 24 de junho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?05/06/2002/acontece---6-de-junho-de-2002-acontece---6-de-junho-de-2002->

Sem autor. (2008a). Acontece nesta segunda-feira, 3 de março. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 24 de junho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?29/02/2008/acontece-nesta-segunda-feira--3-de-marco>

Sem autor. (2011). Acontece nesta quinta-feira, 9/6. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 30 de junho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?08/06/2011/acontece-nesta-quinta-feira--9-6>

Sem autor. (2023a). Agricultura Familiar: Governo do Maranhão compõe comitiva do Consócio Nordeste em Missão Chinesa no RN. Governo do Maranhão. Consultado a 4 de outubro de 2023, em <https://www.ma.gov.br/noticias/agricultura-familiar-governo-do-maranhao-compoe-comitiva-do-consocio-nordeste-em-missao-chinesa-no-rn>

Sem autor. (2019a). Alesp comemora 70 anos da fundação da República Popular da China. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 9 de julho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?09/10/2019/alesp-comemora-70-anos-da-fundacao--da-republica-popular-da-china>

Sem autor. (2019b). Alesp recebe empresários chineses e debate mais investimentos no Estado. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 9 de julho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?25/07/2019/alesp-recebe-empresarios-chineses-e-debate-mais-investimentos-no-estado->

Alvarenga, A. A., Rocha, E. M. S., Filippin, J., & Andrade, M. A. C. (2020). Desafios do Estado brasileiro diante da pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense. Cadernos De Saúde Pública, 36(12) <https://doi.org/10.1590/0102-311X00155720>

Sem autor. (2020b). Anvisa autoriza testes da vacina contra o coronavírus; voluntários serão profissionais de saúde. Portal do Butantan. Consultado a 21 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/anvisa-autoriza-testes-da-vacina-contr-o-coronavirus--voluntarios-serao-profissionais-de-saude>

Sem autor. (2020a). A parceria tecnológica que fez da CoronaVac a vacina do Brasil. Portal do Butantan. Consultado a 21 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/a-parceria-tecnologica-que-fez-da-coronavac-a-vacina-do-brasil>

Aprigio, A. (2015). A paradiplomacia e a atuação internacional de governos subnacionais. (Dissertação de Mestrado) Universidade do Minho, Braga. Retirado de <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/35618>

Araujo, I. V. de. (2012). A influência partidária no nível municipal: paradiplomacia na cidade de São Paulo (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo. Retirado de <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-17072013-145045/>

Assessoria da Deputada Damaris Moura. (2019). Comemoração de 45 anos das relações diplomáticas entre Brasil e China. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 9 de julho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?16/08/2019/comemoracao-de-45-anos-das-relacoes-diplomaticas-entre-brasil-e-china>

Assessoria do Deputado Itamar Borges. (2019). São Paulo ganha Frente Parlamentar Brasil-China. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 9 de julho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?16/12/2019/sao-paulo-ganha-frente-parlamentar-brasil-china>

Assessoria do Deputado Márcio da Farmácia. (2019). Comitiva chinesa visita Alesp em busca de intercâmbio e parceria culturais. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 9 de julho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?25/07/2019/comitiva-chinesa-visita-alesp-em-busca-de-intercambio-e-parceria-culturais>

Assessoria do Deputado Marco Vinholi (2017) Delegação brasileira em evento na China. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 9 de julho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?19/07/2017/delegacao-brasileira-em-evento-na-china>

Assessoria do Deputado Marcos Damasio. (2017). Visita da comitiva da Província de Shandong. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 9 de julho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?29/11/2017/visita-da-comitiva-da-provincia-de-shandong>

Assessoria do Deputado Roberto Costa. (2023). Roberto Costa integra comitiva do governo do Maranhão na China. Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Consultado a 16 de agosto de 2025, em <https://www.al.ma.leg.br/sitealema/arquivadas/?noticia=48662>

Assessoria do Deputado Wellington do Curso. (2016a). Deputado Wellington do Curso é destaque no encerramento de Conferência na China. Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Consultado a 16 de agosto de 2025, em <https://www.al.ma.leg.br/sitealema/arquivadas/?noticia=31511>

Assessoria do Deputado Wellington do Curso. (2016b). Deputado Wellington participa de abertura da Conferência Internacional das Cidades Irmãs da China. Assembleia Legislativa do Estado do

Maranhão. Consultado a 16 de agosto de 2025, em <https://www.al.ma.leg.br/sitealema/arquivadas/?noticia=31500>

Assessoria do Deputado Wellington do Curso. (2016c). Deputado Wellington representará o Brasil em Missão Internacional na China, Taiwan e EUA. Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Consultado a 16 de agosto de 2025, em <https://www.al.ma.leg.br/sitealema/arquivadas/?noticia=31476>

Assessoria do Deputado Zé Inácio. (2015). Zé Inácio elogia parceria entre Brasil e China que prevê investimentos no Maranhão. Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Consultado a 16 de agosto de 2025, em <https://www.al.ma.leg.br/sitealema/arquivadas/?noticia=27064>

Avelhan, L., (2018). A Cooperação Sul-Sul Brasileira em Saúde: o Projeto de Fortalecimento da Autoridade Sanitária do Haiti. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais. (1)3, pp. 22-49. <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/38044/20372>

Sem autor. (2021a). Atraso no envio de IFA para produção da CoronaVac é problema de liberação, não de contrato, afirma Dimas Covas. Portal do Butantan. Consultado a 21 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/atraso-no-envio-de-ifa-para-producao-da-coronavac-e-problema-de-liberacao-nao-de-contrato-afirma-dimas-covas>

Ayllón, B. (2009). Cooperación Sur – Sur: Innovación Y Transformación En La Cooperación Internacional. Fundación Carolina. https://www.dialogosconsonantes.org/doc_reflexion/coop_sur_sur09.pdf

Ayllón, B. (2010). El Impulso a la Cooperación Sur-Sur en América Latina: ¿Nuevas formas de cooperación regional? Breviario en Relaciones Internacionales del cea-unc. https://www.researchgate.net/publication/280992374_El_impulso_de_la_Cooperacion_Sur-Sur_en_America_Latina_nuevas_formas_de_cooperacion_regional

Ayllón, B., Leite, I. (2010). La Cooperación Sur-Sur de Brasil. Proyección Solidaria y Política Exterior. In Ayllón, B, & Surasky, J. (coords.). La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: Utopía y Realidad. Pp. 69-91. Instituto Universitario de Desarrollo. Los Libros de Catarata. https://www.researchgate.net/publication/283939528_La_Cooperacion_Sur_-_Sur_en_Latinoamerica_utopia_y_realidad

Ayllón, B. (2011). Agentes Transformadores de la Cooperación para el Desarrollo: Poderes Emergentes y Cooperación Sur-Sur. Relaciones Internacionales, nº 40, pp- 97- 119. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1218/1167>

- Ayllón, B. (2012). La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: reconfiguraciones de la arquitectura de la ayuda. Actas del XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. <https://shs.hal.science/halshs-00876867v1>
- Ayllón, (2014). Evolução Histórica Da Cooperação Sul-Sul (Css). In Coord.) Souza, A. Repensando A Cooperação Internacional Para O Desenvolvimento. Pp. 57- 88. https://www.researchgate.net/publication/283934363_Repensando_a_Cooperacao_Internacional_para_o_Developolvimento
- Barbalho, B., Júnior, W. (2024). Federalismo E Paradiplomacia: Experiência Brasileira Em Tempos De Pandemia Global. Revista Brasileira de Teoria Constitucional, v. 10, n. 1, pp. 42 – 60. <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-961X/2024.v10i1.10450>
- Sem autor. (2017a). Barco chinês estende programa de reabilitação do câncer de mama. Portal do Governo do Estado de São Paulo. Consultado a 19 de junho de 2025, em <https://sp.gov.br/sp/canais-comunicacao/noticias/barco-chines-amplia-acesso-programa-de-reabilitacao-do-cancer-de-mama>
- Barros, M. A. e. (2021). Constâncias nos dissensos: o quadro normativo brasileiro e a emergência da “paradiplomacia de resistência”. Monções: Revista De Relações Internacionais Da UFGD, 10(19), 70–104. <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v10i19.13307>
- Bedoya, J., Parias, C. (2016). Paradiplomacy: A tool of China's Soft Power. Papel Político, 21(2), 537-563 <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-2.phpb>
- Besharati, N., & Esteves, P. (2015). Os BRICS, a cooperação sul-sul e o campo da cooperação para o desenvolvimento internacional. Contexto Internacional, 37(1), 289–330. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292015000100009>
- Birn, A.-E., Muntaner, C., & Afzal, Z. (2017). South-South cooperation in health: bringing in theory, politics, history, and social justice. Cadernos De Saúde Pública, 33, e00194616. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00194616>
- Sem autor. (2021b). Boa reputação e interesse comum em combater a pandemia rapidamente uniram Butantan e Sinovac, explica diretor clínico da farmacêutica chinesa. Portal do Butantan. Consultado a 21 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/boa-reputacao-e-interesse-comum-em-combater-a-pandemia-rapidamente-uniram-butantan-e-sinovac-explica-diretor-clinico-da-farmaceutica-chinesa>

