



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

KELVIN ARAÚJO DA NÓBREGA DIAS

**PARADIPLOMACIA EM TEMPOS DE CRISE: A Política Externa do Consórcio
Nordeste na Pandemia de COVID-19 (2019-2022)**

**JOÃO PESSOA - PB
2024**

KELVIN ARAÚJO DA NÓBREGA DIAS

**PARADIPLOMACIA EM TEMPOS DE CRISE: A Política Externa do Consórcio
Nordeste na Pandemia de COVID-19 (2019-2022)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Externa e Segurança Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira

Coorientador: Prof. Dr. Filipe Reis Melo

**João Pessoa
2024**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

D541p Dias, Kelvin Araújo da Nóbrega.
Paradiplomacia em tempos de crise [manuscrito]
: a política externa do Consórcio Nordeste na
Pandemia de COVID-19 (2019-2022) / Kelvin Araújo da
Nóbrega Dias. - 2024.
181 p. : il. colorido.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Relações
Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba,
Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas,
2024.

"Orientação : Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz
Ferreira, Coordenação do Curso de Relações
Internacionais - CCBSA. "

1. Consórcio Nordeste. 2. COVID-. 3.
paradiplomacia. 4. Política externa. I. Título

21. ed. CDD 327.1

KELVIN ARAÚJO DA NÓBREGA DIAS

**PARADIPLOMACIA EM TEMPOS DE CRISE: A Política Externa do Consórcio
Nordeste na Pandemia de COVID-19 (2019-2022)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Externa e Segurança Internacional.

Aprovada em: 04/07/2024.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Filipe Reis Melo (Coorientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Fernando Santomauro
Programa San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP)

“We are in effect being called upon to construct our utopias, not merely to dream about them. Something will be constructed. If we do not participate in the construction, others will determine it for us.”
(Immanuel Wallerstein, The inter-state structure of the modern world-system, 1996).

AGRADECIMENTOS

À minha família pelo suporte durante essa caminhada, gostaria de expressar minha gratidão ao meu pai, Roberto, meu exemplo de paciência, à minha mãe, Verônica, meu exemplo de valentia e à minha irmã, Kellen, meu exemplo de persistência. Tudo o que temos é o tempo presente. Sou sortudo de contar com o apoio de vocês.

Aos amigos e colegas que tornaram leves os momentos mais difíceis e me salvaram mais vezes do que eu consigo lembrar, especialmente Júlio Moura, Maycon Andrade, Dayane Cavalcante, Yan-Yalla, Pauly Melo, Rebeca Rabêlo, Éwerton Santos, Maiko Jhonata, Jay Dantas, Patt e Nathalia Williany.

Àqueles que me ouviram com carinho e as trocas me lembravam outros mundos possíveis, Emília Danila, Ana Cristina, Lidi Ferreira, Eduardo Carvalho, Heitor Andrade, Alyson Silva, Danilo Augusto e João Paulo Xavier.

Às minhas amigas Duda Cavalcanti e Ana Catarina, que estão comigo desde que éramos praticamente bebês, é uma alegria ter vocês em minha vida há tanto tempo.

Ao meu presente da graduação, Larissa Martins, mesmo longe fisicamente, sinto-me conectado a você. Sua forma de viver me inspira. Te admiro muito.

Ao meu querido Lucas Bernardo, que sorte ter te conhecido e poder continuar contando com seu apoio, amizade e ternura. Seu jeito doce de ser cativa muitos corações por onde passa.

Ao meu denço, Vinícius Gouveia, Geni disse para seguirmos celebrando nossos desvios. Mundos sem muros e prisões. Luedji canta: “Pela miríade dos seus olhos mansos, desperta tanto brilho, tanta beleza, que não se perde em certezas”. Olho para o céu e lembro, tudo que vive e pulsa é gestado pela incerteza.

À comunidade Ballroom Parahyba, onde consolidei minhas potencialidades artísticas, explorei e descobri diferentes versões de mim mesmo. Guardo com carinho os momentos em que as muitas contradições e divergências, inerentes à dinâmica de qualquer corpo social, foram deixadas de lado para nos celebrarmos em coletividade.

Aos camaradas da Unidade Popular pelo Socialismo (UP), que têm sido um exemplo de luta incansável e que renovam minhas esperanças constantemente. Expresso minha gratidão às diversas organizações que, de uma forma ou de outra, contribuíram para minha jornada, notadamente ao Movimento Correnteza, União da Juventude Rebelião (UJR), Movimento de Mulheres Olga Benário e à Associação Paraibana dos Estudantes Secundaristas (APES). Àquelas que estiveram ao meu lado, Amdraca, Isabelle Ribeiro, Beatriz Firmino, Duda Diniz e Joyce Moura.

Gostaria de fazer menção especial ao Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e à Ocupação João Pedro Teixeira, localizada no centro da cidade de João Pessoa, cuja atuação é de extrema importância para denunciar os problemas estruturais do capitalismo, como a gentrificação e a especulação imobiliária, bem como mudar a realidade de diversas pessoas por meio da luta e da práxis revolucionária, construída pelo povo e para o povo. Antes de ser ocupado, o Edifício Nações Unidas estava abandonado há mais de cinco anos, o que reflete o descaso dos governos em relação ao centro e à cultura da cidade. As dinâmicas de centro-periferia e as relações de subalternidade que abordo nesta dissertação, tanto em relação às regiões Norte e Nordeste em contrapartida ao Sul e Sudeste (a nível nacional), quanto a América Latina em relação ao Norte Global, parecem compartilhar semelhanças no desenvolvimento da cidade de João Pessoa, onde o centro vive o abandono enquanto os investimentos se concentram nas regiões litorâneas da capital. É imprescindível pensar a cidade para todos os seus habitantes. Não só, as lutas por moradia e reforma urbana nos lembram que os direitos de minorias sexuais no capitalismo estão longe de se restringir ao casamento e à formação da família nuclear.

À professora Xaman Minillo e a todes do PoliSexI (Grupo de Pesquisa sobre Políticas Internacionais Sexuais da UFPB), agradeço pelo acolhimento, pela construção de uma RI crítica e por reforçarem meu ânimo nas possibilidades de fazer ciência.

À Alexandra Elbakya, a quem sou grato por criar o *Sci-Hub* e contribuir significativamente para o avanço da ciência mundial. O conhecimento ao não ser compartilhado perde sua utilidade; portanto, o saber científico deve pertencer a todas as pessoas.

À professora Raquel Melo, que me acompanhou e apoiou desde a graduação e por quem nutro grande admiração.

Ao meu professor e orientador Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira, que contribuiu com meu crescimento acadêmico, como também pessoal. Sua sabedoria, paciência e apoio foram fundamentais nesta jornada. Sou grato pelos ensinamentos, oportunidades e pela confiança depositada em mim nesta caminhada.

Aos professores Dr. Filipe Reis Melo e Dr. Fernando Santomauro, por fazerem parte da minha banca de qualificação e de defesa com suas estimadas e enriquecedoras contribuições.

Aos professores da Pós-Graduação em Relações Internacionais da UEPB por contribuírem para o meu crescimento acadêmico e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento desta pesquisa.

A todas as pessoas que estiveram comigo de alguma forma durante esse ciclo.

RESUMO

Esta dissertação parte da compreensão de que o Consórcio Nordeste atuou como um ente paradiplomático, efetuando relações e uma política internacional para o combate à pandemia de COVID-19. Portanto, trata-se de um estudo de caso que analisa a política externa deste ator nordestino durante o período de 2019 a 2022, a partir das negociações em torno da aquisição de insumos sanitários, bem como da atuação de seu Comitê Científico (C4NE). A teoria dos jogos de dois níveis de Putnam e a discussão conceitual do termo ‘paradiplomacia’ compõem o marco teórico. Os resultados apontam que a organização nordestina atuou como uma caixa de ressonância da OMS, funcionando como um representante local das práticas globais recomendadas pela autoridade sanitária. A paradiplomacia foi evidente ajudando os estados e os municípios, enquanto o então governo federal não estava totalmente envolvido. A política externa do Consórcio também se caracterizou por relações diretas com entidades estrangeiras e organismos internacionais, como a empresa Pulsar e o Instituto Gamaleya. Essas iniciativas foram realizadas em resposta à inércia e aos entraves impostos pelo governo federal da época, que frequentemente dificultava ou atrasava os processos de importação essenciais para a gestão da pandemia.

Palavras-Chave: Consórcio Nordeste; COVID-19; paradiplomacia.

ABSTRACT

This dissertation is based on the understanding that the Consórcio Nordeste acted as a paradiplomatic entity, establishing relations and an international policy to combat the COVID-19 pandemic. Therefore, this is a case study that analyzes the foreign policy of this northeastern actor during the period from 2019 to 2022, based on the negotiations around the acquisition of health supplies, as well as the performance of its Scientific Committee (C4NE). Putnam's two-level game theory and the conceptual discussion of the term 'paradiplomacy' make up the theoretical framework. The results show that the northeastern organization acted as a sounding board for the WHO, acting as a local representative of the global practices recommended by the health authority. Paradiplomacy was evident, helping the states and municipalities, while the then federal government was not fully involved. The Consortium's foreign policy was also characterized by direct relations with foreign entities and international organizations, such as the company Pulsar and the Gamaleya Institute. These initiatives were carried out in response to the inertia and obstacles imposed by the federal government of the time, which often hindered or delayed the import processes essential for managing the pandemic.

Keywords: Consórcio Nordeste; COVID-19; paradiplomacy.

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1	– <i>Story</i> do Governador Romeu Zema	21
Imagem 2	– Estrutura de Governança do Consórcio Nordeste	35
Imagem 3	– Estrutura Organizacional do Consórcio Nordeste	36
Imagem 4	– Total de casos de coronavírus no Brasil até setembro de 2023	67
Imagem 5	– Total de casos de coronavírus na China até fevereiro de 2024	68
Imagem 6	– Total de casos de coronavírus na Argentina até fevereiro de 2024	69
Imagem 7	– Cronologia dos primeiros 11 BOs do C4NE	71
Imagem 8	– BRIGADA SUS/NE e aplicativo Monitora COVID-19	88
Imagem 9	– Roteiro do processo de revisão intra-ação (IAR)	91
Imagem 10	– Complementaridade entre IARs e AARs	91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Leis a nível estadual que aprovam o Consórcio Nordeste	23
Tabela 2 – Boletins Oficiais do C4NE	112
Tabela 3 – Processos de Compra	121

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS	11
1. CONSÓRCIO NORDESTE	16
Contexto de Criação e Natureza Jurídica	16
Políticas Públicas e Serviços Públicos	25
2. A PARADIPLOMACIA E O CONSÓRCIO NORDESTE	44
O Consórcio Nordeste no Campo Internacional	44
Explorando o Debate Paradiplomático	47
3. O CONSÓRCIO NORDESTE NA PANDEMIA DE COVID-19 A PARTIR DA ATUAÇÃO DO C4NE	62
COVID-19: Ameaça Global e as Características do Caso Brasileiro	62
Boletins Oficiais do C4NE	70
4. A POLÍTICA EXTERNA DO CONSÓRCIO NORDESTE À LUZ DAS NEGOCIAÇÕES EM TORNO DE RESPIRADORES E VACINAS	114
Desvendando a Teoria dos Jogos de Dois Níveis e seu Contexto Acadêmico	114
Tentativas de Aquisição de Respiradores à Luz dos Jogos de Dois Níveis	121
Tentativas de Aquisição de Vacinas à Luz dos Jogos de Dois Níveis	134
Ponderações sobre as Negociações Internacionais do Consórcio Nordeste	138
CONSIDERAÇÕES FINAIS	141
REFERÊNCIAS	148

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste), criado em 2019, é um agrupamento entre os nove estados¹ nordestinos (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe), que tem como propósito promover a integração e o desenvolvimento da região nordestina do Brasil (Consórcio Nordeste, 2019).

Apesar das diversas motivações e interesses das forças políticas na região Nordeste para a criação do Consórcio, a literatura sublinha um contexto multifacetado que propiciou o surgimento dessa associação. Entre os fatores considerados, destacam-se a retenção de financiamento federal para políticas públicas nos estados nordestinos, a postura agressiva do então presidente em relação aos governadores da região, além dos posicionamentos do Consórcio em oposição às doutrinas de austeridade do governo federal. Adicionalmente, são mencionados os cortes federais nos setores de educação e saúde, a Reforma da Previdência e as controvérsias relacionadas à flexibilização do Estatuto do Desarmamento (Clementino, 2019; Rossi; Silva, 2020).

Outros acontecimentos e posicionamentos políticos conflitantes também marcam essa conjuntura, notadamente durante a pandemia do coronavírus. O presidente à época, Jair Bolsonaro, adotou posturas contrárias às recomendações da comunidade científica internacional, questionando a eficácia das vacinas, dentre outros. Além disso, sua gestão procurou eximir-se de responsabilidades, atribuindo a culpa pela crise sanitária no país aos governadores e prefeitos (Rossi; Silva, 2020; Santos; Fossá, 2020; Werneck, 2021; Da Cruz; Karhawi, 2023).

Embora esse período histórico contemporâneo tenha colocado a região Nordeste e o Consórcio em papel protagonista, cumpre recordar que o pensamento e as políticas públicas regionais possuem seu lastro, de maneira mais sistematizada, com a criação da Sudene em 1959. Portanto, há um antecedente consolidado de coordenação e cooperação governamental entre os entes estaduais na região Nordeste. Essa colaboração, segundo Clementino (2019) e Rossi e Silva (2020), tem sido uma constante ao longo dos anos. Desse modo, a formação do Consórcio Nordeste não se concretiza em decorrência da eleição de Jair Bolsonaro para a Presidência da República, apesar das divergências evidentes entre as partes. Entretanto, é nesse cenário de

¹ Quando nos referimos a uma nação com sua própria estrutura política ou ao conjunto das instituições que garantem a ordem nacional, usamos “Estado” com letra maiúscula, como em “Estado brasileiro” ou “chefe de Estado”. Por outro lado, “estado” com letra minúscula é empregado para designar uma divisão administrativa dentro de um território, como em “estado da Paraíba” ou “estado de Rio Grande do Norte”.

antagonismo político que o ente nordestino adquiriu uma maior visibilidade midiática e popular, sobressaindo-se como um ator relevante.

O Consórcio Nordeste (2019) configura-se como uma iniciativa voltada para a atração de investimentos e uma ferramenta de gestão para as entidades consorciadas, desempenhando, ademais, o papel de coordenação de pactos de governança. A criação do Consórcio propiciou diversas oportunidades, incluindo a capacidade de realizar compras conjuntas, integrar políticas públicas e criar mecanismos de cooperação internacional. Neste quesito, o enfoque da pesquisa recai especificamente sobre o âmbito internacional, direcionando-se para um conceito, teórico e prático, já consolidado na área das Relações Internacionais (RI): a paradiplomacia. Nesse sentido, o presente estudo se alinha a autores que concebem a paradiplomacia de forma ampla, caracterizando-a como o fenômeno de entes subnacionais atuando internacionalmente (Duchacek, 1984; 1990; Soldatos, 1990; Keating, 1999; Cornago, 1999; Lecours, 2002b; 2008; Kuznetsov, 2015).

A partir deste escopo, compreende-se o Consórcio Nordeste como um ator paradiplomático. Desde sua criação, em 2019, a instituição demonstrou a intenção e o esforço em diligenciar cooperação não apenas em âmbito doméstico, mas também internacional. Esse entendimento do Consórcio Nordeste como ator paradiplomático é compartilhado por diversos estudiosos (Ferreira; Dias, 2019; Souza, 2021; Junqueira, Alves, Santos, 2021; Neto, Batista, 2021; Shimizu *et al.*, 2021; Oliveira, Nery, 2021; Borges, De Araújo, 2022). Essa caracterização ganha destaque no contexto da pandemia de COVID-19, especialmente nas iniciativas como a criação do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste (C4NE)² e as tentativas de aquisição conjunta de respiradores e vacinas por meio de negociações internacionais. É sobre esse tema que a presente pesquisa se concentra.

Portanto, o objetivo geral desta dissertação é analisar a atuação do Consórcio Nordeste como um ator paradiplomático durante a pandemia de COVID-19 no período de 2019 a 2022. O marco delimitado corresponde ao ano de criação do Consórcio Nordeste e ao período pandêmico do coronavírus, estendendo-se até a data de publicação do último Boletim do C4NE. Para atingir esse propósito, esta pesquisa aborda os seguintes problemas: (1) ‘De que maneira se caracteriza a paradiplomacia do Consórcio Nordeste?’; (2) ‘Como a atuação do C4NE se alinha com os princípios da OMS e/ou da comunidade científica internacional?’; (3) ‘De que forma se deram as negociações do Consórcio em torno da aquisição de vacinas e respiradores

² O Consórcio criou, em 2020, o Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste (C4NE) (Consórcio Nordeste, 2020a), com objetivo de fortalecer o combate à pandemia de SARS-CoV-2 na região do Nordeste brasileiro, sugerindo recomendações por meio da publicação de Boletins oficiais (BO).

na pandemia de COVID-19?'. Para responder a essas questões, opera-se com a premissa de que o Consórcio Nordeste desempenhou um papel significativo como ator paradiplomático durante a pandemia de COVID-19. Também, trabalha-se com a hipótese de que a paradiplomacia da associação nordestina foi fortalecida devido à postura deliberada do governo federal, representado na época pelo então presidente Bolsonaro, em não conter o avanço da pandemia de COVID-19 no Brasil.³

Para delinear os objetivos, o estudo foi dividido em quatro etapas. A primeira fase envolve a caracterização e contextualização do Consórcio Nordeste, abordando sua criação, natureza jurídica, políticas públicas e serviços públicos. Na seção seguinte, situa-se o Consórcio Nordeste à luz dos estudos em paradiplomacia. Em um terceiro momento, procede-se à análise da organização nordestina, focando especialmente a atuação do C4NE, utilizando os seus 24 Boletins Oficiais (BOs) publicados ao longo da crise sanitária do coronavírus. Inclusive, emprega-se o método comparativo para identificar o alinhamento dessas ações com os parâmetros e diretrizes da Organização Mundial da Saúde (OMS). A análise dos BOs permite a averiguação das medidas, recomendações e diretrizes assumidas pelo ente nordestino. O material documentado é examinado em relação à atuação do C4NE, verificando os procedimentos adotados em consonância com a comunidade científica internacional.

No quarto capítulo, realiza-se uma investigação empírica fundamentada na abordagem do modelo de diplomacia e política doméstica de Putnam (1988; 2010), isto é, a teoria dos jogos de dois níveis. Neste contexto, o foco central da análise aqui proposta desloca-se do Estado-nação para o Consórcio Nordeste, tornando-o o objeto principal em lugar do Estado brasileiro. A análise concentra-se nas negociações internacionais do Consórcio em resposta à demanda gerada pela pandemia de COVID-19 no Brasil, com especial atenção para as tentativas de aquisição de respiradores e vacinas.

No que concerne à metodologia, trata-se de um estudo de caso documental, adotando uma abordagem qualitativa e exploratória. Visa-se gerar novos conhecimentos sobre o Consórcio Nordeste e sua atuação internacional, servindo como base bibliográfica para estudos futuros. Ademais, almeja-se proporcionar aprendizados através da análise do processo negocial e da efetivação de acordos, bem como nas considerações e observações acerca de políticas públicas, destacando tanto acertos quanto erros. Inobstante, o Consórcio Nordeste é um objeto de estudo recente, e, conseqüentemente, pouco averiguado pela academia. Ao abordar esta

³ De acordo com Alves (2021), o Congresso Brasileiro, por meio de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), apresentou evidências que corroboram com esse raciocínio, uma vez que o governo brasileiro ignorou aproximadamente 101 e-mails da empresa biofarmacêutica Pfizer oferecendo vacinas contra o SARS-CoV-2.

temática à luz dos estudos sobre paradiplomacia, com a contribuição da teoria dos jogos de dois níveis, esta pesquisa apresenta um arcabouço teórico-metodológico inovador. Conta-se, portanto, com revisão bibliográfica e jurídica sobre consórcios, paradiplomacia e teoria dos jogos de dois níveis.

Para mais, conduzi uma entrevista semiestruturada com o Secretário Executivo do Consórcio Nordeste (2019 – presente) Carlos Eduardo Gabas, com o intuito de obter mais informações sobre a experiência da organização nordestina na pandemia e do fortalecimento de sua paradiplomacia. O diálogo teve uma duração de 40 minutos. As perguntas foram preparadas com base nas notícias e literatura existentes sobre o Consórcio Nordeste. Neste sentido, seguiu-se uma dinâmica flexível: primeiro, apresentei brevemente meu problema de pesquisa. Em seguida, pedi que o entrevistado falasse livremente sobre as negociações do Consórcio em relação à aquisição de respiradores e vacinas. Também foram feitas perguntas relacionadas a temas como a estrutura organizacional do Consórcio; o C4NE; a relação da associação nordestina com atores internacionais como a OMS; e o papel do Consórcio no cenário brasileiro em desafios futuros, bem como a atuação de outros tipos de comitê científico desse ente regional.

A entrevista foi gravada dia 26 de fevereiro de 2024 com o consentimento do participante e posteriormente transcrita para ser analisada. Esta ferramenta foi essencial para compreender as singularidades, processos, ações e desafios da atuação do Consórcio Nordeste durante a pandemia de COVID-19. Deste modo, informações pertinentes desta interlocução foram adicionadas ao corpo do texto para subsidiar esta pesquisa. Os dados foram então organizados de acordo com cada tema. A amostragem não possibilita generalizações de caráter estatístico, nem representa as perspectivas de todos os funcionários do Consórcio Nordeste. Em vez disso, são oferecidas análises preliminares que permitem compreender uma realidade limitada, levando em consideração as restrições inerentes ao estudo de caso, as quais também são influenciadas pela natureza específica do objeto paradiplomático em análise. Este trabalho não busca estabelecer hipóteses que devam ser replicadas em outros contextos. No entanto, esta dissertação apresenta informações empíricas sobre a política internacional do Consórcio Nordeste, a partir da contribuição de um gestor importante da organização. Trata-se de uma investigação exploratória na compreensão dos embates políticos entre o ator nordestino e a gestão Bolsonaro, assim como os desafios internacionais próprios do contexto da crise global sanitária de coronavírus.

Esta pesquisa foi impulsionada pela curiosidade em relação às divergências entre os governadores da região Nordeste e o então presidente Bolsonaro, abrangendo temas como a

reforma da previdência, políticas de austeridade, Estatuto do Desarmamento e a gestão da pandemia de COVID-19. De igual modo, motivou-se pela necessidade de compreender quais limitações o Consórcio Nordeste enfrentaria ao realizar ações internacionais. Outrossim, pretende-se contribuir para a transparência do Consórcio Nordeste diante da sociedade brasileira, bem como para lançar um olhar crítico sobre a atuação desse órgão e provocar reflexões sobre a descentralização da política externa do Brasil.

Observa-se, ainda, a importância de compreender os benefícios que a paradiplomacia pode proporcionar, especialmente no contexto das assimetrias existentes entre as regiões Norte-Nordeste e Sul-Sudeste do Brasil. Conforme Oliveira (2020), o Nordeste ocupa uma posição periférica em nível nacional, caracterizando-se como uma região que resiste a essas dinâmicas hegemônicas.⁴ A paradiplomacia no Sul-Sudeste é, normalmente, construída com aparato institucional adequado e/ou mais robusto, em contraposição ao que ocorre nas regiões Norte e Nordeste, de acordo com Batista (2022).

Além do mais, a inclinação do presente pesquisador pelo estudo da paradiplomacia ocorre devido à sua postura crítica em relação às teorias tradicionalistas das RI, representadas por pensadores como Morgenthau (2003), Waltz (1979), Jervis (1994), Carr (1981), Grieco (1997), Doyle (1986), Axelrod e Keohane (1985), e Moravcsik (1997). Especificamente, há uma inquietação em relação ao liberalismo e ao realismo, pois tendem a considerar o Estado-nação como o único ator relevante na política internacional (ou, pelo menos, o mais importante, legando outros atores a um papel secundário ou acessório). Logo, esta pesquisa assume uma postura de resistência no campo de estudo dos assuntos globais que frequentemente relega a paradiplomacia a uma posição subalterna, não a reconhecendo como parte integrante da alta política.

⁴ Estudos apontam que o Brasil ocupa uma posição de dependente em relação aos Estados Unidos, em nível externo, ao passo que a região Nordeste do país desempenha um papel subordinado à “metrópole interna”, estabelecida no Sudeste. Nesse contexto, as elites nordestinas se beneficiavam dessa dinâmica, enquanto, simultaneamente, o Sudeste se aproveitava dos excedentes gerados na região Nordeste. Essa sujeição é resultado de vários fatores, entre eles a concentração significativa de investimentos, tanto públicos quanto privados, em São Paulo. A cidade atua como um grande centro captador de recursos provenientes de todo o país, por meio de mecanismos desfavoráveis ao Nordeste, como seu intercâmbio comercial, política de preços, escala de impostos internos, além da apropriação em larga escala de talentos e trabalhadores qualificados (Frank, 1967; Oliveira, 1984; Galeano, 2000; Oliveira, 2020). Assim, a dinâmica de centro-periferia (Wallerstein, 1996) é manifestada internamente, assemelhando-se às relações externas entre os antigos centros coloniais e as ex-colônias.

1. CONSÓRCIO NORDESTE

Contexto de Criação e Natureza Jurídica

Os temas abordados nesta seção discorrem sobre o contexto de criação do Consórcio Nordeste, sua classificação jurídica como uma autarquia especial, bem como o que se refere às movimentações políticas anteriores ao seu surgimento na região até sua consolidação.

Clementino (2019) e Rossi e Silva (2020) associam o surgimento dessa organização a eventos anteriores, como a criação do Fórum dos Governadores do Nordeste em 2005. Inicialmente, esse fórum tinha o objetivo de coordenar a atuação dos estados em questões relacionadas à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), uma instituição recriada na Administração Pública Federal⁵ em 2007. Portanto, há um histórico de coordenação e cooperação governamental envolvendo a região Nordeste desde a criação da Sudene em 1959.

A Sudene desempenha um papel fundamental como órgão de planejamento voltado para a região Nordeste, visando tratar de seus problemas econômicos e sociais históricos. A ideia original e a implementação dessa organização são atribuídas a Celso Furtado, um renomado economista paraibano que concebeu a Sudene e ocupou o cargo de seu primeiro superintendente. Parte da composição desta instituição era política, evidenciada pela participação de todos os governadores do Nordeste, além de incluir o estado de Minas Gerais (Brasil, s.d.).

O Fórum dos Governadores do Nordeste é um evento anual que reúne os governadores dos estados da Região Nordeste do Brasil. Sua criação intenciona promover a discussão de ações de desenvolvimento para cada estado, desempenhando um papel essencial para fomentar o desenvolvimento integrado do Nordeste em colaboração com o Governo Federal. O evento

⁵ Dado que a Sudene e o Fórum dos Governadores do Nordeste estão inseridos na lógica da atuação federativa e a paradiplomacia representa uma política internacional independente por parte de governos subnacionais, torna-se necessário elaborar alguns esclarecimentos. No sistema federativo brasileiro, a Constituição de 1988 divide competências entre governo federal, estados, Distrito Federal e municípios (Brasil, 2016). Desta forma, a autonomia de cidades e estados é assegurada por princípios constitucionais, possibilitando que cada ente consiga se autoorganizar, autolegislar, autoadministrar e autoarrecadar, nos limites estabelecidos pela Constituição. Contudo, como apontado por Soldatos (1990), a paradiplomacia pode assumir formas diversas e, em alguns casos, até conflitantes em relação à ação do Estado. Neste contexto, investidas federais ou estatais podem buscar assimilar a participação internacional dos entes subnacionais brasileiros, visando promover uma integração mais eficaz do conjunto estatal no cenário internacional, conforme elaborado por Miklos (2010). Apesar da região nordestina possuir um histórico de colaboração federativa, o Consórcio Nordeste demonstra que opera para além das fronteiras estatais previstas, uma vez que seus objetivos nem sempre coincidem com o interesse nacional central. Tendo essa complexidade em mente, a diferença nestes cenários é que a Sudene e o Fórum eram mais impulsionados quando o nível federal estava sob a gestão petista. A paradiplomacia do Consórcio ganha corpo e maior independência com Bolsonaro na presidência, uma vez que esses dois atores tinham aspirações e interesses distintos.

aborda iniciativas e estratégias políticas para facilitar a articulação regional, contando com a participação de todos os governadores da região e, frequentemente, incluindo os governadores de Minas Gerais e Espírito Santo.⁶ Nas reuniões, são abordados temas relacionados à Sudene, com representação do Governo Federal, aprofundando questões de interesse regional e propondo melhorias na qualidade de vida da população nordestina. A reinstalação da Sudene levou à inclusão de discussões sobre assuntos relacionados à superintendência nas reuniões do Fórum dos Governadores. No fórum de 2019, foi criado o Consórcio Nordeste, um consórcio interestadual que planeja impulsionar o desenvolvimento sustentável e integrado na região, permitindo compras conjuntas e implementação coordenada de políticas públicas (Fórum De Governadores Do Nordeste, 2019; Paraíba, 2019b).

Neste sentido, com base em Clementino (2019) e Rossi e Silva (2020), compreende-se que alguns fatores equivocadamente levam à interpretação de que a criação do Consórcio Nordeste foi uma resposta à ascensão de Bolsonaro ao poder. Essa confusão decorre, em parte, da afinidade mais destacada da região Nordeste com o Partido dos Trabalhadores (PT), identificado como o principal partido de oposição nas eleições presidenciais de 2018, em um contexto político marcado por intensa polarização. Esse equívoco é agravado pelas divergências existentes entre os governadores nordestinos e o governo federal conduzido por Bolsonaro. As condutas políticas conflitantes entre eles estão relacionadas às políticas de austeridade, ao Estatuto do Desarmamento e à pandemia do coronavírus, nas quais o então presidente assumia posicionamentos contrários aos da comunidade científica internacional. Não obstante, o Nordeste foi alvo de xenofobia validada pelo então presidente (Sobreira, 2022). Assim, a formação do Consórcio não é diretamente atribuível à ascensão de Bolsonaro à Presidência da República. Além disso, observa-se que o ente nordestino ganhou maior destaque midiático e popular nesse cenário de antagonismo político.