- Bowen, G. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, vol. 9, no. 2, 27-40. Retirado de https://www.researchgate.net/publication/240807798_Document_Analysis_as_a_Qualitative_Research_Method
- Brandão, C. (2020). Cooperação, Amizade E Perspectivas Entre O Maranhão E A China. Consulado-Geral da República Popular da China em Recife. Consultado em 27 de março de 2025, em https://recife.china-consulate.gov.cn/por/ztghd_3/202009/t20200908_5061558.htm?utm
- Sem autor. (2023b). Brandão na China: MA quer renovar parcerias e atrair novos investimentos chineses em energia, comunicação e tecnologia. Governo no Maranhão. Consultado a 11 de outubro de 2025, em <https://www.ma.gov.br/noticias/brandao-na-china-ma-quer-renovar-parcerias-e-atrair-novos-investimentos-chineses-em-energia-comunicacao-e-tecnologia>
- Brinkmann, S. (2020). Unstructured and Semistructured Interviewing. In Leavy, P. (ed.), *The Oxford Handbook of Qualitative Research*, 2ª Edição, Oxford Handbooks. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190847388.001.0001>
- Burnham, P., Gilland, K., Grant, W., & Layton-Henry, Z. (2008). *Research methods in politics* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
- Bustelo, S., Cariello, T., Fragoso, G. (2017). Investimentos Chineses no Brasil: 2016. Conselho Empresarial China-Brasil. <https://www.cebc.org.br/2017/05/01/investimentos-chineses-no-brasil-2016/>
- Sem autor (2022a). Butantan começará estudo clínico de nova versão da CoronaVac contra ômicron em abril, diz Dimas Covas. Portal do Butantan. Consultado a 23 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/butantan-comecara-estudo-clinico-de-nova-versao-da-coronovac-contr-omicron-em-abril-diz-dimas-covas>
- Sem autor. (2020c). Butantan e Governo de SP vão testar e produzir vacina inédita contra coronavírus. Portal do Butantan. Consultado a 21 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/butantan-e-governo-de-sp-va-ao-testar-e-produzir-vacina-inedita-contr-coronavirus>
- Sem autor. (2022b). Butantan e Sinovac responderam à emergência mundial da Covid-19 com uma vacina que ajudou a salvar vidas, diz cônsul-geral da China. Portal do Butantan. Consultado a 23 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/butantan-e-sinovac-responderam->

[a-emergencia-mundial-da-covid-19-com-uma-vacina-que-ajudou-a-salvar-vidas-diz-consul-geral-da-china](#)

Sem autor. (2020d). Butantan realiza testagem de covid-19 em comunidades indígenas no litoral sul do estado. Portal do Butantan. Consultado a 21 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/butantan-realiza-testagem-de-covid-19-em-comunidades-indigenas-no-litoral-sul-do-estado>

Cariello, T., Fragoso, G. (2018). Investimentos Chineses No Brasil (2017). Conselho Empresarial China-Brasil. <https://www.cebc.org.br/2018/12/11/investimentos-chineses-no-brasil-2017/>

Cariello, T. (2019). Investimentos chineses no Brasil (2018): o quadro brasileiro em perspectiva global. Conselho Empresarial China-Brasil. <https://www.cebc.org.br/2019/09/23/investimentos-chineses-no-brasil-2018-o-quadro-brasileiro-em-perspectiva-global/>

Cariello, T. (2021). Investimentos Chineses no Brasil – Histórico, Tendências e Desafios Globais (2007-2020). Conselho Empresarial China-Brasil. <https://www.cebc.org.br/2021/08/05/investimentos-chineses-no-brasil-historico-tendencias-e-desafios-globais-2007-2020/>

Chediek, J. (2017). O Papel Do Brasil Na Cooperação Sul-Sul: Um Estudo Analítico E Histórico In Almino, J., Lima, S. (Eds.) 30 Anos Da Abc Visões Da Cooperação Técnica Internacional Brasileira. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília. https://www.gov.br/abc/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos/funag_abc-30anos.pdf#page=41

Sem autor. (2000). Comitiva da China comunista visita Parlamento paulista. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 24 de junho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?29/08/2000/comitiva-da-china-comunista-visita-parlamento-paulista>

Sem autor. (2002b). Comitiva da China comunista visita Parlamento paulista. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 24 de junho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?29/08/2000/comitiva-da-china-comunista-visita-parlamento-paulista>

Sem autor. (2007). Comitiva chinesa visita a Assembléia. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 24 de junho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?28/08/2007/comitiva-chinesa-visita-a-assembleia>

Sem autor. (2008b). Comitiva chinesa busca cooperação na área de energia renovável. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 24 de junho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?17/11/2008/comitiva-chinesa-busca-cooperacao-na-area-de-energia-renovavel>

Sem autor. (2024). Comitiva Chinesa visita o Maranhão. Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Consultado a 16 de agosto de 2025, em <https://www.al.ma.leg.br/sitealema/radio/comitiva-chinesa-visita-o-maranhao/>

Sem autor. (2010). Comitiva de parlamentares chineses visita a Assembleia. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 24 de junho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?29/10/2010/comitiva-de-parlamentares-chineses-visita-a-assembleia>

Sem autor. (2004). Comitiva do parlamento da maior província da China visita a Assembléia. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 24 de junho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?17/06/2004/comitiva-do-parlamento-da-maior-provincia-da-china-visita-a-assembleia->

Sem autor. (2025). Company. Sinovac. Consultado a 16 de julho de 2025, em <https://www.sinovac.com/en-us/about>

Comunidade Europeia. (1992). COUNCIL REGULATION (EC) No 1659/98 of 17 July 1998 on decentralised cooperation. Official Journal of the European Communities. Consultado em 15 de março de 2025, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998R1659>

Sem autor. (2010). Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional. Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA). https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2527/1/Livro_Cooperacao_brasileira_para_o_desenvolvimento_internacional-2010.pdf

Sem autor. (2022). Cooperação do Brasil para o Exterior (cooperação Sul-Sul - CSS). Consultado a 29 de abril de 2025, em <https://www.gov.br/abc/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/cooperacao-do-brasil-para-o-exterior/cooperacao-do-brasil-para-o-exterior-cooperacao-sul-sul-css>

Coordenadoria de Comunicação e Eventos da Fiema. (2015). Fiema apresenta potencialidades da indústria do Maranhão ao cônsul da China. Federação da Indústrias do Estado do Maranhão.

Consultado a 18 de agosto de 2025, em <https://www.fiema.org.br/noticia/view/1429/fiema-apresenta-potencialidades-da-industria-do-maranhao-ao-consul-da-china>

Coordenadoria de Comunicação e Eventos do Sistema FIEMA. (2018). FIEMA e SEINC lançam missão empresarial maranhense à China e Dubai. Federação da Indústrias do Estado do Maranhão. Consultado a 18 de agosto de 2025, em <https://www.fiema.org.br/noticia/view/2133/fiema-e-seinc-lancam-missao-empresarial->

Coordenação de Comunicação e Eventos do Sistema FIEMA. (2019). FIEMA e Governo lançam Missão empresarial à China 2019. Federação da Indústrias do Estado do Maranhão. Consultado a 18 de agosto de 2025, em <https://www.fiema.org.br/noticia/view/2388/fiema-e-governo-lancam-missao-empresarial-a-china-2019>

Coordenadoria de Comunicação e Eventos do Sistema FIEMA. (2022). FIEMA sedia simpósio internacional com autor do estudo sobre a “Rota da Seda”. Federação da Indústrias do Estado do Maranhão. Consultado a 18 de agosto de 2025, em <https://www.fiema.org.br/noticia/view/3677/fiema-sedia-simpósio-internacional-com-autor-do-estudo-sobre-a-rota-da-seda>

Sem autor. (2021c). CoronaVac Symposium: assista às mesas redondas que discutiram vacinação e políticas públicas com especialistas e personalidades. Portal do Butantan. Consultado a 21 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/coronavac-symposium-assista-as-mesas-redondas-que-discutiram-vacinacao-e-politicas-publicas-com-especialistas-e-personalidades>

Cossil, N., Costa, K., Farias, G. (2021). A Paradiplomacia não institucionalizada no Brasil. Uma comparação com a África do Sul. A Paradiplomacia no Brasil, n.º 10. Pp. 22-39. https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/82156290/Revistas_TIP_No_7_Portugues_-_libre.pdf?1647283826=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DA_congruencia_nos_processos_para_a_inter.pdf&Expires=1743346805&Signature=RljSwGoSfLg~06cr6D2m3mch4eqRDWPY~70T1sRvf3i00KXvLw9AGKI01nwMdq8SSliJOW1EqusVrJfJLwGQNFw3LYDh5jn5sw2yA9-GZv-0HpsfQhYBG2PrAxKME4U61D6q0cel88rSgi2PqA9C4E4aBLbCiHEd6rKfVWyZhO59OEd1ALvruQzib3dm-WMkMF1IplyECg8AiR4H~SGKzIIZ5ZdjDiXDYHXi-opG9j4xJcplLv5nME3GhpOh38oL0gxzhI65HgWOTqhYw8ZNbruGiT4UWIMO0F6Q1hGnqsD9YT6ce~vHHe9tOU-DZNa2Hc4WzqhIGkIRGliOOFnn5A_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=23

Sem autor. (2025). Covid-19 No Brasil. Ministério da Saúde. Consultado a 13 de julho de 2025, em https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html

Sem autor, sem data. Covid-19 no Brasil. Ministério da Saúde do Brasil. Consultado a 20 de agosto de 2025, em https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html

Dantas, A. (2023). Cooperação Sul-Sul Entre Brasil E China: Uma Análise Das Iniciativas Em Ciência, Tecnologia E Inovação. Revista Tempo do Mundo Nº31. Pp. 257-283. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13260/1/Tempo_Mundo_31_artigo9_cooperacao_sul.pdf

Dauvergne, P., & BL Farias, D. (2012). The Rise of Brazil as a Global Development Power. Third World Quarterly, 33(5), 903–917. <https://doi.org/10.1080/13696998.2021.2007691>

Sem autor. (2017). DECRETO Nº 62.673, DE 04 DE JULHO DE 2017. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 4 de setembro de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2017/decreto-62673-04.07.2017.html>

Sem autor. (2019c). DECRETO Nº 64.189, DE 17 DE ABRIL DE 2019. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 4 de setembro de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64189-17.04.2019.html>

Sem autor. (2021d). Demora do Ministério da Saúde em comprar a vacina do Butantan afetou prazos de envio de matéria-prima. Portal do Butantan. Consultado a 21 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/demora-do-ministerio-da-saude-em-comprar-a-vacina-do-butantan-afetou-prazos-de-envio-de-materia-prima>

Sem autor. (2005a). Deputado participa de evento latino-americano de saúde. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 24 de junho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?20/05/2005/deputado-participa-de-evento-latino-americano-de-saude>

Duchacek, I. (1990). Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In Soldatos, P., Michelmann, H. (Eds.) Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units. pp. 1-33. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198274919.003.0001>

Sem autor. (2006b). Empresários chineses visitam a Assembléia. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 24 de junho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?10/03/2006/empresarios-chineses-visitam-a-assembleia>

- Engel, S. (2019). South–South Cooperation in Southeast Asia: From Bandung and Solidarity to Norms and Rivalry. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 38(2), 218-242. <https://doi.org/10.1177/1868103419840456>
- Sem autor (sem data). FAPESP WEEK. FAPESP WEEK. Consultado a 18 de julho de 2025, em <https://fapesp.br/week/>
- Sem autor. (2020a) Estado de SP define centros que farão testes da vacina contra o coronavírus. Portal do Governo do Estado de São Paulo. Consultado a 19 de junho de 2025, em <https://sp.gov.br/sp/canais-comunicacao/noticias/governo-do-estado-apresenta-informacoes-sobre-o-combate-ao-coronavirus-5>
- Sem autor. (2020e). Equipe do Instituto Butantan inicia inspeção de fábrica da Coronavac na China. Portal do Butantan. Consultado a 21 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/equipe-do-instituto-butantan-inicia-inspecao-de-fabrica-da-coronavac-na-china>
- Sem autor. (2021e). Estudo chinês comprova que CoronaVac é eficaz para pessoas com diversas comorbidades. Portal do Butantan. Consultado a 21 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/estudo-chines-comprova-que-coronavac-e-eficaz-para-pessoas-com-diversas-comorbidades>
- Sem autor. (2022c). Estudo de fase 4 da CoronaVac recruta voluntários para avaliar eventos adversos em crianças a partir de 3 anos. Portal do Butantan. Consultado a 23 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/estudo-de-fase-4-da-coronavac-recruta-voluntarios-para-avaliar-eventos-adversos-em-criancas-a-partir-de-3-anos>
- Farias, R., Billig, O. (2022). Paradiplomacia Brasileira Na Pandemia Da Covid-19: Caso Do Maranhão. *Revista Científica Multidisciplinar*, 3(4). Pp. 1-11. <https://doi.org/10.47820/recima21.v3i4.1328>
- Fei, D. (2022). Assembling Chinese health engagement in Africa: structures, strategies and emerging patterns. *Third World Quarterly*, 43(5), 1093–1114. <https://doi.org/10.1080/01436597.2022.2042802>
- Feldbaum, H., Lee, K., Michaud, J. (2010). Global Health and Foreign Policy, *Epidemiologic Reviews*, (1)32, Pp. 82–92 <https://doi.org/10.1093/epirev/mxq006>

- Sem autor. (2025a). Felipe Camarão discute com BNDES possibilidades de investimentos para implantação de fábrica de colheitadeiras no Maranhão. Governo do Maranhão. Consultado a 4 de outubro de 2025, em <https://www.ma.gov.br/noticias/felipe-camarao-discute-com-bndes-possibilidades-de-investimentos-para-implantacao-de-fabrica-de-colheitadeiras-no-maranhao>
- Fonseca, M. (2013). Os Entes Federativos Brasileiros Frente Ao Direito Internacional. Tese de Doutorado. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-15042014-133528/publico/Marcela_Garcia_Fonseca.pdf
- Sem autor. (2022a). Fórum China - Nordeste Brasileiro: Governo do Maranhão dialoga sobre oportunidades de negócios. Governo do Maranhão. Consultado a 4 de outubro de 2025, em <https://www.ma.gov.br/noticias/forum-china-nordeste-brasileiro-governo-do-maranhao-dialoga-sobre-oportunidades-de-negocios>
- Frischtak, C., Soares, A., O'Connor, T. (2013). Investimentos Chineses no Brasil 2007-2012. Conselho Empresarial China-Brasil. <https://www.cebc.org.br/2013/07/01/investimentos-chineses-no-brasil-2007-2012/>
- Fronzaglia, M. L. (2023). Paradiplomacy as an Instrument of Policy Change: A Case of Brazilian States during the COVID-19 Pandemic. *Open Journal of Political Science*, 13, 512-521. <https://doi.org/10.4236/ojps.2023.134030>
- Fuenzalida, A., Fulchéron, A. (2020). China's Health Diplomacy In Latin America: A Silk Road Of Health?The Case Of Sars-Cov-2. *Journal Of Public Governance And Policy: Latin American Review*. (1)9 pp. 49-62. Retirado de https://www.researchgate.net/publication/348943988_CHINA'S_HEALTH_DIPLOMACY_IN_LATIN_AMERICA_A_SILK_ROAD_OF_HEALTH_THE_CASE_OF_SARS-COV-2
- Gao GF, Nkengasong JN. (2019). Public health priorities for China-Africa cooperation. *Lancet Public Health*. [https://doi.org/10.1016/s2468-2667\(19\)30037-4](https://doi.org/10.1016/s2468-2667(19)30037-4)
- Gauttam, P., Singh, B., & Kaur, J. (2020). COVID-19 and Chinese Global Health Diplomacy: Geopolitical Opportunity for China's Hegemony? *Millennial Asia*, 11(3), 318-340. <https://doi.org/10.1177/0976399620959771>
- Giacalone, R. (2016). LA Cooperacion Sur-Sur En LA Agenda De Política Exterior De Brasil, Chile Y Venezuela. In Lima, M., Milani, C, Muñoz, E. (Coords.) *Cooperación Sur-Sur, Política Exterior*

y Modelos de Desarrollo en América Latina. pp. 143-164. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Retirado de <https://eulacfoundation.org/es/cooperacion-sur-sur-politica-exterior-y-modelos-desarrollo-americalatina>

Gong, Z., Chan, F., & Wu, Y. (2021). Borrowing Hong Kong's International Standards: A Steppingstone for the Chinese "Belt and Road" Going Out? *Sustainability*, 13(6), 3485 <https://doi.org/10.3390/su13063485>

Sem autor. (2019). Governo anuncia primeiro escritório comercial de São Paulo na China. Portal do Governo do Estado de São Paulo. Consultado a 16 de julho de 2025, em <https://sp.gov.br/sp/canais-comunicacao/noticias/governo-anuncia-primeiro-escritorio-comercial-de-sao-paulo-na-china>

Sem autor. (2020b). Governo de São Paulo vai testar e produzir vacina contra coronavírus. Portal do Governo do Estado de São Paulo. Consultado a 19 de junho de 2025, em <https://sp.gov.br/sp/canais-comunicacao/noticias/governo-sp-vai-testar-e-produzir-vacina-contracoronavirus>

Sem autor. (2020c). Governo de SP vai testar e produzir vacina contra coronavírus. Portal do Governo do Estado de São Paulo. Consultado a 19 de junho de 2025, em <https://sp.gov.br/sp/canais-comunicacao/noticias/governo-de-sp-vai-testar-e-produzir-vacina-contracoronavirus>

Sem autor. (2020f). Governo de SP assina contrato com Sinovac para o fornecimento de 46 milhões de doses da Coronovac. Portal do Butantan. Consultado a 21 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/governo-de-sp-assina-contrato-com-sinovac-para-o-fornecimento-de-46-milhoes-de-doses-da-coronavac>

Governo do Estado de São Paulo. (2017). São Paulo pode sediar o primeiro hospital chinês da América Latina. Youtube. Consultado a 12 de julho de 2025, em <https://www.youtube.com/watch?v=nQjxfSERMZU#:~:text=Uma%20comitiva%20de%20autoridades%20da%20C3%A1rea%20m%C3%A9dica,em%20S%C3%A3o%20Paulo%2C%20a%C3%A9m%20de%20parcerias%20com>

Governo do Maranhão. (2015). Flávio Dino apresenta potencialidades do Maranhão a empresários chineses. Youtube. Consultado a 4 de outubro de 2025, em <https://www.youtube.com/watch?v=7hDD4wB3QWY>