Segundo Carlos Eduardo Gabas, Secretário Executivo do Consórcio Nordeste e ex-Ministro da Previdência Social do Brasil nos governos Lula (2010-11) e Dilma (2015), a criação do Consórcio foi uma evolução do Fórum dos Governadores do Nordeste, formalizando-se como uma entidade em março de 2019. A formação do Consórcio foi impulsionada pela

⁶ Estudos antropológicos têm fortalecido a identificação do Nordeste brasileiro e áreas próximas, como o Espírito Santo e o norte de Minas Gerais, como uma região etnográfica. Isso se deve à partilha de processos históricos, à interligação de povos indígenas e a busca pela recuperação de suas terras ancestrais. O Semiárido abrange principalmente a região Nordeste. Contudo, também engloba municípios de Minas Gerais e Espírito Santo, embora estes não façam parte do Nordeste, compartilham características climáticas. Assim, a participação de Minas Gerais e Espírito Santo em movimentações políticas do Nordeste decorre de desafios sociais comuns, como, por exemplo, o problema da seca (Oliveira, 2010; Perez-Marin *et al.*, 2012; Carvalho; Reesink, 2018; Bonfim; Durazzo; Aguiar, 2021).

necessidade de cooperação entre os nove estados da região na formulação de políticas públicas conjuntas. No entanto, parece que o desprezo manifestado pelo então presidente Bolsonaro em relação à região Nordeste desempenhou um papel significativo na oficialização do Consórcio. O processo de estruturação desta autarquia especial envolveu a aprovação de leis específicas nos nove estados, e oficialmente, o Consórcio foi estabelecido em 9 de setembro de 2019, obtendo CNPJ e conta bancária. Após sua criação, os nove governadores realizaram uma missão à Europa em novembro de 2019, apresentando as potencialidades e oportunidades da região Nordeste, o que resultou em investimentos significativos. Contudo, o primórdio da pandemia, em fevereiro de 2020, frustrou os planos de uma segunda missão à Espanha e à União Europeia. Em resposta à emergência, o Consórcio, que contava apenas com três funcionários na época, direcionou seus esforços para a articulação entre os estados, visando enfrentar os desafios impostos pela pandemia.

Gabas: De fato, o Consórcio tinha acabado de ser criado na pandemia. Então, a criação do Consórcio decorre de uma evolução de um Fórum de Governadores do Nordeste, [que] existia já desde o primeiro mandato do presidente Lula em 2003. Um fórum onde se discutiam questões que eram relacionadas aos desafios e necessidades da região Nordeste. Os governadores se reuniam e levavam essas reivindicações para o governo federal. Eu mesmo, enquanto ministro da previdência, recebi várias vezes as demandas desse grupo de governadores. Outras vezes, o presidente Lula me chamou, lá no Palácio do Planalto, para recebê-los. Outras vezes, a presidenta Dilma nas negociações, em especial com FPM, assim como o presidente Lula, também fez negociações com o Fundo de Participação dos Municípios. E a previdência era sempre incluída. Eu participei de várias negociações dessas. Em 2019, depois da derrota, na eleição do Haddad [em que ele concorreu], quando o inominável [Bolsonaro] foi eleito, a gente já sabia que ele tinha pretensões de excluir o Nordeste de tudo o que fosse política pública, ele dizia isso.⁷ Ele sempre teve raiva do Nordeste, da região, das pessoas, preconceituoso e tudo mais. Então, os governadores resolveram transformar o que era um fórum, que era de natureza só política, em uma entidade formal, uma entidade que pudesse ter a capacidade de formular políticas públicas conjuntas em cooperação entre os nove estados. Daí surgiu a ideia de criar um consórcio interestadual. Eles decidiram isso numa assembleia geral do fórum no Maranhão, em São Luís, em março de 2019. Me convidaram para estruturar esse consórcio, não tinha nada parecido. Existia um consórcio que era o Brasil Central, mas que não tinha histórico para nos servir de referência, então criamos esse consórcio. Eu fui convidado a estruturar o Consórcio, tem que aprovar lei específica nos 9 estados. Deu uma trabalhadeira danada. A decisão foi em março. O Consórcio formalmente nasceu no dia 9 de setembro, com CNPJ, conta bancária e tudo mais. Formalmente, a última lei aprovada em 9 de setembro. Nós começamos

⁷ Os ataques de Bolsonaro ao Nordeste são amplamente documentados pela mídia. O político possui um histórico de fazer comentários preconceituosos em relação aos habitantes do Nordeste. Termos como “arataca”, “cabeçudo”, “pau de arara” e “paraíba” são exemplos de expressões anteriormente empregadas pelo ex-presidente ao mencionar os cidadãos nascidos nessa região do Brasil (Sobreira, 2022; Sardinha, 2022; Miura, 2022; Rodrigues, 2022; Lemos, 2022).

a organizar, ainda em 2019, uma missão dos 9 governadores, para ir a Europa apresentar o Consórcio, apresentar as oportunidades do Nordeste. Nós falamos por 57 milhões de pessoas. É muita gente. O tamanho de um continente. Então, esses 9 estados reunidos tinham a pretensão de apresentar suas potencialidades, as oportunidades na Europa. Nós fizemos uma agenda na Alemanha, na Itália e na França. Foi uma semana de viagem, foi produtivo demais. Trouxemos muitos investimentos. Isso foi em novembro de 2019, o Consórcio foi criado em setembro. Organizamos essa missão em outubro, novembro fomos pra Europa. Em fevereiro já veio a pandemia. Em 2020, nós estávamos com a agenda marcada para a Espanha e União Europeia. Tínhamos apresentação na Espanha, Portugal, União Europeia e Emirados Árabes Unidos. Só que a pandemia impediu a viagem e a gente começou a trabalhar. O Consórcio tinha só 3 funcionários na época. Não tinha ainda admitido gente e nós começamos a trabalhar a articulação entre os estados para o enfrentamento da pandemia.

Conforme apontado por Rossi e Silva (2020), nota-se uma relação mais amistosa entre o Fórum dos Governadores do Nordeste e o PT⁸, pois as 8 reuniões do Fórum foram realizadas durante os mandatos presidenciais petistas, nos estados de Sergipe (2005), Alagoas (2006), Rio Grande do Norte (2007), Pernambuco (2008), Minas Gerais (2009), Paraíba (2010), Sergipe (2011) e Paraíba (2014). É relevante observar que parte das discussões nessas reuniões envolviam a Sudene, e estados como Minas Gerais e Espírito Santo, embora não façam parte da região Nordeste, participaram de alguns desses encontros.

No que tange à criação do Consórcio Nordeste (2019), esta ocorreu em 14 de março de 2019, a partir da assinatura de um protocolo de intenções subscrito pelos Governadores de todos os estados da região nordestina. É uma iniciativa que objetiva o desenvolvimento da região, como uma ferramenta de gestão criada à disposição dos seus entes consorciados. Essa organização foi criada para ser o instrumento jurídico, político e econômico de integração dos nove estados do Nordeste do Brasil. Outrossim, a entidade assume o papel de articulador em negociações e acordos com outros atores, por meio de políticas públicas e cooperação nos níveis nacional e internacional.

⁸ Ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), notadamente nos mandatos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e da ex-presidente Dilma Rousseff (2011-2016), foram delineadas políticas e programas com o propósito de atenuar as disparidades regionais que, por consequência, promoveram o desenvolvimento da região Nordeste. Nesse contexto, o PT empenhou-se na implementação de iniciativas sociais e econômicas fundamentais para favorecer a população nordestina. Destacam-se, dentre tais medidas, a Política de Desenvolvimento Regional (PNDR), o Programa Bolsa Família, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Cavalcanti; Costa; Silva, 2013; Gumiero, 2014; Zimmermann; Espínola, 2015; Silva, 2020). Cumpre frisar, no entanto, que a dinâmica subjacente às interações entre o governo federal e as administrações estaduais pode apresentar variações substanciais, sendo influenciada por uma multiplicidade de fatores. Entre estes, incluem-se a relação política entre as lideranças locais e nacionais, as prioridades políticas estabelecidas em âmbito nacional e regional, bem como as condições econômicas vigentes.

Destarte, o Consórcio Nordeste configura uma espécie de governo regional, que possui a finalidade de administrar políticas públicas e serviços públicos, em que os governadores dos estados nordestinos procuram fortalecer a região por meio da cooperação, compartilhando experiências e recursos para enfrentar desafios comuns e impulsionar o desenvolvimento (Rossi; Silva, 2020; Perez; Santana, 2020; Brom; Grin 2021).

Ademais, a criação do Consórcio Nordeste também teve implicações na resposta à pandemia de COVID-19. Os estados-membros do consórcio coordenaram uma abordagem regional para enfrentar os desafios relacionados à saúde pública, pretendendo melhorar a eficiência na aquisição de insumos médicos, compartilhar informações e experiências, além de estabelecer estratégias para lidar com a propagação do vírus. Um dos principais objetivos do Consórcio Nordeste no contexto da pandemia foi a aquisição conjunta de equipamentos médicos, como respiradores e equipamentos de proteção individual (EPIs), com o intuito de otimizar recursos e garantir um suprimento mais eficaz para os estados da região (Perez; Santana, 2020; Fernandez; Pinto, 2020; Brom; Grin 2021; Nicolelis, 2021).

Desta forma, o Consórcio Nordeste representa uma continuidade do processo de integração regional nordestino. O surgimento de grupos de pressão e de atores políticos diversos, como esta associação nordestina, são sintomas saudáveis de sociedades democráticas por significar que mais coletivos específicos têm voz e espaços de representação e atuação garantidos, demonstrando a variedade de interesses da sociedade. Neste sentido, manifestações contrárias advindas do Sul e Sudeste são quiçá tentativas de garantir a manutenção do *status quo*, das desigualdades regionais e da xenofobia.

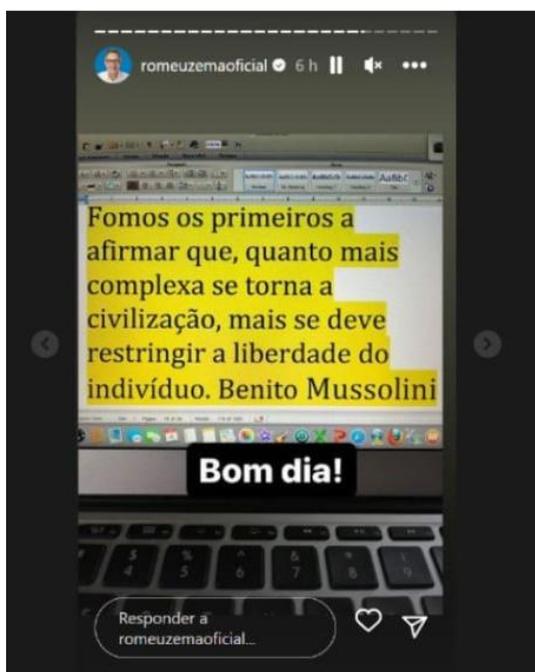
Neste enfoque, as declarações do então governador de Minas Gerais, Romeu Zema, defendendo o protagonismo político do Sul-Sudeste⁹, foram repudiadas em uma Nota Oficial do Consórcio Nordeste (Azevêdo, 2023). Sua fala e postura crítica em relação a uma organização que almeja corrigir desigualdades históricas, bem como a defesa de uma coalizão

⁹ Zema declarou que o consórcio responsável por representar os estados do Sul e Sudeste (CONSUD) enfrentava uma posição de desvantagem no Senado, mas buscava uma posição de protagonismo político, destacando a influência significativa de 256 deputados na Câmara. O político ressaltou que o grupo sempre estará em minoria - 27 contra um total de 81 - e expressou o desejo de que o Brasil modere o ritmo de avanço observado nos últimos anos. Zema enfatizou a necessidade de superar a percepção de que apenas o Sul e Sudeste são economicamente prósperos e devem contribuir sem receber benefícios (Gugliano; Matais, 2023; Toledo, 2023). Já houve casos anteriores em que o governador de Minas Gerais recebeu atenção devido a declarações que discriminam os nordestinos (Sampaio, 2023; Vasconcelos, 2023). O Consórcio Nordeste declarou em nota que, dentro desse contexto, sugerir uma disputa entre regiões não só revela uma falta de compreensão das desigualdades de um país de proporções continentais, mas também insinua a intenção de mantê-las, perpetuando assim a mesma forma de governança que contribuiu para essas disparidades. A formação de um Consórcio interfederativo entre os estados do Sul e Sudeste pode representar um avanço na consolidação de um novo modelo federativo para o país. Contudo, esse progresso só ocorrerá se houver um compromisso coletivo com um Brasil que combata suas desigualdades, respeite suas diversidades, promova a sustentabilidade e confie em seu povo (Azevêdo, 2023).

entre as regiões Sul e Sudeste em oposição ao Norte e Nordeste, são prejudiciais para o desenvolvimento do país no todo e um endosso à xenofobia. Além disso, esse posicionamento evidencia a ignorância do político, pois a região norte de Minas Gerais, embora pertencente ao Sudeste, enfrenta desafios históricos e sociais semelhantes aos do Nordeste brasileiro, como visto anteriormente. Não é por acaso que o estado participou ativamente de iniciativas da Sudene e do Fórum dos Governadores do Nordeste.

Zema é reconhecido pelo seu sólido apoio a Bolsonaro, tendo compartilhado uma citação do ditador fascista Benito Mussolini em suas redes sociais, após a inelegibilidade do ex-presidente Bolsonaro em 2023 (ver a imagem abaixo) (CartaCapital, 2023). Isso é indicador de que a extrema-direita flerta com o fascismo. Assim, esse comportamento reacionário, embora não seja incomum diante do contexto apresentado, revela um alinhamento com a postura conservadora do bolsonarismo. À essa argumentação, diversas obras discutem como a crise do capitalismo neoliberal fomenta naturalmente o neofascismo (Micocci; Di Mario, 2017; Dardot; Laval, 2017; Webber, 2020a; Cox; Skidmore-Hess, 2022; Mattei, 2022).

Imagem 1 – *Story* do Governador Romeu Zema



Fonte: Reprodução de matéria na revista CartaCapital (2023).

De acordo com estudos variados, o bolsonarismo, em diversos elementos, converge com o nazifascismo (Finchelstein, 2017; Neto, 2020; De Souza, 2020; Boito Jr.; 2020; Webber, 2020b; Carnut, 2021; Resende, 2021; Schargel, 2023; Ioris; Moll Neto, 2023). Para Schargel

(2023), esses movimentos, em geral, não se exaurem completamente mesmo quando a figura principal é derrotada. Portanto, é preciso que a sociedade na totalidade se mantenha atenta a comportamentos e ações dessa natureza, para ser possível garantir a efetivação de políticas públicas de maneira concreta. A participação da população é essencial a esse processo, pois a compreensão da gestão pública é fundamental para prevenir conflitos sociais, promover a inovação e substanciar constantes melhorias. Ao engajar-se nesse debate, a sociedade se torna mais informada, participativa e capaz de contribuir com uma governança mais eficaz e equitativa.

No que concerne ao âmbito jurídico, o protocolo firmado para criação do Consórcio Nordeste, atendendo às normas gerais de contratação de consórcios públicos previstas na Lei Federal n.º 11.107, de 26 de abril de 2005 e no Decreto Federal n.º 6.017, de 17 de janeiro de 2007 (Brasil, 2005; 2007), Art. 2º, inciso I, define que o Consórcio Público “constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado”:

pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (Brasil, 2007, *online*).

Nota-se que o Consórcio Nordeste não é passível de ser descrito apenas como uma autarquia, visto que a organização não possui uma lei própria, sua criação é justificada por uma lei preexistente. Seria mais apropriado classificar a associação nordestina como uma autarquia sob regime especial, pois o Glossário de Termos Jurídicos do Ministério Público Federal, a partir do Artigo 5º do Decreto-Lei n.º 200/67, explica que uma Autarquia:

É o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (MPF, s.d., *online*).

Deste modo, de acordo com Carvalho Filho (2011), os consórcios públicos de direito público são espécies de autarquias sob regime especial, pois, além da aplicação do Decreto n.º 200 de 1967, observam-se especificidades nessas associações, que estão dispostas na Lei n.º 11.107, de 2005. Segundo o Estatuto da organização (Consórcio Nordeste, 2019), esta lei é o marco legal que permite a criação do Consórcio Nordeste. Nesse sentido, os consórcios públicos têm a possibilidade de ser classificados como uma autarquia especial, porque não são criados

por uma lei pensada exclusivamente para este fim, mas por uma que regulamenta a criação de consórcios em geral.