Governo do Maranhão. (2018a). Governador Flávio Dino recebe embaixador da China. Youtube. Consultado a 4 de outubro de 2025, em https://www.youtube.com/watch?v=eUaHLRH_k_g

- Governo do Maranhão. (2018b). Siderúrgica chinesa vai gerar 10 mil postos de trabalho. Youtube. Consultado a 4 de outubro de 2025, em <https://www.youtube.com/watch?v=VQF-m2F69z4>
- Governo do Maranhão. (2020). Respiradores vindos da China chegam a São Luís. Youtube. Consultado a 4 de outubro de 2025, em <https://www.youtube.com/watch?v=SPxKNmfb44A>
- Sem autor. (2023c). Governo do Maranhão propõe parcerias em prol do setor agropecuário durante missão na China. Governo do Maranhão. Consultado a 4 de outubro de 2025, em <https://www.ma.gov.br/noticias/governo-do-maranhao-propoe-parcerias-em-prol-do-setor-agropecuario-durante-missao-na-china>
- Sem autor. (2023d). Governo do Maranhão realiza visita institucional à província de Hubei, na China. Governo do Maranhão. Consultado a 4 de outubro de 2025, em <https://www.ma.gov.br/noticias/governo-do-maranhao-realiza-visita-institucional-a-provincia-de-hubei-na-china>
- Guimarães, V., Silva, G. (2020). COVID-19: Parâmetros Internacionais, Federalismo e a Atuação Internacional Dos Estados E Municípios. Revista de Direito Sanitário, 21. <http://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.rdisan.2021.170610>
- Gonçalves, F., Oliveira, P. (2017). A política externa (sub)nacional: um estudo da paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro e de sua relação com o governo federal. Conjuntura Global, vol. 6 n.1, pp. 94 – 115. <https://doi.org/10.5380/cg.v6i1.51753>
- Sem autor. (2016). Governador tem encontro com vice-premiê chinesa. Portal do Governo do Estado de São Paulo. Consultado a 19 de junho de 2025, em <https://sp.gov.br/sp/canais-comunicacao/noticias/governador-tem-encontro-com-vice-premie-chinesa>
- Gu, J. (2021). China and the Emerging Economies. In Haslam, P., Schafer, J., Beaudet, P. (Coords.) Introduction to international development: approaches, actors, issues, and practice. 4ª Edição, Oxford University Press.
- Harris, R. L., & Arias, A. A. (2017). China's South–South Cooperation with Latin America and the Caribbean. Journal of Developing Societies, 32(4), 508-556. <https://doi.org/10.1177/0169796X16674108>
- Haslam, P., Schafer, J., Beaudet, P. (2021) What Is Development? From Economic Growth to the Sustainable Development Goals. In Haslam, P., Schafer, J., Beaudet, P. (Coords.) Introduction

to international development: approaches, actors, issues, and practice. 4ª Edição, Oxford University Press.

Huang, A., Cao, C., Xiao, A.Y. et al. (2023). Opportunities and challenges of trilateral South–South cooperation for transforming development assistance for health: evidence from a DRC–UNICEF–China maternal, newborn, and child health project. *Global Health* 19, 37. <https://doi.org/10.1186/s12992-023-00934-9>

Huang, M. (2019). Introduction: South–South Cooperation and Chinese Foreign Aid. In Huang, M., Xu, X., Mao, X (Coords). *South-south Cooperation and Chinese Foreign Aid*. Pp. 1- 22. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-981-13-2002-6>

Hirst, M. (2012). Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: Os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). <https://www.econstor.eu/handle/10419/91086>

Sem autor. (2025). Innovation. Sinovac. Consultado a 16 de julho de 2025, em <https://www.sinovac.com/en-us/research>

Sem autor. (2025a). Internacional. Governo do Maranhão. Consultado a 4 de setembro de 2025, em <https://sedepe.ma.gov.br/programas-ou-campanhas/internacional>

Sem autor. (2025b). Investe Maranhão: a agência que conecta oportunidades, negócios e desenvolvimento econômico no estado. Governo do Maranhão. Consultado a 4 de setembro de 2025, em <https://www.ma.gov.br/noticias/investe-maranhao-a-agencia-que-conecta-oportunidades-negocios-e-desenvolvimento-economico-no-estado>

Sem autor. (2019). InvestSP inaugura escritório de promoção comercial em Xangai. InvestSP. Consultado a 16 de julho de 2025, em <https://www.investe.sp.gov.br/noticia/investsp-inaugura-escritorio-de-promocao-comercial-em-xangai/>

Jakovljevic, M., Liu, Y., Cerda, A., Simonyan, M., Correia, T., Mariita, R., Kumara, A., Garcia, L., Krstic, K., Toan, R., Adhikari, C., Chuc, N., Khatri, R., Chattu, V., Wang, L., Wijeratne, T., Kouassi, E., Khan, H., Varjacic, M. (2021). The Global South political economy of health financing and spending landscape – history and presence. *Journal of Medical Economics*, 24(sup1), 25–33. <https://doi.org/10.1080/13696998.2021.2007691>

Junior J, Desiraju K, Matsoso P, Minghui R, Salagay O. (2014). BRICS cooperation in strategic health projects. *Bull World Health Organ*. 92(6). <http://dx.doi.org/10.2471/BLT.14.141051>

- Junqueira, C. G. B. (2023). Os governos subnacionais brasileiros no Mercosul: balanço, perspectivas e uma proposta de relançamento. *Boletim de Economia e Política Internacional*, (37), 140–161. IPEA. <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37art8>
- Junqueira, C., Prado, D., Mauad, A. (2023). As relações federativas brasileiras em meio à covid-19: tensões domésticas e disrupções internacionais N° 38, 57-177. <https://doi.org/10.18601/16577558.n38.09>
- Killeen OJ, Davis A, Tucker JD, Mason Meier B. (2018). Chinese Global Health Diplomacy in Africa: Opportunities and Challenges. *Glob Health Gov.* 12(2):4-29. Retirado de <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC6447313/#ABS1>
- Koshini, N., Mendonça, A., Ribeiro, M. (2015). Paradiplomacia nas Relações Internacionais: a importância da cultura como elemento transformador do cenário político internacional. *Conexões Culturais – Revista de Linguagens, Artes e Estudos em Cultura* - V. 01, n. 02, pp-284-301. <https://doi.org/10.23899/relacult.v1i02.146>
- Labonté, R., Mahani, A., Ruckert, A. (2018). Global Health Diplomacy. in Colin McInnes, Kelley Lee, and Jeremy Youde (eds), *The Oxford Handbook of Global Health Politics*, Oxford Handbooks. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190456818.013.7>
- Lamont, C. (2015). *Research methods in international relations* (1ª ed.). SAGE Publications.
- Lang, P., Gouveia, F., Leta, J. (2013). Cooperation in Health: Mapping Collaborative Networks on the Web. *PLOS ONE* (8)8 <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0071415>
- Leavy, P. (2020). Introduction to *The Oxford Handbook of Qualitative Research*, Second Edition. In Leavy, P. (ed.), *The Oxford Handbook of Qualitative Research*, 2ª Edição, Oxford Handbooks. Retirado de <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190847388.001.0001>
- Leffel, B., & Amiri, S. (2018). Sino-U.S. sister city relations: Subnational networks and paradiplomacy. *Global Affairs*, 3(3), 111–123. <https://rpquarterly.kureselcalismalar.com/quarterly/sino-u-s-sister-city-relations-subnational-networks-and-paradiplomacy/>
- Leite, A., Batista L. (2024). As capacidades paradiplomáticas em ambientes periféricos: o caso do Projeto de Combate à Pobreza Rural (Projeto Cooperar PB). *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, N° 2, pp. 1-27. <https://doi.org/10.18829/2317-921X.2024.e45799>

- Leite, I.; Suyama, B.; Tajber Waisbich, L. and Pomeroy, M. with Constantine, J.; Navas-Alemán, L.; Shankland, A. and Younis, M. (2014). Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate, IDS Evidence Report 59, Brighton: IDS. Retirado de https://opendocs.ids.ac.uk/articles/report/Brazil_s_Engagement_in_International_Development_Cooperation_The_State_of_the_Debate/26442148?file=48090178
- Liang, W., Wang, Y., Cao, G., Fan, X., Jin, N. (sem data). China's Approach in the Blooming South-South Health Cooperation: Chances, Challenges and the Way Forward. https://www.uni-heidelberg.de/md/awi/ssdc_liang_wenjie.pdf
- Lima, M., Milani, C. (2016). Política Externa, Geopolítica e Modelos de Desenvolvimento. In Lima, M., Milani, C, Muñoz, E. (Coords.) Cooperación Sur-Sur, Política Exterior y Modelos de Desarrollo en América Latina. pp. 21-40. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <https://eulacfoundation.org/es/cooperacion-sur-sur-politica-exterior-y-modelos-desarrollo-americalatina>
- Liu, P., Guo, Y., Quian, X., Tang, S., Li, Z., Chen, L. (2014). China's distinctive engagement in global health. *Lancet*, Volume 384, Issue 9945; Pp. 793-804. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(14\)60725-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(14)60725-X/fulltext)
- Liu, T., & Song, Y. (2020). Chinese Paradiplomacy: A Theoretical Review. *SAGE Open*, 10(1) <https://doi.org/10.1177/2158244019899048>
- Liu, T., & Song, Y. (2020). Trajectories to becoming international relations actors in china's BRI initiative: a comparative study of the Guangdong and Yunnan provinces. *The Pacific Review*, 34(5), 778–809. <https://doi.org/10.1080/09512748.2020.1758757>
- Lopes, N. (2006). Projeto De Emenda A Constituição No 475, De 2005. Comissão De Constituição E Justiça E De Cidadania. Consultado a 22 de março de 2025, em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=388392&filename=Tramitacao-PEC%20475/2005
- LUI, L., LIMA, L. L., & AGUIAR, R. B. D. (2022). Avanços E Desafios Na Cooperação Interfederativa: Uma análise dos consórcios intermunicipais de saúde do Estado do Rio Grande do Sul. *Novos Estudos CEBRAP*, 41(1), 145–162. <https://doi.org/10.25091/S01013300202200010007>
- Sem autor. (2020g). Mais cinco centros de pesquisa iniciam testes da vacina contra coronavírus em voluntários. Portal do Butantan. Consultado a 21 de junho de 2025, em