O Estatuto que disciplina o Consórcio Nordeste (2019) veio regulamentar o Contrato de Consórcio registrado em 11 de julho de 2019, ratificando o protocolo de intenções assinado em 14 de março de 2019. Assim, o Consórcio Nordeste é definido como “(...) uma associação pública, de natureza autárquica e interfederativa, pessoa jurídica de direito público interno, que integra a Administração Indireta de cada ente da República Federativa do Brasil que o compõe” (Consórcio Nordeste, 2019, p. 1).

Considerando o disposto no Art. 7º do Estatuto (Consórcio Nordeste, 2019, p. 3), responsável por disciplinar que “[s]omente será considerado Consorciado o ente da Federação subscritor do Protocolo de Intenções que o ratificar por meio de lei”, as Assembleias Estaduais dos estados membros votaram as respectivas leis, a seguir relacionadas, aprovando o protocolo e autorizando a participação dos estados no consórcio.

Tabela 1 – Leis a nível estadual que aprovam o Consórcio Nordeste

LEIS QUE RATIFICAM O PROTOCOLO DE INTENÇÕES DO CONSÓRCIO NORDESTE	
AL - ALAGOAS	Lei nº 8.196, de 21 de novembro de 2019.
BA - BAHIA	Lei nº 14.087 de 26 de abril de 2019.
CE - CEARÁ	Lei nº 16.874, de 10 de maio 2019.
MA - MARANHÃO	Lei nº 11.022, de 14 de maio de 2019.
PB - PARAÍBA	Lei nº 11.341, de 17 de julho de 2019.
PE - PERNAMBUCO	Lei nº 16.580, de 28 de maio de 2019.
PI - PIAUÍ	Lei nº 7.229, de 11 de julho de 2019.
RN - RIO GRANDE DO NORTE	Lei nº 10.557, de 17 de julho de 2019.
SE - SERGIPE	Lei nº 8.536, de 28 de maio de 2019.

Fonte: Elaboração própria com base na divulgação pública das normas jurídicas pelos estados.

A natureza jurídica de autarquia especial confere ao Consórcio Nordeste uma série de prerrogativas, possibilitando-lhe atuar de maneira independente e autônoma no cenário internacional. Entre essas prerrogativas, destaca-se a capacidade de celebrar contratos internacionais, permitindo ao Consórcio Nordeste negociar diretamente com outros governos, empresas e organizações internacionais, sem a necessidade de aprovação do governo federal. Um exemplo concreto dessa autonomia foi a iniciativa do Consórcio Nordeste em tentar a aquisição direta de vacinas contra a COVID-19 junto a fabricantes estrangeiros. Outra

prerrogativa relevante é a autonomia para a contratação de pessoal, possibilitando ao Consórcio formar uma equipe de especialistas independentes para apoiar suas atividades.

Como ilustração, sobrepõe-se a criação do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste (C4NE), composto por profissionais especializados. Por fim, o Consórcio Nordeste possui a autonomia para administrar seus próprios recursos financeiros, permitindo investimentos em projetos de infraestrutura e desenvolvimento econômico na região Nordeste. Um exemplo tangível desse poder é o investimento em projetos de energia solar e eólica, intentando diversificar a matriz energética da região (Consórcio Nordeste, 2020a; 2020b; s.d. d; Bahia, 2020a; 2020b; 2020c; ICTIM, 2021; C4NE, 2021a; Paraíba, 2023). Em resumo, as prerrogativas conferidas pela natureza jurídica de autarquia especial têm possibilitado ao Consórcio Nordeste desempenhar um papel fundamental no desenvolvimento regional, fortalecendo, assim, o federalismo brasileiro e a paradiplomacia da organização nordestina.

Neste panorama político-jurídico, a concepção de consórcio administrativo mostra-se um elemento fundamental na otimização da eficiência e na superação de desafios enfrentados por entidades locais. Conforme Meirelles (2009), o consórcio administrativo é caracterizado como um acordo celebrado entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais da mesma espécie. O autor realça a distinção entre consórcio e convênio, enfatizando que o primeiro é estabelecido entre entidades da mesma espécie, enquanto o segundo envolve pessoas jurídicas de espécies diferentes. Todos os princípios e preceitos aplicados aos convênios, segundo o autor, são igualmente válidos para os consórcios administrativos.

No contexto brasileiro, os consórcios mais comuns são os municipais, nos quais municípios se associam para realizar obras, serviços e atividades de competência local, mas de interesse comum intermunicipal de toda uma região. Essa cooperação associativa entre as municipalidades permite a reunião de recursos financeiros, técnicos e administrativos que uma única prefeitura não teria para executar empreendimentos de utilidade geral para todos. Entretanto, Meirelles (2009) reconhece a necessidade de articular os dois modelos, pois o consórcio administrativo, por ser um acordo de cooperação entre municípios, sem a capacidade de exercer direitos e assumir obrigações em nome próprio, precisa, para a efetividade de suas ações, estar acompanhado de uma instituição civil que assuma essas obrigações. Diversas experiências de consórcios de municípios adotam esse formato, organizando uma entidade civil ou comercial paralela para administrar seus interesses e alcançar seus objetivos conforme desejado pelos consorciados.

O Consórcio Nordeste caracteriza-se como um consórcio administrativo, por ser originado a partir de um acordo entre estados federativos, configurando entidades de mesma natureza jurídica. Percebe-se que o consórcio público é uma forma de cooperação entre entidades públicas, como municípios, estados ou órgãos governamentais, para realizar projetos ou prestar serviços de interesse comum conjuntamente. O Consórcio Nordeste é uma forma de colaboração entre estados, especificamente das unidades federativas nordestinas. Essa forma de parceria permite que os entes públicos compartilhem recursos, responsabilidades e custos para alcançar objetivos que seriam mais desafiadores ou onerosos de serem alcançados individualmente. Assim, para atrair investimentos, concretizar projetos e fomentar políticas públicas e serviços públicos em prol do desenvolvimento regional, há a probabilidade de um consórcio assumir o papel de ferramenta de gestão, consoante ao que o Consórcio Nordeste realiza.

Políticas Públicas e Serviços Públicos

Esta seção tem em vista explicar e debater o que significa ser uma ferramenta de gestão no contexto dos consórcios públicos, sua relação com políticas públicas e serviços públicos, bem como analisar a maneira com que o Consórcio Nordeste faz isso, na prática.

Consoante o Estatuto do Consórcio Nordeste (2019), a associação nordestina é uma iniciativa que planeja atrair investimentos e alavancar projetos integradamente. Ela se caracteriza como uma ferramenta de gestão criada à disposição dos seus entes consorciados, e como um articulador de pactos de governança, possibilitando a realização de compras conjuntas, a implementação integrada de políticas públicas e a aspiração à cooperação, inclusive em nível internacional. O papel do Consórcio Nordeste, enquanto ferramenta de gestão e articulador de pactos, se sobressai em torno de políticas públicas e serviços públicos voltados para o combate às desigualdades e preconceitos sociais e para a promoção do respeito às pessoas e à biodiversidade.

Tendo em vista a preocupação com o meio ambiente, os dirigentes estaduais da região Nordeste uniram-se na subscrição e divulgação de uma missiva intitulada “Nordeste pela Ação Climática” (Consórcio Nordeste, 2021c). O documento mencionado evidencia o comprometimento do Consórcio Nordeste com a promoção de um desenvolvimento econômico, social e ambiental intrinsecamente vinculado à descarbonização da economia, à preservação dos recursos e ecossistemas naturais, e à adaptação às adversidades climáticas. Este engajamento é delineado em consonância com o Acordo de Paris, as Contribuições

Nacionalmente Determinadas do Brasil, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), e reitera os princípios consagrados na Carta dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente pelo Clima, lançada pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) (Consórcio Nordeste, 2021c).

Estes aspectos endossam prerrogativas internacionais, especialmente em relação ao Acordo de Paris e os ODS. Portanto, a assinatura e implementação de iniciativas, como a supramencionada carta do clima pelos governadores nordestinos, reflete um compromisso regional, contribuindo para a atuação nordestina no cenário externo. Nesta lógica, ao mencionar a Carta dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente pelo Clima, lançada pela ABEMA, evidencia-se a interconexão entre os governos estaduais brasileiros e as organizações nacionais no cenário internacional. A colaboração entre diferentes níveis de governo é uma faceta das relações internacionais, pois as questões ambientais frequentemente transcendem fronteiras nacionais e requerem cooperação global. Dessa maneira, reforça-se o protagonismo do Nordeste na busca por soluções conjuntas para desafios ambientais globais. Isso porque, ao abordar essas questões em um contexto regional, revela-se como os compromissos assumidos possuem implicações mais amplas no âmbito internacional.

A carta “Nordeste pela Ação Climática” (Consórcio Nordeste, 2021c) reflete um compromisso por parte dos governantes da região em salvaguardar e preservar os ecossistemas locais. Este comprometimento abrange a expansão das áreas de conservação, a promoção da restauração florestal, a valorização financeira dos ativos verdes por meio de títulos vinculados a iniciativas sustentáveis e o estímulo ao desenvolvimento da agricultura de baixo carbono. O documento também apresenta esforços significativos para fomentar as energias renováveis, erradicar depósitos de resíduos inadequados e mitigar as emissões de gases de efeito estufa. Nota-se que tal iniciativa incorpora a variável das mudanças climáticas em todas as esferas governamentais, adaptando os programas existentes a esse fenômeno. Inobstante, enfatiza-se a colaboração estreita com o setor privado e o terceiro setor, em um esforço conjunto que engloba todos os estados que compõem o Consórcio.

Esta abordagem integrada visa desenvolver novas estratégias, moldar políticas públicas e fortalecer as ações de combate às mudanças climáticas. Como corolário desse comprometimento, o Consórcio Nordeste, no ano subsequente, consolidou as boas práticas adotadas pelos estados nordestinos em políticas ambientais. Este feito foi documentado e disseminado por meio da publicação de um manual em 2022, fornecendo uma compilação sistematizada das iniciativas bem-sucedidas que podem servir como referência e inspiração para outras regiões (Consórcio Nordeste, 2022). Esse manual representa, assim, um compêndio de

experiências exitosas que almejam soluções ambientais sustentáveis, bem como um meio de difusão de avaliação de políticas públicas.

Com base na literatura selecionada em administração e ciência política (Hood, 1983; Stone, 1997; Putnam, 2000; Bardach; 2012; John, 2013; Wilson, 2019), é possível compreender, de maneira geral, as políticas públicas como o conjunto de ações, programas, planos e decisões tomadas pelo governo e outras instituições públicas para abordar questões e problemas peculiares que afetam a sociedade como um todo ou grupos específicos. Além de promover o bem-estar geral, essas diretrizes objetivam alcançar resultados distintivos, melhorar a qualidade de vida das pessoas e assegurar a cidadania, que é um conjunto de direitos e deveres.

Destarte, as políticas públicas, como observado a partir do próprio exemplo do Consórcio Nordeste, abrangem muitas áreas, como saúde, educação, segurança, meio ambiente, transporte, habitação, cultura etc. Elas se baseiam em diagnósticos e análises relacionados à atualidade, tendo em conta os recursos disponíveis, as necessidades da população, as prioridades do governo e outros fatores relevantes. A implementação de políticas pode ser feita por meio de leis, programas governamentais, regulamentos, incentivos fiscais, entre outros.

Isto posto, a experiência do Consórcio Nordeste esculpe uma forma de manifestação de um grupo de interesse diante do contexto em que o então governo federal não assumiu a devida responsabilidade de gerir a pandemia de COVID-19 no Brasil. Ademais, o ente nordestino representa um agrupamento de outras figuras políticas com projetos em comum. Nesta circunstância, julgar o Consórcio Nordeste como um grupo de interesse é pertinente, por constituir uma associação de entes federativos com objetivos políticos, econômicos e sociais comuns que miram influenciar a tomada de decisões governamentais em seu favor, bem como tomar suas próprias decisões ao nível regional.

Considerando que o Nordeste brasileiro representa uma periferia em termos de desenvolvimento social e econômico, especialmente em comparação com as regiões Sul e Sudeste, o Consórcio Nordeste emerge como uma forma de resistência e articulação para enfrentar a desigualdade e a xenofobia estrutural. Esse organismo regional busca romper com a histórica relação de dependência e almeja conquistar autonomia socioeconômica, representando, assim, uma estratégia de sobrevivência diante das disparidades regionais.

Pesquisas indicam que o Brasil mantém uma posição de dependência em relação aos Estados Unidos no contexto internacional, enquanto a região Nordeste do país desempenha um papel subordinado à “metrópole interna” situada no Sudeste (Frank, 1967; Oliveira, 1984; Galeano, 2000; Oliveira, 2020). Nesse cenário, as elites nordestinas tiravam proveito dessa dinâmica, ao mesmo tempo que o Sudeste se beneficiava dos excedentes gerados no Nordeste.

Essa subordinação resulta de diversos fatores, incluindo a significativa concentração de investimentos públicos e privados em São Paulo. A cidade funciona como um grande centro receptor de recursos de todo o país, utilizando mecanismos desfavoráveis ao Nordeste, como intercâmbio comercial, políticas de preços, escala de impostos internos e a grande apropriação de talentos e trabalhadores qualificados (Frank, 1967; Oliveira, 1984; Galeano, 2000; Oliveira, 2020). Deste modo, a dinâmica de centro-periferia (Wallerstein, 1996) se manifesta internamente, espelhando as relações externas entre antigos centros coloniais e suas ex-colônias.

Nesse contexto, Ribeiro (1995) analisa o Brasil como uma nação complexa e diversificada, onde coexistem “brasis” distintos: o Brasil crioulo (do litoral de São Luís ao Rio de Janeiro, fortemente influenciado pela África), o Brasil caboclo (região Norte com a Amazônia e populações indígenas), o Brasil sertanejo (Nordeste, com seu sertão e caatinga), o Brasil caipira (Centro-Oeste e Sudeste, com a influência da cidade de São Paulo na formação do país) e o Brasil sulino (populações com forte interferência europeia). Nesse cenário, a mestiçagem que deu origem ao povo brasileiro ocorreu em conjunto com um sistema social de concentração de terras e um regime de trabalho escravo, ambos integrados a uma economia frequentemente orientada para atender às demandas externas, servindo como fornecedora de produtos primários. Isso resultou em um déficit comercial constante que beneficiava as classes dominantes locais, ao passo que agravava as condições precárias da maioria da sociedade (Ribeiro, 1995; Galeano, 2000). A persistência dessa realidade colonial contribuiu para várias injustiças sociais no âmbito nacional, incluindo a xenofobia dirigida ao povo nortista e nordestino.

Em seus estudos, Celso Furtado (1992; 2007; 2013), um economista pombalense, demonstra uma preocupação constante com o planejamento e o desenvolvimento regional, investigando especialmente a inserção das economias periféricas no contexto global. O pesquisador sustentou vigorosamente a necessidade de promover o desenvolvimento na região nordestina, desempenhando um papel ativo no Conselho de Desenvolvimento Econômico do Nordeste e fomentando a criação da Sudene em 1959. Suas formulações, alinhadas ao enfoque Estruturalista Latino-Americano vinculado à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)¹⁰, refletem sua compreensão das dinâmicas regionais e internacionais. O autor identifica uma interconexão entre o subdesenvolvimento do Nordeste e diversos desafios, como

¹⁰ A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas. Sua criação em 1948 foi destinada a apoiar os países latino-americanos no desenvolvimento de suas economias, no aumento do bem-estar de suas populações e no fortalecimento de relações comerciais na região (CEPAL, s.d.).

a seca, a concentração de renda, a baixa produtividade e a dominação das oligarquias. Ao reformular a perspectiva sobre os problemas regionais, a Sudene e o Banco do Nordeste¹¹ representaram a nacionalização e a integração regional da questão nordestina. O economista empenhou-se ativamente em combater a denominada “indústria da seca”, caracterizada pelo direcionamento de recursos federais em benefício das oligarquias nordestinas, principalmente nas regiões de pouca chuva. Sua proposta visa transformar a condição de pobreza e desigualdade no Nordeste em uma solução estruturada, advogando pela implementação de reforma agrária e processos de industrialização para estimular o desenvolvimento regional. Para mais, Furtado argumenta que as desigualdades regionais e sociais representam uma ameaça ao desenvolvimento do Brasil em sua totalidade.