<https://butantan.gov.br/noticias/mais-cinco-centros-de-pesquisa-iniciam-testes-da-vacina-contra-coronavirus-em-voluntarios>

Mackieson, P., Shlonsky, A., & Connolly, M. (2018). Increasing rigor and reducing bias in qualitative research: A document analysis of parliamentary debates using applied thematic analysis. *Qualitative Social Work*, 18(6), 965-980. <https://doi.org/10.1177/1473325018786996>

Mallmann, M. I., & Clemente, I. (2016). Transnacionalismo, paradiplomacia e integração regional: O caso do Brasil e Uruguai. *Civitas - Revista De Ciências Sociais*, 16(3), 417-436. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.3.23485>

Mawdsley, E. (2012). *From recipients to donors: Emerging powers and the changing development landscape*. London and New York: Zed Books.

Medeiros, K., Pereira, A. (2015). A Emergência da Periferia no Sistema Mundial: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955- 1978). *Revista Brasileira de Estratégia e de Relações Internacionais*. 4(7) 119-138. <https://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/56965/35246>

Meirinho, A. (2015). *Santa Catarina E Os Megaeventos Esportivos: Um Estudo A Partir Da Paradiplomacia*. Dissertação de Pós-Graduação. Centro de Ciências Humanas e da Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina. https://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1962/andre_furlan_meirinho.pdf

Sem autor. (2022). Memorando de Entendimento. Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. Consultado a 15 de novembro de 2025, em <https://www.consorcionordeste.gov.br/storage/Website/AcessoInformacao/Documents/2024/11/07/B8c7BshFw5jG3ZIUMINH1uagfr9vfv-metaTU9VX0NORV9DaGluYV9Bc3NpbmFkbyAoMikucGRm-.pdf>

Mierzejewski, D. (2018). Channelling foreign policy through local activities in China: City of Guangzhou case study. In M. Pietrasiak, G. Bywalec, T. Kamiński, & D. Mierzejewski (Eds.), *Paradiplomacy in Asia: Case studies of China, India and Russia* (pp. 93-136). Łódź University Press. <https://dspace.uni.lodz.pl/bitstream/handle/11089/26146/Paradiplomacy%20in%20Asia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Milani, L., Lopes, R. (2014). Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012. Carta Internacional, Vol. 9, n. 1. Pp. 59-78. <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/121/78>
- Milani, C., Suyama, B., Lopes, L. (2013). Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil? Friedrich Ebert Stiftung. São Paulo. Retirado de https://www.academia.edu/15940788/Pol%C3%ADticas_de_Coopera%C3%A7%C3%A3o_Internacional_para_o_Developolvimento_no_Norte_e_no_Sul_que_li%C3%A7%C3%B5es_e_desafios_para_o_Brasil
- Miklos, M. S. (2011). Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes. Carta Internacional, 6(1), 83–100. Recuperado de <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/26>
- Minghui, R., Guoping, L. (2014). China's global health strategy. Lancet. Volume 384, Issue 9945. Pp. 719-721. Retirado de [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(14\)61317-9/abstract](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(14)61317-9/abstract)
- Sem autor. (2022). Ministério da Saúde declara fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional pela Covid-19. Ministério da Saúde do Brasil. Consultado a 1 de agosto de 2025, em <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/abril/ministerio-da-saude-declara-fim-da-emergencia-em-saude-publica-de-importancia-nacional-pela-covid-19>
- Moritz, M. (2021). China's health diplomacy during Covid-19: The Belt and Road Initiative (BRI) in action. SWP Comment, 9/2021. Stiftung Wissenschaft und Politik – SWP – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2021C09>
- Sem autor. (2019). Na China, Butantan assina acordo de colaboração para desenvolvimento de vacina contra rotavírus. Portal do Butantan. Consultado a 21 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/na-china-butantan-assina-acordo-de-colaboracao-para-desenvolvimento-de-vacina-contrarotavirus>
- Sem autor. (2025). Na China, USP firma parcerias para novo centro de estudos e discute criação de instituto de medicina inteligente. Consultado a 13 de julho de 2025, em <https://jornal.usp.br/institucional/na-china-usp-estabelece-parcerias-para-novo-centro-de-estudos-e-discute-criacao-de-instituto-de-medicina-inteligente/>

- Nikogosian, H., Kickbusch, I., Kazatchkine, M., Kökény, M. (2021). A Guide to Global Health Diplomacy. Retirado de https://www.researchgate.net/publication/349413178_A_Guide_to_Global_Health_Diplomacy
- Sem autor. (2025). O Instituto. Portal do Butantan. Consultado a 16 de julho de 2025, em <https://butantan.gov.br/institucional/o-instituto>
- Sem autor. (2020). OFÍCIO CIRCULAR CIDSN/SE nº 03|2020. Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. Consultado a 15 de novembro de 2025, em https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/processo_20013105202000000113_hempcare_merged.pdf
- Oliveira, P.; Nery, T. (2021). O Papel Da Política Externa Brasileira E Da Paradiplomacia Na Resposta Ao Coronavírus. Mural Internacional, 12. Pp. 1-13. <https://doi.org/10.12957/rmi.2021.58859>
- Sem autor. (2023). OMS declara fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19. Organização Pan-Americana de Saúde. Consultado a 1 de agosto de 2025, em <https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia-saude-publica-importancia-internacional-referente>
- Onuki, J., Oliveira, A. (2013). Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência da cidade de São Paulo. Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP. São Paulo. https://caeni.com.br/of_files/paradiplomacia-e-relacoes-internacionais-a-experiencia-da-cidade-de-sao-paulo/
- Parceria Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-China. (2019). Trilateral Cooperation for Sustainable Development. <https://www.undp.org/china/publications/trilateral-cooperation-sustainable-development>
- Paulino, L. (2020). Las relaciones Brasil-China en el siglo XXI. Relaciones Internacionales, 29(59) <https://doi.org/10.24215/23142766e111>
- Paquin, S. (2020). Paradiplomacy. In Balzaq et al. (coords.) Global Diplomacy. The Sciences Po Series in International Relations and Political Economy, pp. 49-61 https://doi.org/10.1007/978-3-030-28786-3_4
- Prado, D., Vigevani, T. (2010). Ações E Problemas Da Paradiplomacia No Brasil In Gasparoto, A., Sala, J. (Coords.) Relações Internacionais: Polaridades e Novos/Velhos Temas Emergentes.

Pp. 25-54. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Filosofia e Ciências.
https://www.researchgate.net/profile/Jose-Sala-2/publication/367894118_Relacoes_Internacionais_polaridades_e_novosvelhos_temas_emergentes/links/63ea76434dcb750da7570dae/Relacoes-Internacionais-polaridades-e-novos-velhos-temas-emergentes.pdf#page=37

Prado, H. (2016). A cooperação descentralizada e a política para a fronteira do Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Tese de Doutorado. Universidade do Estado de Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.
<https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/12460/1/tese%20Henrique%20S%20A%20%20Prado.pdf>

Presidência da República. (1988). CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Consultado em 20 de março de 2025, em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Sem autor. (2002c). Presidente Feldman recebe comitiva da República Popular da China. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 24 de junho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?17/05/2001/presidente-feldman-recebe-comitiva-da-republica-popular-da-china>

Sem autor. (2021f). Por unanimidade, diretoria da Anvisa aprova uso emergencial da CoronaVac. Portal do Butantan. Consultado a 21 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/por-unanimidade-diretoria-da-anvisa-aprova-uso-emergencial-da-coronavac>

Queiroz, E. (2020a). Em Meio A Disputa Global, Maranhão Recebe Mais De 250 Respiradores Em Menos De Um Mês. Secretaria da Saúde do Estado do Maranhão. Consultado a 15 de agosto de 2025, em <https://www.saude.ma.gov.br/destaques/em-meio-a-disputa-global-maranhao-recebe-mais-de-250-respiradores-em-menos-de-um-mes/>

Queiroz, E. (2020b). Mais De Cem Respiradores Chegam Ao Maranhão Para Pacientes Com Coronavírus. Secretaria da Saúde do Estado do Maranhão. Consultado a 15 de agosto de 2025, em <https://www.saude.ma.gov.br/destaques/mais-de-cem-respiradores-chegam-ao-maranhao-para-pacientes-com-coronavirus/>

Queiroz, E. (2020c). Secretaria De Saúde Monitora Um Caso Suspeito Do Coronavírus (Covid-19) No Maranhão. Secretaria da Saúde do Estado do Maranhão. Consultado a 15 de agosto de 2025, em <https://www.saude.ma.gov.br/destaques/secretaria-de-saude-monitora-um-caso-suspeito-do-coronavirus-covid-19-no-maranhao/>

- Raggio, A. (2022). Paradiplomacy And Twinning Of Chinese And Latin American Cities. In Borbón, J., Soto, S., Dimensions Of China's Diplomacy In Latin America And The Caribbean. Pp. 23-34. Latin American Faculty of Social Sciences. Retirado de <https://pt.scribd.com/document/674409107/Dimensions-of-China-s-Diplomacy-in-Latin-America-and-the-Caribbean-1>
- Redação. (2002). Delegação em visita à Assembléia propõe estreitar laços entre Brasil e China. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 24 de junho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?10/04/2002/delegacao-em-visita-a-assembleia-propoe-estreitar-lacos-entre-brasil-e-china>
- Redação. (2004a). Comitiva do parlamento da maior província da China visita a Assembléia. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 24 de junho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?17/06/2004/comitiva-do-parlamento-da-maior-provincia-da-china-visita-a-assembleia->
- Redação. (2004b). Secretário apresenta resultados de viagem à China. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 24 de junho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?22/06/2004/secretario-apresenta-resultados-de-viagem-a-china>
- Redação. (2013). Comitiva chinesa visita Assembleia. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 30 de junho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?22/03/2013/comitiva-chinesa-visita-assembleia>
- Redação, Santos, L. (2014). Exposição apresenta fotos de relações diplomáticas entre o a China e o Brasil. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 30 de junho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?09/06/2014/exposicao-apresenta-fotos-de-relacoes-diplomaticas-entre-o-a-china-e-o-brasil>
- Redação. (2015). Representantes da cidade chinesa de Tianjin visitam Assembleia. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 30 de junho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?09/11/2015/representantes-da-cidade-chinesa-de-tianjin-visitam-assembleia>
- Redação. (2016). Assembleia sedia 1º Seminário Internacional Brasil China. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Consultado a 30 de junho de 2025, em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?05/12/2016/assembleia-sedia-1--seminario-internacional-brasil-china>

- Rodrigues, G., Sousa, A. (2021). Conflitos entre os Governos Subnacionais durante a Pandemia da Covid-19: o Estado de São Paulo e o Caso da Vacina CoronaVac. *Revista Monções*, Dourados, MS, V.10, Nº19. Pp. 36-69. <https://ojs.ufgd.edu.br/moncoes/article/view/13335/8180>
- Rodrigues, G., Sousa, A. (2023). São Paulo, Xangai: Convergências, Choques E Perspectivas Da Paradiplomacia Nas Relações Bilaterais Brasil-China. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 37, pp. 53-69. <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37art3>
- Rodrigues, H. (2018). Experiência De Cooperação Transfronteiriça Em Saúde: Política Pública, Cooperação, Paradiplomacia, Governança, Resiliência. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Pampa. São Borja, RS. <https://dspace.unipampa.edu.br/bitstream/riui/3745/1/Hamilton%20Santos%20Rodrigues%202018.pdf>
- Rodrigues, V. (2025). Ministério da Saúde reforça parceria com a China para construção do primeiro Hospital Inteligente do Brasil. Ministério da Saúde. Consultado a 13 de julho de 2025, em <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2025/abril/ministerio-da-saude-reforca-parceria-com-a-china-para-construcao-do-primeiro-hospital-inteligente-do-brasil>
- Rossi, R., da Silva, S. (2020). O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. *Espaço e Economia*, 18. <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.13776>
- Saba, L. (2024). Pressão política do PL não impede Tarcísio de extinguir secretaria. *Gazeta do Povo*. Consultado a 4 de setembro de 2025, em <https://www.gazetadopovo.com.br/sao-paulo/pressao-politica-do-pl-nao-impede-tarcisio-de-extinguir-secretaria/>
- Salomon, M. (2011). Paradiplomacy in the developing world: The case of Brazil. In Amen, M., McCarney P., Segbers, K., Toly, N. (Eds.) *Cities and Global Governance. New Sites for International Relations*. <https://doi.org/10.4324/9781315572086>
- Salomón, M. (2012). Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? *Mural Internaciona* 3(2), 9–15. <https://doi.org/10.12957/rmi.2012.6378>
- Salomón, M. (2024). “La paradiplomacia en Brasil”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 24: Núm. 1, pp. 13-19. https://www.researchgate.net/publication/378018255_La_paradiplomacia_en_Brasil_Una_institucion_importada_pero_con_caracteristicas_propias

- Santos, I. (2014). Missão Brasileira Vai À China E À Finlândia Por Inovação Empresarial. Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão. Consultado a 18 de agosto de 2025, em <https://www.fapema.br/missao-brasileira-vai-a-china-e-a-finlandia-por-inovacao-empresarial/>
- Santos, I. (2016). Conferência Internacional Debate Cultura De Paz Entre Nações Em São Luís. Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão. Consultado a 18 de agosto de 2025, em <https://www.fapema.br/conferencia-internacional-debate-cultura-de-paz-entre-nacoes-em-sao-luis/>
- Santos I. (2017). Fapema Assina Memorando Com Universidades Chinesas. Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão. Consultado a 18 de agosto de 2025, em <https://www.fapema.br/fapema-assina-memorando-com-universidades-chinesas/>
- Santos-Melo, G. Z., Andrade, S. R. ., Meirelles, B. H. S., & Ortiga, A. M. B.. (2020). Integration in health: cooperation at triple international border Amazon. Revista De Saúde Pública, 54, 05. <https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2020054001306>
- Santiago, A. R., & Duarte, P. A. B. (2025). The health silk road in China's governance and multilateralism: towards a role adjustment. Global Security: Health, Science and Policy, 10(1). <https://doi.org/10.1080/23779497.2025.2486936>
- Santiago, A., Rocha, C. (2024). Global Health Diplomacy As An Instrument Of Soft Power In Brazil-China Relations. e-journal of International Relations (2)15. pp. 290-308 <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT0324.14>
- Sem autor. (2017b). São Paulo pode sediar primeiro hospital chinês da América Latina. Portal do Governo do Estado de São Paulo. Consultado a 19 de junho de 2025, em <https://sp.gov.br/sp/canais-comunicacao/noticias/sao-paulo-pode-sediar-primeiro-hospital-chines-da-america-latina>
- Sem autor. (2020h). São Paulo recebe primeiras 120 mil doses da Coronavac. Portal do Butantan. Consultado a 21 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/sao-paulo-recebe-primeiras-120-mil-doses-da-coronavac>
- Serra, E. (2005). Presidente da Câmara de Comércio e Indústria do Brasil e da China propõe parceria ao Maranhão. Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Consultado a 16 de agosto de 2025, em <https://www.al.ma.leg.br/sitealema/arquivadas/?noticia=1038>

- Sem autor. (2021g). “Se você olhar para os dados do mundo real, vai ver que a vacina faz um ótimo trabalho”, afirma vice-presidente da Sinovac. Portal do Butantan. Consultado a 21 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/%E2%80%9Cse-voce-olhar-para-os-dados-do-mundo-real-vai-ver-que-a-vacina-faz-um-otimo-trabalho%E2%80%9D-afirma-vice-presidente-da-sinovac->
- Shen, G. C., & Fan, V. Y. (2014). China’s provincial diplomacy to Africa: applications to health cooperation. *Contemporary Politics*, 20(2), 182–208. <https://doi.org/10.1080/13569775.2014.907993>
- Sem autor. (2022). Segundo dia do Simpósio Internacional sobre a Nova Rota da Seda da China destaca oportunidades de incremento para a economia do Maranhão. Governo do Maranhão. Consultado a 4 de outubro de 2025, em <https://www.ma.gov.br/noticias/segundo-dia-do-simposio-internacional-sobre-a-nova-rota-da-seda-da-china-destaca-oportunidades-de-incremento-para-a-economia-do-maranhao>
- Skorupska, A., & Szczudlik, J. (2021). EU–China paradiplomacy – the perspective of cities, regions and provinces. Repositório da Universidade de Łódź, Polónia. Retirado de <https://dspace.uni.lodz.pl:8443/xmlui/handle/11089/33371>
- Soares, A., & Menezes, R. F. (2021). Coronavírus no Brasil: a marcha da insensatez. *Saúde E Sociedade*, 30(2), e200653. Retirado de <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/5yX9fgRWPFXzGYtVvygnVpD/?lang=pt>
- Sem autor. (2025b). Sobre a Sedepe. Governo do Maranhão. Consultado a 4 de setembro de 2025, em <https://sedepe.ma.gov.br/sobre-sepe>
- (sem autor e sem data). Sobre Cooperação Sul-Sul e Cooperação Triangular. Gabinete das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul. Consultado em 4 de fevereiro de 2025, em <https://unsouthsouth.org/about/about-sstc/>
- Soldatos, P., Michelmann, H. (1992). Subnational units’ paradiplomacy in the context of European integration, *Journal of European Integration*, 15:2-3, 129-134. <https://doi.org/10.1080/07036339208428971>
- Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In Soldatos, P., Michelmann, H. (Eds.) *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* pp. 34-53. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198274919.003.0002>