Nesse sentido, o estabelecimento do Consórcio Nordeste é emblemático de um avanço no processo de integração regional no Nordeste do Brasil. A emergência de grupos de pressão e de atores políticos heterogêneos, como esse agrupamento regional, evidencia aspectos salutares das sociedades democráticas, na medida em que denota uma ampliação do espectro de grupos sociais dotados de voz e de espaços institucionais para representação e atuação. Tal fenômeno ressalta a diversidade de interesses presentes na sociedade e reforça a pluralidade de vozes democráticas.

Conforme destacado por Hood (1983), a análise das políticas públicas deve direcionar-se para as ferramentas ou instrumentos empregados pelos governos na implementação dessas políticas. Isso implica não apenas focar os objetivos e as escolhas políticas, mas também dedicar atenção especial para compreender o que é realmente viável em termos de aplicação prática. Portanto, não se trata apenas de estabelecer metas e selecionar as abordagens mais adequadas. Para o autor, essas “ferramentas” referem-se aos mecanismos e métodos específicos usados pelas autoridades do governo para implementar e fazer cumprir políticas públicas. Diferentes

¹¹ O Banco do Nordeste foi estabelecido através da Lei Federal número 1.649, datada de 19 de julho de 1952, com o propósito de operar dentro do Polígono das Secas, uma área do território brasileiro frequentemente afetada por longos períodos de seca. Inicialmente, sua função principal era fornecer assistência financeira às comunidades dessa região, principalmente através da concessão de crédito. Ao longo de 70 anos, a atuação do Banco foi expandida, estendendo-se a aproximadamente 2 mil municípios, cobrindo todos os estados nordestinos (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia), além de parte de Minas Gerais (incluindo os Vales do Mucuri e do Jequitinhonha) e o norte do Espírito Santo. O Banco do Nordeste mantém sua liderança na concessão de recursos de longo prazo e crédito rural em sua área de atuação. A missão do BNB é atuar como o banco de desenvolvimento do Nordeste, com o intuito de ser reconhecido por sua capacidade de impulsionar o bem-estar das famílias e a competitividade das empresas da Região. O Banco do Nordeste do Brasil S.A. é uma instituição financeira diversificada, organizada como uma sociedade de economia mista de capital aberto, com mais de 90% de seu capital controlado pelo Governo Federal. Desde sua criação, mantém sua sede na cidade de Fortaleza, no estado do Ceará (BNB, s.d.).

ferramentas de governo têm diferentes efeitos e consequências, isto é, alguns aparatos mostram-se mais eficazes para determinados fins, enquanto outros podem não ser os ideais.

Neste contexto, as escolhas das ferramentas são suscetíveis a impactos de diversos fatores, como recursos disponíveis, estruturas institucionais, pressões políticas e considerações administrativas. Este argumento é útil no sentido de ampliar as análises políticas para além do campo teórico-conceitual e considerar as ponderações acerca de implementações práticas. Isto faz sentido para pensar o Consórcio Nordeste, uma vez que este ente se projetou internacionalmente na tentativa de aquisição de vacinas e respiradores no cenário pandêmico de coronavírus no Brasil (Bahia, 2020a; 2020b; 2020c; ICTIM, 2021; C4NE, 2021a), mas encontrou dificuldades e entraves para efetivar tais pretensões no campo doméstico.

De acordo com Stone (1997), a elaboração de políticas públicas é marcada por uma complexidade intrínseca, permeada por diversos paradoxos. Nesse contexto, os atores políticos se veem constantemente diante de contradições que dificultam a tomada de decisões. Isso ocorre devido às diversas perspectivas, valores e interesses conflitantes inerentes a esse processo e à própria natureza da política. Um elemento crucial na abordagem da autora refere-se às narrativas e à construção de significado durante a formulação de políticas públicas. Frequentemente, as políticas são influenciadas por histórias que apelam às emoções e crenças das pessoas, impactando na maneira como a população percebe e aceita tais políticas. Percebe-se esse fenômeno nas divergências de posicionamentos entre o então presidente Bolsonaro, que incentivou o negacionismo científico¹², e o Consórcio Nordeste no contexto pandêmico de coronavírus (Rossi; Silva, 2020; Santos; Fossá, 2020; Werneck, 2021; Da Cruz; Karhawi, 2023).

O argumento de Putnam (2000) disserta acerca da carência de capital social, evidenciando a ausência de confiança, normas de reciprocidade e a diminuição da participação da população em atividades comunitárias e na vida política. Este sintoma é particularmente observado em democracias representativas, como evidenciado no contexto brasileiro, no qual parte da população demonstra desconfiança nas instituições e nas vacinas. Em dezembro de 2020, 22% da população brasileira admitiu que não estava disposta a tomar alguma vacina para

¹² O jurista Miguel Reale Jr., coordenador do grupo de juristas que apresentou um parecer à CPI da Covid, afirmou que o ex-presidente Jair Bolsonaro atuou de maneira deliberada a favor da disseminação do coronavírus, colocando a economia acima da saúde pública. Segundo Reale Jr., isso não foi negligência, mas uma política pensada. Ele enfatiza que as ações do então presidente priorizaram a valorização da economia, mesmo diante dos impactos na saúde e nos sistemas hospitalares. A análise dos juristas aponta para a possibilidade de crimes de responsabilidade, destacando a falta de compra de vacinas, promoção de aglomerações e o estímulo ao uso de tratamentos ineficazes. A decisão de Bolsonaro, segundo Reale Jr., foi não apenas equivocada do ponto de vista da saúde pública, mas também economicamente, contrariando o padrão de países que combateram efetivamente a disseminação do vírus para impulsionar suas economias (G1, 2021).

a COVID-19, especialmente a fabricada na China, enquanto os comentários do ex-presidente Bolsonaro alimentavam um ceticismo mais amplo (Valle, 2020). Ainda, o político proclamou diversas vezes que não tomaria vacina, nem vacinaria sua filha de 11 anos. Nestas condições, os pais hesitaram em vacinar os seus filhos (Alves, 2022).

Segundo Putnam (2000), a fragmentação social, resultante do declínio da participação cidadã, dificulta a cooperação entre as pessoas e enfraquece a capacidade da sociedade de lidar com problemas coletivos. No entanto, é importante notar que o autor versa sobre um determinado contexto temporal, pois se o convívio presencial pode ter diminuído, a popularização das tecnologias de informação e comunicação não levaram a uma diminuição da interação social. Outras formas de engajamento coletivo ganharam maior aderência com a democratização do acesso à internet, bem como devido ao declínio de outras formas tradicionais de interação comunitária. No cenário brasileiro, por exemplo, observa-se que idosos são mais suscetíveis a acreditarem em informações falsas recebidas em redes sociais, um fator marcante no apoio e propagação do bolsonarismo (Silva, 2019; Recuero; Gruzd, 2019; Yabrude *et al.*, 2020; Estabel; Luce; Santini, 2020; Santini *et al.*, 2021; Dourado; Salgado, 2021; Quessada, 2022; Júnior, 2023).

Putnam (2000) sugere que resgatar a participação coletiva e cidadã é essencial para fortalecer e reconstruir o capital social necessário para enfrentar os desafios da sociedade moderna. Contudo, é importante observar que parte da população brasileira se envolve em atividades conjuntas, mas não necessariamente na defesa dos valores democráticos. Frequentemente, essas pessoas são instrumentalizadas, agindo conforme os interesses privados de líderes políticos, a exemplo de Bolsonaro, e líderes religiosos, como pastores evangélicos (Da Silva; Pires; Pereira, 2020; De Matos, 2021; Gracino Junior; Goulart; Frias, 2021; Brizuela, 2021; Guerreiro; Almeida, 2021). Como resultado, ocorreu a hesitação vacinal na pandemia de COVID-19 no Brasil, uma expressão da carência de capital social em relação a outros setores governamentais ou estatais, além da dimensão federal.

De acordo com Burgess e outros pesquisadores (2021), as pessoas, no contexto pandêmico do coronavírus, foram instadas a confiar nas mesmas instituições que foram negligentes em garantir direitos socioeconômicos, recursos e proteção social adequados durante a pandemia. Neste sentido, Bolsonaro, ao se apresentar como uma figura antissistema e ao contar com o respaldo do conservadorismo religioso, conseguiu conquistar o apoio de diversas pessoas. O vínculo entre o bolsonarismo e a igreja evangélica não se resume exclusivamente ao negacionismo científico, pois este cenário emerge a partir de várias nuances. Grupos negacionistas já existiam, com interesses e projetos próprios, antes mesmo do surgimento do

bolsonarismo. No entanto, encontraram no ex-presidente afinidades, resultando em um processo de fortalecimento mútuo. Como consequência, Bolsonaro obteve, em certa medida, um suporte em relação ao negacionismo científico (Almeida, 2019; Mariano; Gerardi, 2019; Winter, 2020; Lopes; Albuquerque; Bezerra, 2021).

Considerando também a dinâmica virtual, outros grupos e formas de articulação surgiram, como o Consórcio Nordeste. Inclusive, o próprio discurso negacionista do bolsonarismo, de acordo com Júnior (2023), foi impulsionado por meio das redes sociais. O argumento de Putnam (2000), acerca da falta do senso de coletividade, faria mais sentido relacionado ao aprofundamento da ideologia neoliberal na atualidade, tendo como consequências o aumento do individualismo e da falta de solidariedade.

O Consórcio Nordeste representa uma tentativa de integrar a região Nordeste e restaurar a confiança da população na política e nas instituições. Os Boletins Oficiais (BOs) publicados pelo C4NE foram enfáticos ao postular que os estados e municípios implementassem medidas restritivas e de distanciamento social para conter o avanço da pandemia de COVID-19 (C4NE, 2020a; 2020b; 2020c; 2020d; 2020e; 2020f; 2020g ;2020h ;2020i; 2020j; 2020k; 2020l; 2020m; 2021a; 2021b; 2021c; 2021d; 2021e; 2021f; 2021g; 2021h ;2021i; 2022a; 2022b; 2022c). Além disso, o Estatuto do Consórcio Nordeste (2019) disciplina, em seu Art. 45, um Conselho Consultivo¹³ a ser composto por movimentos sociais, populares e de moradores; trabalhadores, por meio de suas entidades sindicais; empresários, por meio de suas entidades classistas; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e organizações não governamentais. Incluir a sociedade civil no processo de tomada de decisão e construção da organização é uma maneira

¹³ O Consórcio Nordeste, por meio da Resolução nº 04 de 30 de novembro de 2021, estabeleceu a segunda alteração do seu Estatuto, definindo a estrutura organizacional que compõe esse importante órgão de desenvolvimento sustentável na região. Dentre os órgãos, destaca-se o Conselho Consultivo, um órgão permanente de natureza colegiada com atribuições específicas. O Conselho Consultivo da organização nordestina tem a responsabilidade de opinar sobre diversas questões estratégicas, contribuindo para o direcionamento eficiente das ações do consórcio. Suas atribuições incluem a análise do orçamento plurianual de investimentos, do programa anual de trabalho, do orçamento anual do Consórcio, além de avaliar operações de crédito, alienação e oneração de bens, regulamentos de serviços públicos, contratos de programa, editais de licitação, revisão de tarifas e preços públicos, e monitoramento da execução dos planos dos serviços públicos. A composição do Conselho Consultivo é definida por resolução da Assembleia Geral, e seu formato inclui a participação de representantes da sociedade civil, abrangendo movimentos sociais, trabalhadores, empresários, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, bem como organizações não governamentais. Os membros do Conselho Consultivo são escolhidos dentre pessoas com notável saber técnico e reputação ilibada, garantindo a qualidade e imparcialidade das contribuições. Os membros do Conselho Consultivo têm mandatos de dois anos, sendo designados em Assembleia Geral convocada pelo presidente do Consórcio. Esses membros não são remunerados, embora possam receber recursos para cobertura de despesas relacionadas a deslocamento, hospedagem e alimentação, de acordo com critérios estabelecidos pela Assembleia Geral (Piauí, 2021b).

eficaz de promover o capital social. Entretanto, Gabas informou que este conselho ainda não havia sido criado.¹⁴

Gabas ressalta a importância de trazer inicialmente os estados para dentro do Consórcio, seguido pela sociedade. Envolver a população sem uma viabilidade prática seria insensato, por isso, deve-se concretizar previamente a integração regional dos estados nordestinos. Outrossim, o Consórcio não foi concebido para substituir as ações dos estados, mas sim para articular e construir arranjos políticos e de gestão entre eles. Assim, o intuito maior do Consórcio é viabilizar e elaborar acordos para fortalecer a cooperação regional e a efetivação de políticas públicas em cada um dos estados do Nordeste. Não se trata, portanto, de substituir a governança individual de cada estado, mas de estimulá-la.

John (2013) sugere uma abordagem sistemática para analisar as políticas públicas, cujas etapas consistem em: a) identificar o problema ou desafio que a política intenta resolver, por meio do entendimento das causas e efeitos e da definição de objetivos; b) discorrer sobre diferentes abordagens políticas, debates, negociações e pressões de interesse em torno da política; c) atentar para ações concretas, como as agências governamentais e outras organizações são envolvidas na implementação; d) avaliar políticas (por meio de metodologias variadas) para determinar a eficácia e o impacto das políticas implementadas; e compreender as perspectivas e percepções das partes interessadas para uma análise abrangente.

Os princípios propostos por John (2013) encontram reflexos nas ações do Consórcio Nordeste. Essa autarquia especial se empenha em enfrentar desafios coletivos, especialmente durante a pandemia de coronavírus. A criação do Comitê Científico, composto por renomados especialistas, evidencia o empenho em adquirir conhecimento e estratégias eficazes na tomada de decisões para conter a disseminação da COVID-19. Ao adotar uma abordagem política e de cooperação entre diferentes governadores, o Consórcio Nordeste promove ações conjuntas granjeando o desenvolvimento sustentável da região. Isso inclui iniciativas como compras públicas compartilhadas e a aspiração por investimentos integradores. As diretrizes de John (2013), que enfatizam a identificação do problema, debates políticos, implementação e

¹⁴ Entrevistador: Você poderia explicar um pouco sobre o Conselho Consultivo que está previsto no estatuto do Consórcio? Gabas: Não foi instalado ainda. Ao invés do Conselho Consultivo, que está no estatuto, nós criamos o Conselho de Administração¹⁴ que não estava. Nós precisamos de um conselho que tenha um papel de trazer para dentro do Consórcio, primeiro, os estados, primeiro a máquina dos estados, depois a sociedade. Não adianta trazer a sociedade e não ter como viabilizar. Nós somos um consórcio, 9 governadores. Ele [o Consórcio] não foi feito para substituir os estados nas ações. Ele faz a articulação, constrói arranjos políticos e de gestão entre os estados. Eu preciso ter gente capaz de construir arranjos, mas não de executar. Se não, seria maior que os estados. Nós somos poucos, somos só 9. A gente não substitui essa ação dos estados. A gente só constrói esses arranjos. Esse é o nosso papel. Entrevistador: É muito mais de fortalecimento, ao invés de substituição, não é? Gabas: Isso.

avaliação de políticas, são observadas neste panorama. A constante avaliação das medidas, marcada pela criação do Comitê Científico, demonstra um comprometimento com a eficácia das políticas implementadas.