- Sem autor. (2020d). SP define centros que farão testes da vacina contra o coronavírus. Portal do Governo do Estado de São Paulo. Consultado a 19 de junho de 2025, em <https://sp.gov.br/sp/canais-comunicacao/noticias/sp-define-centros-que-farao-testes-da-vacina-contra-o-coronavirus>
- Sem autor. (2020i). SP inicia produção brasileira de vacina do Butantan. Portal do Butantan. Consultado a 21 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/sp-inicia-producao-brasileira-de-vacina-do-butantan>
- Sousa, C., Ribeiro, H. (2023). A paradiplomacia e a difusão de políticas públicas na resposta à Covid-19 no Brasil. As Múltiplas dimensões da crise de Covid-19: perspectivas críticas da Saúde Global e Sustentabilidade. São Paulo: FSP/USP <https://repositorio.usp.br/item/003160273>
- Souza, A. (2014). Repensando A Cooperação Internacional Para O Desenvolvimento In (Coord.) Souza, A. Repensando A Cooperação Internacional Para O Desenvolvimento. pp. 11-32. Ipea. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3308>
- Souza, S. G., de Albuquerque, A. L. S., & Magalhães, L. G. (2024). Governos subnacionais e a questão climática: Uma análise da atuação municipal na agenda do clima a partir do estudo de caso da Secretaria do Clima de Niterói (SECLIMA). Revista De Iniciação Científica Em Relações Internacionais, 12(23), 1–11. Retirado de <https://doi.org/10.22478/ufpb.2318-9452.2024v12n23.68559>
- Sotillo, J. (2010). Introdução. In Ayllón, B, & Surasky, J. (coords.). La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: Utopía y Realidad. 11-16. Instituto Universitario de Desarrollo. Los Libros de Catarata. https://www.researchgate.net/publication/283939528_La_Cooperacion_Sur_-_Sur_en_Latinoamerica_utopia_y_realidad
- Sousa, C. C. da C., & Ribeiro, H. (2023). A paradiplomacia e a difusão de políticas públicas na resposta à Covid-19 no Brasil. In As Múltiplas dimensões da crise de Covid-19: perspectivas críticas da Saúde Global e Sustentabilidade. São Paulo: FSP/USP. <https://doi.org/10.11606/9786588304211>
- Sousa, A., Rodrigues, G. (2023). São Paulo, Xangai: Convergências, Choques E Perspectivas Da Paradiplomacia Nas Relações Bilaterais Brasil-China. Boletim de Economia e Política Internacional, n37. <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37art3>

- Svensson, S. (2016). Health policy in cross-border cooperation practices: the role of Euroregions and their local government members. *Territory, Politics, Governance*, 5(1), 47–64
<https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1114962>
- Tavares, R. (2016). "Paradiplomacy: Cities and States as Global Players," OUP Catalogue, Oxford University Press. <https://cris.unu.edu/paradiplomacy-cities-and-states-global-players>
- Tavares, A. (2025). Butantan tem três projetos de parceria aprovados para vacinas da dengue, gripe aviária e vírus sincicial respiratório. Portal do Butantan. Consultado a 13 de julho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/butantan-tem-tres-projetos-de-parceria-aprovados-para-vacinas-da-dengue-gripe-aviaria-e-virus-sincicial-respiratorio>
- Sem autor. (2021h). Tempo de imunidade e terceira dose de vacinas de vírus inativado nas discussões do segundo dia do CoronaVac Symposium. Consultado a 21 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/tempo-de-imunidade-e-terceira-dose-de-vacinas-de-virus-inativado-nas-discussoes-do-segundo-dia-do-coronavac-symposium>
- Sem autor. (2021i). Terceira dose de CoronaVac mantém anticorpos altos por até um ano, mostra pesquisa da China. Portal do Butantan. Consultado a 21 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/terceira-dose-de-coronavac-mantem-anticorpos-altos-por-ate-um-ano-mostra-pesquisa-da-china>
- (sem autor e sem data). The Asian-African Conference. Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China. Consultado a 5 de fevereiro de 2025, em https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/wjls/3604_665547/202405/t20240531_11367588.html
- Tubilewicz, C. (2017). Paradiplomacy as a provincial state-building project: The case of Yunnan's relations with the Greater Mekong Subregion. *Foreign Policy Analysis*, 13(4), 931–949.
<https://doi.org/10.1093/fpa/orw022>
- TV Assembleia Maranhão. (2018). Estão abertas as inscrições gratuitas para curso de língua chinesa. *Youtube*. Consultado a 4 de outubro de 2025, em <https://www.youtube.com/watch?v=Sr7MUYhx91M>
- TV Assembleia Maranhão. (2024). Comitativa chinesa ligada ao setor agrícola visita o Maranhão. *Youtube*. Consultado a 4 de outubro de 2025, em <https://www.youtube.com/watch?v=X94MR3HY5kY>

Sem autor (2025). UFMA firma acordo internacional com a principal instituição de ciências sociais da China e passa a integrar rede global de estudos pela democracia. Universidade Federal do Maranhão. Consultado a 18 de agosto de 2025, em <https://portalpadrao.ufma.br/site/noticias/ufma-firma-acordo-internacional-com-a-principal-instituicao-de-ciencias-sociais-da-china-e-passa-a-integrar-rede-global-de-estudos-pela-democracia>

Unidade Especial para a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. (1978). Plano de Ação de Buenos Aires. Gabinete das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul. Consultado a 5 de fevereiro de 2025, em <https://unsouthsouth.org/bapa40/documents/buenos-aires-plan-%20of-action%20/>

Sem autor. (2011). Unesp abre vagas para curso de mandarim. Portal do Governo do Estado de São Paulo. Consultado a 18 de julho de 2025, em <https://sp.gov.br/sp/canais-comunicacao/noticias/unesp-abre-vagas-para-curso-de-mandarim>

Sem autor. (2010). Unesp assina convênio com universidade chinesa. Portal do Governo do Estado de São Paulo. Consultado a 18 de julho de 2025, em <https://sp.gov.br/sp/canais-comunicacao/noticias/unesp-assina-convenio-com-universidade-chinesa>

Sem autor. (2024). USP terá centro internacional para incrementar ações de colaboração com a China. Jornal da USP. Consultado a 13 de julho de 2025, em <https://jornal.usp.br/institucional/usp-tera-centro-internacional-para-incrementar-acoes-de-colaboracao-com-a-china/>

Sem autor. (2021j). Vacinação contra Covid-19 pode ser anual desde que vacinas sejam atualizadas, dizem cientistas em simpósio internacional. Portal do Butantan. Consultado a 21 de junho de 2025, em <https://butantan.gov.br/noticias/vacinacao-contra-covid-19-pode-ser-anual-desde-que-vacinas-sejam-atualizadas-dizem-cientistas-em-simposio-internacional>

Viana, S. (2022). *Relações Bilaterais Estado de São Paulo-China (2001-2019)*. In Morosini, F., Badin, M. (Coords.) *Direito das Relações Econômicas Brasil-China: Evidências Empíricas*. Lumen Juris. Rio de Janeiro.

Sem autor. (2010). Vice-ministro chinês visita a sede da Investe São Paulo. Portal do Governo do Estado de São Paulo. Consultado a 16 de julho de 2025, em <https://sp.gov.br/sp/canais-comunicacao/noticias/vice-ministro-chines-visita-a-sede-da-investe-sao-paulo>

- Vigevani, T. (2006). Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, 21(62), 127–139. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000300010>
- Warmerdam, W., de Haan, A. (2019). South-South Cooperation with Chinese Characteristics. In Besada, H., Tok, M., Polonenko, L. (Coords.) *Innovating South-South Cooperation: Policies, Challenges, And Prospects*. University of Ottawa Press. Pp. 141.172.
- William, W. (2020). *A Operação Secreta Etiópia-Maranhão: A Guerra dos Respiradores no Ano da Pandemia*. Vestígio. São Paulo.
- Xinghua. (2024). Five Principles of Peaceful Coexistence -- timeless guide for int'l relations. Consultado a 28 de maio de 2025, em https://english.www.gov.cn/news/202406/29/content_WS667f6667c6d0868f4e8e8af9.html
- Zhang, D. (2017). Why cooperate with others? Demystifying China's trilateral aid cooperation. *The Pacific Review*, 30(5), 750–768. <https://doi.org/10.1080/09512748.2017.1296886>

Anexos

Anexo I – Guião de Entrevistas

Guião das Entrevistas Semiestruturadas:

A presente investigação tem como objetivo analisar a cooperação descentralizada em saúde no período pós-pandémico, entre o estado do Maranhão e a República Popular da China, abordando tópicos como a saúde, cooperação e relações paradiplomáticas. O participante pode parar a entrevista a qualquer momento, ou recusar-se a responder a qualquer pergunta.