Outro guia sistemático possível é o caminho de oito passos proposto por Bardach (2012), no qual suas etapas são: a) definir o problema; b) reunir evidências; c) construir alternativas; d) selecionar critérios de avaliação; e) projetar resultados; f) pensar resultados; g) tomar decisões diante de conflitos e, por fim; h) comunicar os resultados da análise para o público-alvo. Em consonância com essa metodologia, o Consórcio Nordeste demonstra seguir este caminho ao enfrentar a pandemia de coronavírus.

Ao identificar claramente o problema e estabelecer objetivos específicos, como evitar o colapso do sistema hospitalar, o consórcio evidencia a primeira e a segunda etapa do processo. A criação do Comitê Científico, composto por especialistas, ilustra a consideração de alternativas embasadas em evidências, correspondendo à terceira etapa. A busca por objetivos claros, como a segurança das medidas preventivas, reflete a atenção do consórcio na seleção dos critérios de avaliação (quarta etapa). A implementação das medidas sugeridas pelo C4NE ilustra a projeção de alternativas na prática, refletindo uma abordagem prática na resposta à pandemia (quinta etapa). O envolvimento de autoridades científicas nacionais e internacionais na tomada de decisões destaca um compromisso com uma abordagem informada e orientada por evidências, relacionando-se com a sexta etapa. Sobre a sétima etapa, o Consórcio Nordeste, diante da abordagem do governo Bolsonaro a favor da disseminação do vírus (G1, 2021), identificou alternativas que se alinhavam com as diretrizes científicas e de saúde pública, como distanciamento social, uso de máscaras e investimentos em vacinação. Enquanto o governo federal alegava preocupação em preservar a economia, o Consórcio Nordeste priorizava a proteção da saúde pública, avaliando as consequências de cada estratégia adotada. Por fim, ao comunicar eficazmente as ações tomadas para o público por meio dos BOs do C4NE, o Consórcio Nordeste encerra o processo, correspondendo à última etapa.

Wilson (2019), por seu turno, examina o papel e o funcionamento das agências governamentais como burocracias. Seu argumento central reside na visão de que as burocracias constituem uma parte fundamental do governo moderno, desempenhando uma função essencial na implementação de políticas públicas. Nessa perspectiva, as agências governamentais são entendidas como organizações complexas e hierárquicas, exercendo influência significativa na política e na vida dos cidadãos. Neste contexto, o Consórcio Nordeste (2019) é composto por uma estrutura de governança hierárquica caracterizada por uma Assembleia Geral (órgão

máximo do Consórcio formado pelos nove governadores nordestinos), Presidência¹⁵, subordinados a estes estão: o Conselho de Administração (presidido pelo secretário executivo e formado por nove secretários de estado) e a Secretaria Executiva; por conseguinte, se encontra a Assessoria Jurídica e na base estão o Chefe de Gabinete, 5 subsecretários e a Diretoria Administrativa e Financeira.

Imagem 2 – Estrutura de Governança do Consórcio Nordeste

GOVERNANÇA



Fonte: Consórcio Nordeste (s.d. a).

¹⁵ Em 2023, a Presidência do Consórcio Nordeste foi exercida por João Azevêdo Lins Filho, Governador da Paraíba. Disponível em: consorcionordeste.gov.br/governanca/. Acesso em: 18 set. 2023.

Imagem 3 – Estrutura Organizacional do Consórcio Nordeste



Fonte: Conselho Nacional de Secretários de Saúde - CONASS¹⁶

Tendo em vista a disposição de atuar no cenário externo e obter autonomia, o Consórcio Nordeste deveria contar com uma Secretaria de Relações Internacionais em sua estrutura de governança. Profissionais de Relações Internacionais são essenciais para ocupar cargos nessa instituição, assegurando a obtenção de especialização adequada diante de negociações internacionais e atividades de diplomacia com outros atores no cenário externo. O ente nordestino tem seu desempenho caracterizado pela transparência de suas ações, haja vista a divulgação pública de documentos e prestação de contas, bem como sua atuação no mapeamento de áreas e coletividades que precisam de maior auxílio do poder público. Para aprimorar essa atividade, é recomendável considerar as especificidades de cada região e indivíduo, evitando a universalização da implementação com base em necessidades gerais que não levem em conta as particularidades de cada caso. Isso inclui ter cautela em relação a uma concepção de desenvolvimento ecológico alinhada ao neoliberalismo, que, na prática, pode não ser harmoniosa com a natureza.

Quanto aos serviços públicos, diante de literatura selecionada (Frederickson, 1991; Meirelles, 2009; Kettl, 2015; Denhardt; Denhardt, 2015; Pollitt; Bouckaer, 2017; Peters, 2018), compreende-se, em termos gerais, que estes se referem às atividades que o governo ou entes

¹⁶ Disponível em: <https://pt.slideshare.net/CONASS/a-experincia-dos-consrcios-de-sade-interfederativos-e-interestadual>. Acesso em: 18 set. 2023.

públicos fazem em benefício da população. Esses serviços são essenciais para o funcionamento da sociedade e o bem-estar dos cidadãos, fornecidos em diversas áreas, como educação, saúde, segurança, transporte, justiça, saneamento básico, energia. A principal característica dos serviços públicos é que são prestados pelo Estado ou por órgãos estatais e financiados por fundos públicos, geralmente impostos, pagos pelos cidadãos. A principal finalidade desses serviços é garantir o acesso universal a bens e atividades considerados essenciais para a qualidade de vida e o desenvolvimento da sociedade.

Diante desse contexto, é essencial abordar a relação intrínseca entre consórcios administrativos e a efetivação de serviços públicos. Segundo Meirelles (2009), a ampliação das responsabilidades estatais, a crescente complexidade e os custos crescentes das obras públicas têm abalado continuamente os fundamentos da Administração clássica, exigindo abordagens inovadoras para a prestação de serviços atribuídos ao Estado. Ao longo do tempo, passou-se da centralização de serviços públicos para a delegação a particulares; posteriormente, avançamos para a outorga desses serviços a autarquias. Em seguida, observa-se a transferência de serviços para fundações e entidades paraestatais. Por fim, chega-se aos serviços de interesse mútuo entre entidades públicas e organizações privadas, realizados por meio de cooperação via convênios e consórcios administrativos. Essa progressão é justificada porque, em muitos casos, a simples modificação na forma de prestação de serviços em uma área de responsabilidade administrativa não é suficiente. É necessário expandir territorialmente esses serviços e reunir recursos técnicos e financeiros de outros interessados em sua realização. Dessa maneira, é possível concretizar serviços de alto custo que, de outra forma, não estariam ao alcance de uma administração com recursos limitados. Portanto, os convênios e consórcios administrativos surgem como soluções viáveis para enfrentar esses desafios.

A mencionada progressão, da centralização à cooperação entre entidades públicas e privadas, ressoa com a ideia central dos consórcios administrativos, incluindo o Consórcio Nordeste. A transferência de serviços para entidades paraestatais e a realização de serviços de interesse mútuo sugerem uma abordagem colaborativa na prestação de serviços, o que está alinhado com a proposta de consórcios administrativos. No Consórcio Nordeste, os estados da região conseguem trabalhar em conjunto para abordar desafios comuns e promover o desenvolvimento regional.

O argumento central de Frederickson (1991) está relacionado a ideia de que a administração pública e os serviços públicos devem ser pensados além da eficiência técnica, devem considerar a interação e o entendimento do público com esses serviços. O autor aborda a “teoria do público” para pensar os públicos como indivíduos, clientes e comunidades, e para

contribuir no preenchimento de lacunas nas teorias de administração pública, assim como entre realidades sociais e políticas, nas quais as organizações públicas atuam.

O controle social na saúde, como enfatizado na atuação do Comitê de Acompanhamento da COVID-19 do Conselho Nacional de Saúde (CNS) em parceria com o Consórcio Nordeste, está intrinsecamente alinhado à ideia de ir além da eficiência técnica na administração pública. A preocupação em estimular o diálogo com controle social na saúde, demonstrada pelo então subsecretário do Consórcio, Thiago Campos (CNS, 2020)¹⁷, enfatiza a importância de considerar a interação e entendimento do público no desenvolvimento e implementação de políticas públicas, em consonância com os princípios defendidos por Frederickson (1991). A participação do Consórcio, na reunião com o Comitê do CNS, evidencia a intenção em adquirir uma abordagem mais participativa e sensível às necessidades da população. A ênfase de Campos na abertura do espaço para ampliar o diálogo com o controle social na saúde frisa a importância de incluir representações sociais, participação prevista no Estatuto da organização (Consórcio Nordeste, 2019), e criar uma rede de acompanhamento mais robusta (CNS, 2020).

A atuação conjunta dos estados nordestinos para enfrentar a pandemia, demonstra a eficácia do modelo de consórcio público na viabilização de ações coletivas, cooperações internacionais, compras conjuntas e transferência acelerada de conhecimento. A criação do C4NE e o desenvolvimento do aplicativo *Monitora COVID-19* são exemplos de iniciativas que refletem a preocupação em envolver a sociedade nas decisões públicas, promovendo a participação popular e fortalecendo a democracia na região Nordeste.

Para pensar desafios complexos característicos do mundo moderno, Kettl (2015) aponta que os modelos tradicionais de administração pública não são suficientes para tratar das questões que os governos e a sociedade enfrentam no mundo contemporâneo. Diante disso, o autor pensa que o modelo de governança hierárquica e burocrática não é mais eficiente, pois a natureza da governança em geral foi mudada e está caracterizada por uma rede colaborativa. Por governança em rede, Kettl (2015) entende a necessidade de uma relação interconectada de atores, na qual os governos precisam trabalhar com atores diversos, como organizações não

¹⁷ O Consórcio Nordeste participou de uma reunião com o Comitê para Acompanhamento da COVID-19, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), evidenciando o compromisso com a colaboração e o diálogo entre as instituições. O convite para a participação do Consórcio partiu do CNS, que se empenhou em estratégias para enfrentar os desafios impostos pela pandemia. Este encontro foi visto como um importante ponto de partida para fortalecer os laços entre o controle social na saúde e o Consórcio Nordeste, conforme destacado pelo presidente do CNS, Fernando Pigatto. Durante a reunião, Thiago Campos ressaltou que a estrutura consorcial entre os estados proporciona uma plataforma poderosa para a realização de contratações coletivas, cooperações internacionais, compras conjuntas e transferência acelerada de conhecimento. Essa abordagem se mostra especialmente relevante em um momento em que o governo federal tem sido criticado por sua ausência no enfrentamento à pandemia, ainda conforme Campos (CNS, 2020).

governamentais, cidadãos, entidades privadas, para lidar com temas relativos às mudanças climáticas, tecnologia e urbanização.

O próprio fenômeno paradiplomático, que implica na descentralização governamental federativa, e o Consórcio Nordeste, parecem apresentar características convergentes com o raciocínio de Kettl (2015). Isso se torna evidente ao observar a atuação do Consórcio durante a pandemia, quando foi criado um Comitê Científico composto por diversos profissionais e especialistas, planejando auxiliar na contenção da situação e estabelecendo uma rede internacional colaborativa de profissionais de saúde e cientistas. Além de que, a iniciativa incluiu a tentativa de estabelecer parcerias com outros atores no cenário externo, refletindo os desafios da relação interconectada de atores, elaborados por Kettl (2015). No contexto dos avanços tecnológicos, a globalização intensifica a interdependência e a complexidade dos problemas governamentais, o Consórcio Nordeste se posiciona como um exemplo prático de adaptação a essas novas realidades. Essa atuação está alinhada com o conceito de interdependência complexa (Keohane; Nye, 1971; 1987; Keohane, 1998), que destaca a relevância de abordagens colaborativas e redes de interação no enfrentamento dos desafios contemporâneos.

Outra abordagem não tradicional sobre a administração pública é a de Denhardt e Denhardt (2015), que ponderam acerca dos servidores públicos direcionarem o foco em atender aos interesses coletivos em vez de controlá-los. Assim, a governança passaria a ser focada no cidadão, na qual as pessoas seriam ouvidas e participariam ativamente do processo de tomada de decisões. Para isso, aborda-se o conceito de “valor público” com o intuito de alcançar resultados positivos para o público ao invés de pensar apenas no gerenciamento de processos. Em vista disso, um serviço prestado pelo Consórcio Nordeste, durante o período pandêmico de coronavírus, foi o aplicativo *Monitora COVID-19* (Nicoletis, 2021; C4NE, 2020c). Este programa consistia em estabelecer um ecossistema cooperativo baseado na relação entre pessoas em isolamento e profissionais de saúde, com o propósito da população relatar seu estado de saúde diariamente por meio de um *chat* interativo. Dessa forma, foi possível auxiliar as gestões municipais no monitoramento e mapeamento de casos da doença.

Diante do contexto neoliberal e da era de austeridade, Pollitt e Bouckaer (2017) examinam como os governos, em diversos lugares, lidam com um cenário político de recursos limitados e cortes orçamentários ante as reformas na gestão pública. Nesse sentido, a austeridade econômica afeta a maneira como governos se organizam, administram e entregam serviços públicos, ao serem obrigados a fazer mais com menos recursos. Os casos analisados revelam que as abordagens governamentais variam segundo as culturas, hierarquias

econômicas, instituições e sistemas políticos de cada país. O estudo do Consórcio Nordeste se mostra pertinente ao oferecer mais um caso de análise diante desse contexto, uma vez que tal associação também surge em uma conjuntura caracterizada por políticas de austeridade, particularmente por parte do governo federal, com cortes que impactam os setores de educação e de saúde.

Outro autor que pensa a relação entre burocracia e política no contexto da administração pública é Peters (2018). Um destaque pertinente nesse estudo diz respeito ao profissionalismo burocrático, isto é, como as burocracias se relacionam com os atores políticos e como o treinamento, o domínio e a autonomia dos funcionários públicos influenciam a maneira como as políticas são implementadas. Esse argumento é relevante para pensar a atuação do Consórcio Nordeste frente a pandemia de COVID-19, na tentativa de aquisição de respiradores e vacinas, pois a organização mostrou falta de *expertise* para lidar com negociações internacionais, dado que sofreu golpe nas negociações, com empresas de fachada, em torno dos insumos almejados.

Nesse sentido, o conceito de ‘ferramenta de gestão’ é amplamente utilizado em estudos de administração e gestão de empresas. Com base em diversas referências (Chiavenato, 1994; Wieczynski; Andreolla, 2005; Rolim; Rolim, 2013; FNQ; 2015; Lacruz *et al.*, 2022), compreende-se ‘ferramenta de gestão’ como qualquer recurso ou sistema utilizado para facilitar e otimizar a administração e coordenação das atividades, recursos e informações em um determinado projeto ou organização. A relação entre um consórcio público e uma ferramenta de gestão reside na utilização desses instrumentos para simplificar o planejamento, execução e monitoramento das atividades associativas governamentais. Algumas formas em que uma ferramenta de gestão se mostra útil em um consórcio público incluem:

- Planejamento estratégico: definição de objetivos, metas e cronogramas, alinhando todas as partes envolvidas.
- Comunicação e colaboração: facilitação da troca de informações entre os membros do consórcio, permitindo uma comunicação eficiente e o compartilhamento de documentos relevantes.
- Acompanhamento do progresso: monitoramento do andamento das atividades do consórcio, avaliação do melhoramento em relação às metas e identificação de possíveis desvios para ações corretivas.
- Gestão de recursos: administração eficiente dos recursos financeiros, humanos e materiais do consórcio.

- Documentação e registros: organização e armazenamento seguro de documentos para garantir transparência e prestação de contas.
- Resolução de problemas: identificação de causas, registro das ações tomadas para solucionar problemas e monitoramento da efetividade das soluções (Chiavenato, 1994; FNQ; 2015; Lacruz *et al.*, 2022).

No contexto do Consórcio Nordeste, o próprio ente nordestino é entendido como uma ferramenta a ser utilizada pelos estados nordestinos, monitorando, avaliando, aperfeiçoando e supervisionando processos, projetos e padrões de qualidade. Essa abordagem facilita a execução de tarefas estratégicas e resulta em melhorias significativas nos resultados obtidos. O papel da associação enquanto ferramenta de gestão desenvolve e aperfeiçoa alguns instrumentos neste sentido. Para explicação, o Art. 10 do seu Estatuto (Consórcio Nordeste, 2019) sublinha as seguintes possibilidades de atuação:

- Realizar pesquisas e estudos técnicos, elaborar e monitorar de planos, projetos e programas, incluindo o acesso a recursos estaduais ou federais;
- Prestar serviços por meio de acordos e contratos;
- Oferecer e prestar assessoria técnica aos estados-membros do Consórcio;
- Capacitar lideranças e cidadãos desses estados, servidores públicos, trabalhadores sindicais ou entidades sindicais;
- Fomentar campanhas educativas e mobilizar a sociedade civil para uma liderança participativa;
- Desenvolver, implementar, operar e manter sistemas de informação associados a sistemas governamentais estaduais e nacionais apropriados; e
- Prestar apoio financeiro e/ou operacional à atuação de fundos e conselhos

Assim, compreende-se que o Consórcio Nordeste desempenha o papel de articulador de pactos, atuando na promoção de uma visão colaborativa entre os estados consorciados. Isso se reflete na facilitação de compras públicas conjuntas, no destaque a investimentos para a integração de projetos, no compartilhamento de iniciativas na área de comunicação pública com universidades e organismos multilaterais nacionais e estrangeiros, além de promover a capacidade regulatória e fiscalizadora de seus membros. Entre as possibilidades de atuação, destacam-se pesquisas técnicas, prestação de serviços, assessoria técnica, capacitação, campanhas educativas, desenvolvimento e apoio financeiro. Ademais, estabelece acordos com diversas organizações, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO),

demonstrando sua atuação internacional e capacidade de cooperação. Para desenvolver ferramentas de financiamento inovadoras, o Consórcio Nordeste trabalha em diversas áreas, identificando e entregando projetos abrangentes com participação da sociedade civil e dos estados nordestinos (Leite, 2020; Consórcio Nordeste, s.d. b; 2019; 2021a).

Com essas premissas postas, evidenciando o caráter paradiplomático do Consórcio Nordeste, o papel de facilitador de pactos se sobrepõe por meio de frutos e acordos com várias organizações, tais como secretarias e comitês (Consórcio Nordeste, 2019; Leite, 2020) a citar:

- Comitê Científico de Combate ao Coronavírus – NE;
- Compras Compartilhadas Laboratório de InovaçãoF– CVM;
- MapBiomass / Caatinga; Médicos pelo Nordeste – atenção básica e intensivistas;
- Observatório do Nordeste – PNUD e Universidades;
- Plataforma de investimentos Programa de Alimentos Saudáveis;
- Programa de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- Rede de Educadores do Nordeste;
- Rede de rádios e televisões do campo público – Giro Nordeste;
- SIRAF – Sistema de Informação Regional da Agricultura Familiar no Nordeste;
- Finapop – Financiamento Popular;
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento;
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento;
- AFD – Agência Francesa de Desenvolvimento;
- FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário; e
- UNESCO.

Do mesmo modo, o Consórcio tem constituído também, desde a sua instalação, em 2019, fóruns de governança entre os gestores dos governos estaduais nordestinos. Nesse sentido, a associação vem cumprindo o propósito de estabelecer ligações entre os secretários de diversas áreas em uma frente de trabalho, bem como reúne atores públicos, conforme as demandas que surgirem ou a partir de temas estruturantes. São listados na página eletrônica da associação (Leite, 2020), quatorze temas que constituem os fóruns de governança do Consórcio Nordeste: Administração; Assistência social; Cultura; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Rural; Desenvolvimento Urbano; Educação; Fazenda; Infraestrutura; Meio ambiente; Planejamento; Recursos hídricos; Saúde; Turismo. É neste sentido de busca por autonomia, desenvolvimento regional e atuação internacional que o caráter paradiplomático do Consórcio Nordeste se evidencia, a citar sua prospecção à cooperação internacional e relativa

independência em negociar no cenário externo, como nas investidas em adquirir respiradores e vacinas diante da problemática do coronavírus.

2. A PARADIPLOMACIA E O CONSÓRCIO NORDESTE

No cenário contemporâneo das RI, a paradiplomacia emerge como uma força dinâmica, moldando o panorama geopolítico de maneira inovadora, com novos desafios conceituais para a área. Nessa seção discute-se o enquadramento teórico do ator nordestino em relação ao debate da paradiplomacia e o estado da arte deste campo de estudo. Ainda, procura-se trazer contribuições de outras áreas que dialoguem direta ou indiretamente para o enriquecimento deste campo de estudo, como a geopolítica crítica e as correntes feministas.

O Consórcio Nordeste no Campo Internacional

Para esmerilar o caráter paradiplomático do Consórcio Nordeste, ressalta-se a ênfase dada às Relações Internacionais em sua página oficial.¹⁸ Em 2019, os governadores nordestinos empreenderam viagens a países como Alemanha, Itália e França, com o propósito de se reunirem com representantes governamentais, agências de cooperação, potenciais investidores, empresários e bancos de investimento. O objetivo desses encontros era estabelecer relações institucionais, econômicas e políticas que abrangessem diversas áreas integradoras em todo o Nordeste. Os resultados dessas iniciativas foram palpáveis, visto que vários estados obtiveram recursos financeiros significativos e estabeleceram parcerias efetivas em áreas como sustentabilidade, turismo, infraestrutura, segurança pública e energias (Consórcio Nordeste, 2020b). Essa experiência internacional fortaleceu a posição do Consórcio Nordeste como um ator paradiplomático eficaz, capaz de promover o desenvolvimento regional por meio de cooperação internacional e atração de investimentos.

Sobre tais aspectos, quase um ano após a união dos nove governadores da região Nordeste, o Consórcio colhe os frutos de suas ações no campo econômico e político. Com iniciativas concretas, o grupo projetou avanços para 2020, focalizando a Educação como uma das prioridades para o ano. Em 2019, a aquisição conjunta de medicamentos na área da Saúde gerou uma economia significativa de aproximadamente 30%, equivalente a R\$ 48,8 milhões.¹⁹ Esse sucesso motivou a expansão do modelo para a área educacional, prospectando eficiência

¹⁸ Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/o-consorcio/>. Acesso em: 26 set. 2021.

¹⁹ A relevância da compra conjunta reside na expressiva redução de custos que ela proporciona. Se cada Estado optasse por adquirir os produtos de maneira individual, o montante da aquisição poderia atingir a marca de R\$ 166 milhões. No entanto, ao unirem esforços e realizarem a compra coletivamente, os Estados conseguiram efetuar a transação por um valor consideravelmente inferior, alcançando a quantia de R\$ 118 milhões. Essa estratégia demonstra claramente os benefícios econômicos da cooperação entre os entes federativos, possibilitando uma economia significativa de recursos financeiros (Consórcio Nordeste, 2020b).

e economia. A esse respeito, o apoio às políticas de agricultura familiar, a estruturação de fundos para meio ambiente e audiovisual, e estudos de estratégias para gestão de resíduos sólidos também estão na pauta, demonstrando a abrangência das iniciativas voltadas para o desenvolvimento sustentável da região. A força política do Consórcio Nordeste é evidente, especialmente em momentos de ausência de atenção do Governo Federal para a região. A atuação política tem sido marcante, com os governadores utilizando cartas assinadas como ferramenta de posicionamento em discussões nacionais, abordando temas como a atualização do Fundeb, as manchas de óleo nas praias, a reforma da Previdência e a reforma tributária (Consórcio Nordeste, 2020b).

Externamente, os governadores desvelaram parcerias e investimentos em países europeus, apresentando o potencial do Nordeste a empresários e investidores, especificamente com Paris, Roma e Berlim. O retorno à Europa, agendado para o início de 2020, reforça o compromisso de atrair investimentos estrangeiros para a região, salientando áreas integradoras e parcerias público-privadas como oportunidades de negócios (Consórcio Nordeste, 2020b). Ademais, o ator nordestino estabeleceu acordos de entendimento com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Banco Mundial, com o propósito de colaborar na promoção dos direitos de crianças e adolescentes, e para financiar iniciativas relacionadas à agricultura familiar na região nordestina do Brasil (Consórcio Nordeste, s.d. b; 2021a; UNICEF, 2023).

O memorando assinado pelo UNICEF, em conjunto com o Consórcio Nordeste, avulta o compromisso em apoiar tecnicamente os estados e municípios do Nordeste para a melhoria das políticas públicas relacionadas à infância e adolescência. O Consórcio Nordeste, por sua vez, compromete-se a mobilizar os municípios da região para manterem o Selo UNICEF. Outrossim, o memorando menciona o compromisso de mobilizar os estados e municípios do Nordeste a aderir às estratégias do UNICEF, como a Busca Ativa Escola (BAE) e a Busca Ativa Vacinal (BAV). Essas estratégias planeiam localizar e abordar crianças e adolescentes que estejam fora da escola, bem como aquelas que não tenham recebido imunizações de rotina (Consórcio Nordeste, 2021a; UNICEF, 2023). Essa parceria denota a importância da cooperação entre organizações internacionais, como o UNICEF, e entidades regionais, como o Consórcio Nordeste, para promover o bem-estar e os direitos das crianças e adolescentes na região.

Apesar do reconhecimento do primeiro ano de atuação do Consórcio Nordeste e dos indicativos de modernização da governança regional, é cedo para avaliar completamente o impacto dessas iniciativas. O contexto de cada Estado e suas ofertas para os investidores serão

determinantes para o sucesso a longo prazo. No entanto, o Consórcio Nordeste já se mostra como um exemplo de cooperação regional eficaz, capaz de promover o desenvolvimento sustentável e enfrentar desafios comuns.

Conforme publicado pelo Consórcio Nordeste (2020b; s.d. d), as relações desse ator com a Europa tiveram como destaque a apresentação de um mapa de oportunidades para investimentos na região nordestina, incluindo potencial para abertura de parcerias público-privadas e concessões específicas, melhorias na infraestrutura rodoviária, conexão de internet e transmissão elétrica, projetos com uso de tecnologia de ponta para a segurança pública, promoção de roteiros turísticos e um conjunto alargado de propostas de sustentabilidade, os quais são destacadas para o meio urbano, saneamento, fomento a energias renováveis, além da distribuição e exploração de gás, e outras questões. Dentre as ações do Consórcio Nordeste no cenário internacional, além das mencionadas acima, se sobrepõem as seguintes:

- Esforços para adquirir respiradores²⁰ e vacinas²¹ no cenário pandêmico de COVID-19 (Souza, 2021; Junqueira; Alves; Santos, 2021; Neto; Batista, 2021; Shimizu *et al.*, 2021; Oliveira; Nery, 2021; Borges; De Araújo, 2022);
- Estreitamento de relações com Reino Unido e França (Vieira, 2021a; 2021b; 2021c; Consórcio Nordeste, 2020b); e, ressalta-se,
- Assinatura de carta de cooperação na área ambiental com o país francês (Piauí, 2021a).

A partir dessas considerações, emerge a compreensão da associação nordestina como um ator paradiplomático. Dado que o foco da pesquisa reside no escopo de atuação internacional do Consórcio, torna-se relevante abordar algumas considerações conceituais sobre diplomacia (instrumento de política externa) e paradiplomacia para, depois, enquadrar o ator dentro deste marco teórico.

²⁰ A negociação em torno dos ventiladores pulmonares tratava-se de um diálogo internacional com uma suposta representante brasileira da empresa *Hempcare* chinesa. A embaixada chinesa, por sua vez, afirmou que a empresa oficial era, na verdade, uma companhia da construção civil e não uma fabricante de respiradores como a representante alegava ser. Houve uma segunda tentativa de aquisição dos respiradores, dessa vez com uma empresa com sede em Londres, a *Pulsar*, a qual alegou não poder cumprir o acordo totalmente, em razão de questões políticas e diplomáticas (Bahia, 2020a; 2020b; 2020c).

²¹ A vacina que o Consórcio Nordeste tentou adquirir foi a Sputnik-V, produzida pelo Instituto Gamelaya na Rússia (ICTIM, 2021; C4NE, 2021a). O capítulo seguinte analisa mais detalhadamente esses acontecimentos.

Explorando o Debate Paradiplomático

Ao explorar as nuances das projeções e diálogos internacionais do Consórcio Nordeste, exemplos tangíveis da prática paradiplomática, pretende-se evidenciar como este fenômeno pode ser situado no debate conceitual. Deste modo, ao analisar as contribuições de outras esferas acadêmicas, há a possibilidade de enriquecer a compreensão do Consórcio Nordeste, avultando seu papel como um laboratório para a aplicação de teorias e práticas interdisciplinares. Ainda, torna-se imperativo compreender os contextos teóricos de surgimento da paradiplomacia.

Segundo alguns estudos, a política externa de um Estado, em teoria, é caracterizada pelo conjunto de atividades políticas responsáveis por promover seus interesses nacionais perante outros Estados, ou seja, seu processo negociador com outros atores internacionais (Wilhelmy, 1988; Russel, 1990; Oliveira, 2005; Hermann, 1990; Lafer, 2001). Em contrapartida, outros autores discutem a paradiplomacia considerando que, por vezes, a atuação externa de um Estado se manifesta de maneira que ele seja percebido como um bloco, representando os interesses da nação na totalidade (Duchacek, 1984; 1990; Soldatos, 1990; Keating, 1999; Cornago, 1999; Lecours, 2002b; 2008; Kuznetsov, 2015). No entanto, estados e municípios (entidades subnacionais) frequentemente não se sentem completamente representados por esse dinamismo no Sistema Internacional (SI) e, muitas vezes, têm interesses particulares enquanto atores independentes em diligência de autonomia. Esse cenário pode resultar em uma atuação internacional desvinculada (ou não) da política externa estatal, caracterizando o conceito de paradiplomacia.

Neste seguimento, a contribuição da interdependência complexa (Keohane; Nye, 1971; 1987; Keohane, 1998) se caracteriza como um fator determinante para o desenvolvimento da paradiplomacia, isto é, da política externa dos entes subnacionais. As pesquisas de Duchacek (1970; 1984; 1986; 1990), Elazar (1966; 1987), Michelmann e Soldatos (1990), Kincaid (1990; 1999) e Blatter (2010) marcam a relevância desse fenômeno na academia, discutindo a relação entre soberania nacional, federalismo, relações internacionais e política externa. De acordo com Cademartori (2016), este quadro surge a partir da análise das mudanças verificadas a partir da década de 1970, com o surgimento de empresas transnacionais e o papel da economia nas relações internacionais se sobressaindo cada vez mais.