Enquadramento	Perguntas	Palavras-chave
Informações sobre a carreira profissional do participante.	<ul style="list-style-type: none">Gostaria que falasse um pouco sobre o seu percurso profissional.	Saúde; Covid-19.
Período Pré-Pandémico	<ul style="list-style-type: none">Como caracteriza a relação entre o estado de São Paulo/Maranhão com a República Popular da China, em termos de cooperação na área da saúde, antes da Pandemia?Como surgiu a iniciativa de estabelecer cooperação com a RPC no âmbito do combate à Covid-19?	Cooperação; Estados; Paradiplomacia; Saúde.
Período Pandémico	<ul style="list-style-type: none">De que forma é que descreve o processo de cooperação em saúde entre o estado de São Paulo/Maranhão com a RPC, durante a Pandemia?<ul style="list-style-type: none">Quais foram os fatores que facilitaram e que dificultaram esse processo?	Covid-19; Institutos; Empresas; Governo Estadual; RPC;
Período Pós-Pandémico	<ul style="list-style-type: none">Como descreve a continuidade da cooperação em saúde, no período pós-pandémico?<ul style="list-style-type: none">Como caracteriza as novas parcerias em saúde?Em que medida é que a cooperação durante a Pandemia contribuiu para o estabelecimento das novas parcerias?	Novas Parcerias; Tipologia; Atores.
Encerramento	<ul style="list-style-type: none">Há algum aspeto que considere importante e que não tenha sido abordado nas questões anteriores?	

Anexo II – Codebook

Código	Descrição	Exemplo
1. Projetos de Cooperação	Conjunto de atividades desenvolvidas entre São Paulo/Maranhão e a RPC de forma a atingir um objetivo em comum, num dado setor.	(...) e aí, os projetos concretos mesmo de cooperação ficavam a cargo da secretaria, das secretarias ou das instituições vinculadas às secretarias.
2. Cooperação em Saúde	Relaciona-se ao setor da saúde, vigilância sanitária, bem-estar, biotecnologia ou parcerias médicas entre os estados brasileiros e a RPC.	(...) o diretor do Instituto Butantan, anunciou uma parceria com a farmacêutica chinesa Sinovac (...).
2.1 Acordos Vacinais	Parcerias estabelecidas com vista à pesquisa, produção e testagem de uma vacina.	Com efeito, observa-se que os acordos vacinais têm sido uma iniciativa consistente nos três períodos analisados, bem como a participação em conferências.
2.2 Saúde Digital	Aplicação da tecnologia ao setor da saúde, com o objetivo de melhorar os cuidados prestados.	Adicionalmente, verificou-se também a continuidade das conferências da Regional Leaders Summit, no âmbito da saúde digital.
2.3 Biotecnologia	Utilização dos conhecimentos nas áreas da biologia, engenharia, bioquímica e genética para a manipulação de um organismo, de um componente de um organismo, ou outro sistema biológico com fins específicos na área da medicina.	De acordo com este entrevistando, o setor da biotecnologia na RPC encontra-se em crescimento (...).
2.4 Transferência de Tecnologia em Matéria de Saúde	Transferência de matéria prima, conhecimentos técnicos e patentes entre laboratórios, com vista à sua transformação num produto final.	Caso os testes fossem bem-sucedidos, seria realizado um acordo de transferência de tecnologia para a produção em massa da vacina (...).
3. Cooperação Económica	Relações económicas, comerciais, financeiras e	A cooperação económica foi bem o foco.

	industriais entre São Paulo/Maranhão e a RPC.	
3.1 Comércio Externo	Fluxos comerciais entre São Paulo/Maranhão e a RPC.	(...) o comércio externo e os investimentos ocupam um papel de maior destaque.
3.2 Atração de Investimentos	Processo de captação de capitais, empresas e indústrias com vista ao desenvolvimento socioeconómico dos estados brasileiros.	(...) no seu mandato são iniciadas relações com a RPC tendo em vista a atração de investimentos.
3.3 Diplomacia Económica Subnacional	Promoção dos interesses económicos dos estados brasileiros através da realização e participação em missões e eventos, bem como através da criação de agências específicas.	A organização destas iniciativas revela, portanto, uma postura proativa na Paradiplomacia e na promoção da diplomacia económica subnacional (...).
3.4 Agricultura Familiar	Produção agrícola gerida por um núcleo familiar e realizada em pequenas propriedades rurais.	(...) a agricultura familiar tem também tido um destaque significativo na cooperação sino-maranhense (...).
4. Educação	Relações educacionais entre São Paulo/Maranhão e a RPC.	A promoção do Mandarin é também uma parte integrante da cooperação chinesa em educação (...)
5. Paradiplomacia	Interações diretas dos estados brasileiros com a RPC com vista à promoção dos interesses locais, de forma bilateral ou multilateral.	(...) as relações sino-maranhenses ainda se encontravam numa etapa de inicial, na qual ainda reinava o centralismo da cooperação económica, pelo que os esforços na Paradiplomacia se concentravam nesse sentido.
5.1 Redes de Governos Regionais	Comunidade de governos subnacionais, ao nível regional, na qual as partes integrantes, incluindo o estado de São Paulo e a província de Shandong, cooperação entre si, numa ou em várias áreas.	E para além disso, vale também destacar que São Paulo participava de uma rede de governos regionais (...).
5.2 Missões Oficiais	Deslocação de delegações por parte dos estados brasileiros ou por parte da RPC, com vista à discussão de parcerias em áreas de interesse comuns.	A relevância da cooperação económica nas relações sino-paulistas reflete-se também no teor de grande parte das missões oficiais,

		quer da parte chinesa, como da parte brasileira (...).
6. Relações Institucionais	Interações entre entidades governamentais ou institucionais dos estados brasileiros e da RPC.	Nós tínhamos um diálogo constante com o Consulado da China em São Paulo (...).
6.1 Comunicação Institucional	Trocas de informação entre as instituições de São Paulo/Maranhão com instituições chinesas.	Além destes questionários, outra forma de comunicação institucional do governo de São Paulo com este consulado e com restante rede consular, eram os boletins informativos (...).
6.2 Cooperação Informal	Relações pessoais desenvolvidas entre indivíduos das contrapartes brasileira e chinesa.	Com efeito, evidencia a cooperação informal, isto é, as relações pessoais com os parceiros da Sinovac como essenciais para ultrapassar as barreiras culturais nas negociações (...).
7. Percepções e Motivações	Fatores e interesses que influenciam a cooperação entre São Paulo/Maranhão e a RPC.	(...) a cooperação económica prevalece como principal motivação para a cooperação com a RPC, percebendo esta relação como uma oportunidade para a dinamização económica do estado (...).
7.1 Motivações para a Cooperação com a RPC	Incentivos dos estados brasileiros para cooperar com a RPC.	A cooperação económica ocupa o lugar central enquanto incentivo para a Paradiplomacia Chinesa, mas destacam-se também outras motivações.
7.2 Percepções sobre Oportunidades e Riscos	Perspetivas sobre condições favoráveis ou desfavoráveis que influenciam a cooperação entre os estados brasileiros e a RPC.	Refere ainda que no caso do estado do Maranhão, esta percepção acerca dos riscos de investimento tem um maior impacto devido às condições socioeconómicas do estado (...).
8. Barreiras e Desafios à Cooperação	Obstáculos enfrentados no âmbito das parcerias entre São Paulo/Maranhão e a RPC.	Neste sentido, pode dizer-se que a parceria com a RPC enfrentou alguns desafios para a sua concretização (...).
8.1 Obstáculos Culturais e Linguísticos	Dificuldades na comunicação relacionadas à	Para além do conflito entre o Governo Federal e os governos subnacionais,

	linguagem e às respetivas características culturais.	outro desafio para a concretização desta parceria foram os obstáculos culturais e linguísticos.
8.2 Conflitos entre Diferentes Níveis de Governo	Conflitos entre os governos estaduais e o Governo Federal Brasileiro.	Os conflitos entre estes diferentes níveis de governo no período pandémico incidiram sobretudo na questão da compra dos ventiladores.
8.3 Resistência Política Interna	Oposição da Presidência da República face às ações desenvolvidas pelos governos estaduais brasileiros.	Ainda assim, o processo de testes, fabrico e distribuição das vacinas foi marcado por diversos episódios de resistência política interna da parte de Bolsonaro (...).
9. Impactos da Cooperação	Resultados práticos das parcerias desenvolvidas entre São Paulo/Maranhão e a RPC.	(...) sugere-se que a mesma é também fruto dos impactos da cooperação a nível social e institucional, durante a Pandemia (...).
9.1 Impactos económicos	Alterações da cooperação com a RPC no desenvolvimento económico dos estados brasileiros.	(...) na execução de muitos projetos previstos para o estado do Maranhão que teriam um grande impacto económico.
9.2 Impactos Sociais	Resultados práticos das parcerias diretamente na população dos estados brasileiros.	(...) quer no âmbito da cooperação na construção de infraestruturas, como no intercâmbio de conhecimentos, bem como nos impactos sociais sobretudo para a diáspora chinesa (...).
9.3 Impactos Institucionais	Consequências das parcerias entre os estados brasileiros e a RPC nas instituições estaduais e Federais.	(...) bem como a influenciar o sistema legal e institucional a seu favor, por intermédio das decisões do Supremo Tribunal Federal, gerando impactos institucionais dentro do Brasil.
9.4 Impactos Tecnológicos	Efeitos das parcerias estabelecidas no desenvolvimento tecnológico dos estados brasileiros.	(...) este envolvimento da USP num número considerável de parcerias, que terão um grande impacto social, tecnológico e económico, a nível estadual e nacional (...).



UNIVERSIDADE
PORTUCALENSE

upt.pt