Conforme Junqueira (2018), a paradiplomacia obtém destaque, uma vez que o aumento do contato entre países por conta dos fluxos de serviços, dinheiro, bens, informações e pessoas foi consolidado na década de 1990, período em que a globalização e a interdependência foram

fundamentais para o enfraquecimento das fronteiras estatais e a conseqüente descentralização de suas políticas. Desta forma, Lecours (2002a) e Junqueira (2018) observam que as relações internacionais, neste período pós-Guerra Fria, foram marcadas pela emergência de novos atores internacionais, a exemplo dos entes subnacionais, caracterizando a paradiplomacia. Segundo Fróio (2015), neste mesmo período, década de 1990, este fenômeno também ganhava força no Brasil. Sendo assim, as cidades e os estados brasileiros passaram a incluir a internacionalização na administração local. Os casos pioneiros foram dos estados do Rio de Janeiro, em 1983, e do Rio Grande do Sul, em 1987, que criaram assessorias específicas para tratar de assuntos internacionais.

Ademais, Soldatos (1990) introduziu o termo diplomacia paralela, ou paradiplomacia, para se referir à atuação externa de entidades locais (estados e municípios, por exemplo), em favor de seus próprios interesses no cenário externo. Duchacek (1990) e Soldatos (1990) versavam acerca da fragmentação da atuação nacional no cenário externo, resultando em possíveis prejuízos e contradições à estratégia internacional do país enquanto uma nação. Este ponto marca a discussão desse fenômeno na diplomacia e caracteriza uma tensão na formação das relações exteriores entre governos centrais e governos subnacionais.

De acordo com Cohen (1990), uma característica da perspectiva racionalista²² das RI é a premissa de que os Estados são atores centrais. Dessa forma, assume uma determinação exógena das preferências dos outros elementos, isto é, seus comportamentos são determinados pela natureza anárquica do sistema internacional. A paradiplomacia, enquanto campo de estudo, representa uma cisão com parte dessa lógica racionalista de que o Estado é o único ator ou o ente mais relevante no SI, visto que põe em foco a atuação de atores na estrutura estatal internamente (intraestatal).

Assim, nota-se que a atuação internacional dos governos subnacionais proporciona diversos conceitos/neologismos que intentam definir essas práticas externas, como “diplomacia regional”, “diplomacia multicamadas” (Hocking, 1993; 1999), “diplomacia plurinacional” (Aldecoa, 1999) e “diplomacia constituinte” (Kincaid, 1990; 1999). Os termos supracitados se referem ao mesmo fenômeno, com ênfase em diferentes nuances, analisado por diferentes perspectivas. A síntese deste debate é encontrada nos capítulos do livro “*Paradiplomacy in*

²² O debate entre racionalismo e reflexivismo nas RI refere-se a duas abordagens teóricas distintas. O racionalismo, associado à tradição positivista, além de contar com modelos formais e teoria dos jogos, sustenta que os Estados agem de maneira lógica e racional na busca de interesses, sendo o ator mais relevante na política internacional. Por outro lado, o reflexivismo, associado as correntes pós-positivistas, critica essa vertente, destacando a complexidade da realidade internacional e enfatizando a importância de fatores subjetivos, como ideias, normas e identidades, usando mormente métodos qualitativos e análise crítica (Oliveira, 2014; Keohane, 1988).

action: the foreign relations of subnational governments” (Aldecoa; Keating, 1999) e no artigo “*Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition*” (Aguirre, 1999). Neste último, Aguirre (1999) faz uma crítica à literatura sobre paradiplomacia, pois o foco da investigação ainda se centra no Estado como referência (“governo e diplomacia centrais”, como indica o prefixo ‘para’), e mesmo quando este campo de estudo trata de atividades descentralizadas, os entes governamentais ainda se sobressaem como seus objetos de pesquisa em detrimento de outros atores não-estatais e formas de governança não convencionais.

Neste contexto, autores desse campo têm razões diferentes para utilizar essas nomenclaturas divergentes. Por exemplo, Hocking (1993; 1999) associa políticas multinível com o termo “diplomacia multicamadas”, considerando que as políticas públicas relacionadas à atuação internacional passam por diversos níveis/camadas governamentais, ou seja, as unidades não-centrais são vistas como participantes dos governos centrais na política internacional nesse processo, com ambos atores interagindo entre si enquanto concomitantemente dialogam com a entidade estrangeira, caracterizando, assim, a paradiplomacia. Para Hocking (1993), a diplomacia internacional é vista não como um processo segmentado, como apontam Duchacek (1984; 1990) e Soldatos (1990), mas como uma rede de interações entre os atores domésticos, com a chance de atuar de diferentes maneiras a depender da situação, dos interesses e da capacidade desses entes de operar em um ambiente de políticas multinível.

Diante dessa discussão entre paradiplomacia e governança multinível, Dickson (2014) aponta que ambos os conceitos tentam abarcar a internacionalização subestatal, mas são campos de estudos desenvolvidos de maneira autônoma, com distintos enfoques e bases teóricas. A governança multinível surgiu como uma abordagem para descrever as transformações nos processos de governança, à medida que os monopólios dos Estados-nação foram enfraquecidos, tanto devido à presença de instituições supranacionais, como a União Europeia, quanto ao aumento do papel desempenhado por atores subestatais e entidades privadas (não governamentais) (Marks; Hooghe; Blank, 1996). Já a paradiplomacia foca as atividades diplomáticas autônomas e muitas vezes com motivações políticas. Trata-se de abordagens paralelas, mas que se mostram complementares.

Desta forma, Aldecoa (1999) prefere o termo “diplomacia plurinacional”, uma vez que a palavra ‘paradiplomacia’ ainda possui como referência o Estado, portanto, não supera a teoria realista, caracterizada por uma premissa estadocêntrica. Isto posto, é nesse panorama que o termo paradiplomacia passa a ser apontado também como “diplomacia constituinte”, na obra

de Kincaid (1990; 1999), visto que os entes subnacionais passam a ser constituintes das políticas no nível federal, contrariando a ideia básica da teoria realista clássica de um Estado centralizado e unitário, pois apenas essas unidades centrais fazem alta política (questões de segurança nacional e internacional, e interesses estratégicos).

Logo, para Aldecoa (1999) e Hocking (1993; 1999), as relações internacionais dos entes subnacionais se baseiam na diplomacia de dois níveis, ou seja, a política externa é constituída pelas relações entre representantes dos países e pelas relações entre atores domésticos, corroborando com a perspectiva de Putnam (1988), com o diferencial de que este último observa os dois níveis utilizando como parâmetro o Estado-nação e não os governos subnacionais. Por conseguinte, a diplomacia plurinacional (Aldecoa, 1999) e a diplomacia multicamadas (Hocking, 1993; 1999) são caracterizadas como um jogo de negociações em dois níveis, que estabelece conexões entre as arenas doméstica e externa, abrangendo os âmbitos subnacional, nacional e internacional, no qual o objetivo alcançado em um nível demande a capacidade de atuar em outros.

Nesse sentido, para Duchacek (1984), a “paradiplomacia” se utiliza de duas formas, sendo essas as primeiras a definir o tema: regimes transfronteiriços regionais, baseados predominantemente em processos informais consociais e “micro diplomacia global”, a qual coloca os governos constituintes, incluso os das grandes cidades e estados, em contato direto com governos estrangeiros nacionais e constituintes.

O conceito de paradiplomacia, de acordo com Cornago (1999), consiste no envolvimento de governos descentralizados nas relações internacionais por intermédio de negociações e contatos permanentes, ou para esta finalidade, com entes públicos ou privados estrangeiros, com objetivo de promover questões socioeconômicas ou culturais, assim como qualquer outro âmbito internacional de suas competências constitucionais. Assim, o autor enxerga a paradiplomacia como um elemento crucial para redefinir a segurança²³ internacional, pois uma vez que se trata de uma diplomacia regional, com a capacidade de representar melhor questões étnicas e culturais de determinado local, evitando conflitos e facilitando a cooperação.

Neste ponto étnico e cultural, Toticagüena (2005) pontua que a paradiplomacia pode ser examinada também em diásporas, como a basca. Assim, a autora destaca um novo paradigma para as RI desterritorializadas, a localização da política externa, sua possibilidade de atuação horizontal com diversos atores ao invés de uma política hierárquica feita de cima

²³ O conceito de Segurança (UNDP, 1994; ONU, 2012) nas RI geralmente é abordado a partir de uma visão centrada no Estado: trata de como os atores estatais podem se defender de ameaças externas ou como manter a segurança mundial quando se trata de assuntos envolvendo guerras e bombas nucleares.

para baixo. Seu estudo salienta as leis, programas, subsídios e direitos de voto do governo regional da Comunidade Autônoma Basca concedidos às instituições e indivíduos dessa organização.

Nesta convergência, Romero (2002), Rodrigues e Mattioli (2017) chamam atenção para a cooperação internacional entre cidades como meio de fomentar o desenvolvimento e políticas públicas locais. Ainda, os autores pontuam que por meio da Mercocidades (rede de municípios de países que participam do Mercado Comum do Sul), os atores em questão desenvolveram suas próprias políticas de segurança por meio do compartilhamento de experiências e boas práticas em governança. Neste contexto de relações internacionais entre localidades urbanas, o termo “cidades-irmãs” (Clarke, 2009; Rodrigues, 2009; Mendes; Figueira, 2017; Mori, 2023) é utilizado para se referir a prática na qual duas cidades de países distintos estabelecem relações oficiais e amistosas com o propósito de impulsionar intercâmbios nas esferas cultural, econômica, educacional e social. Esta colaboração entre cidades, também chamada de gemação de cidades, visa fortalecer os vínculos entre as comunidades e fomentar uma compreensão mais aprofundada entre diversas culturas, especialmente por meio da cooperação internacional. Assim, a paradiplomacia parece ser um meio promissor para a internacionalização de cidades.

Em consonância, Yami e Darmawan (2014) compreendem a paradiplomacia como um componente essencial no futuro da cooperação internacional, tendo em vista o enfraquecimento do papel central do Estado em processos de tomada de decisão. Estudos mostram que os interesses têm sido melhor representados por regiões, especialmente por cooperação entre cidades, e não pela centralidade estatal (Yami; Darmawan, 2014; Rodrigues; Mattioli, 2017; Mori, 2023). O argumento de Yami e Darmawan (2014) sublinha que a paradiplomacia é um meio pelo qual o indivíduo, membro de uma sociedade, consegue maior participação nas relações internacionais, como uma forma de empoderamento, contribuindo na sua própria prosperidade por meio da cooperação internacional menos centralizada e burocrática.

Há ainda outro termo, protodiplomacia. Quanto a distinção deste conceito em relação à paradiplomacia, Ababakr (2023) e McHugh (2015) realçam que a protodiplomacia é caracterizada por atividades estrangeiras e paralelas de uma região, com caráter, de certa maneira, separatista, em busca de independência, como nos casos do Kosovo e do Sudão do Sul. Por seu turno, a paradiplomacia caracterizaria uma atuação regional para obter maior reconhecimento e legitimidade internacional, fortalecendo a identidade e conquistando independência em relação ao Estado central. Essa diferenciação é importante porque processos de descolonização podem ser erroneamente estudados, como se fossem casos de

paradiplomacia. Não é o caso do Consórcio Nordeste, que não aspira se tornar independente do restante do Brasil, mas sim promover seus interesses em interlocução com demais atores da esfera internacional.

Diante disso, alguns componentes da paradiplomacia dizem respeito às questões geográficas ou territoriais, uma vez que este campo de estudo trata de atores regionais prospectando atuar internacionalmente. Neste ponto, Jackson (2017) sugere a geopolítica crítica, ou geografia política, como um complemento para o desenvolvimento dos estudos em paradiplomacia e vice-versa (tendo em vista que o termo ‘paradiplomacia’ não tem tido muito destaque na literatura geográfica, bem como a literatura paradiplomática carece de análises geográficas). Isto é relevante por possibilitar discutir como o mundo político é espacialmente imaginado, demarcado, roteirizado e representado, assim como os elementos que o constituem. Este ponto de partida é interessante para pensar a identidade regional do Consórcio Nordeste, pois esse ente possui um posicionamento firme em relação às assimetrias de poder no âmbito nacional do Brasil, especialmente no que tange à xenofobia e às desigualdades sócio-históricas do desenvolvimento brasileiro que afligem principalmente as regiões Norte e Nordeste.

Nesta convergência, Santos (1986; 1996; 1998; 2000; 2003), geógrafo brasileiro com visão crítica e engajada em relação às questões sociais, valoriza a importância da geografia como uma ferramenta para compreender as relações de poder e as disparidades regionais. O trabalho deste pesquisador serve como contribuição para o fortalecimento da prática de paradiplomacia, pois suas ideias centrais consistiam na crítica ao processo de globalização capitalista, alertando como este fenômeno muitas vezes contribui para a marginalização e exclusão de comunidades mais vulneráveis. Além disso, o autor defendia a valorização das particularidades locais e regionais, intencionando um desenvolvimento mais equitativo e sustentável. De maneira similar, o Estatuto do Consórcio Nordeste (2019) aborda a mesma motivação, por haver uma preocupação com um modo de desenvolvimento harmonioso com o meio ambiente e com o fortalecimento das economias nordestinas.

A discussão acerca da paradiplomacia mostra que esse fenômeno ocorre de maneiras diversas. Neste sentido, Rioux Ouimet (2015) explica, a partir dos casos da Escócia e de Quebec, que a paradiplomacia representou novas oportunidades para o desenvolvimento econômico autônomo de entidades subnacionais. Neste contexto surge a paradiplomacia comercial, que consiste em uma atuação, por parte de autoridades regionais, baseada na validação pelo reconhecimento externo, bem como projetar os interesses econômicos de maneira independente e atuar na construção do Estado, por vezes com o nacionalismo como força motriz.

Sobre este âmbito de competitividade econômica, Mendes e Figueira (2017) analisam como o Rio de Janeiro, por meio de seu *status* de cidade global²⁴, desenvolveu seu ativismo paradiplomático, contando estabelecer cooperações bilaterais e multilaterais quando a cidade sediou as Olimpíadas de 2016. Neste ponto, o Consórcio Nordeste (s.d. b; 2021a) também projeta a cooperação internacional, ainda que de maneira incipiente. O ator nordestino firmou memorandos de entendimento com o UNICEF e o Banco Mundial, respectivamente, para unir esforços na garantia de direitos de crianças e adolescentes, bem como para financiar projetos de agricultura familiar no Nordeste brasileiro.

No contexto nacional, conforme Miklos (2010), o termo “diplomacia federativa” foi adotado pelo governo brasileiro durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1994. Posteriormente, na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, a expressão “cooperação internacional federativa” passou a ser empregada. A autora sugere que essas designações representam esforços governamentais para centralizar as ações paradiplomáticas, tratando-as como uma atuação complementar e/ou em concordância com a política externa federativa. No entanto, conforme observado por Soldatos (1990), a paradiplomacia é capaz de se manifestar de maneira divergente ou até mesmo confrontante em relação à atuação estatal. Ambos os conceitos, implementados como política de Estado (Miklos, 2010), se propõem a pensar a participação externa dos entes subnacionais brasileiros como um recurso relevante para o desenvolvimento nacional. Essa abordagem intenciona aproximar e articular essas unidades domésticas ao governo federal, para promover uma integração mais efetiva do bloco estatal no cenário internacional.

Em concordância, Vigevani (2006) pontua que, em determinadas ocasiões, a atuação de cidades e estados causa problemas para o pacto federativo, devido aos interesses distintos desses atores em relação à federação. Diante desse cenário, o Estado, muitas vezes através da União, tem em vista estabelecer relações com mecanismos de controle e equilíbrio político interno, pretendendo restringir a capacidade de atuação dos governos subnacionais. Isso também está relacionado a um projeto do Estado brasileiro por querer se inserir de maneira mais concisa no plano internacional, bem como pelo intuito de fortalecer organizações das quais faz parte, como

²⁴ A expressão “cidade global” se popularizou em decorrência dos efeitos da globalização e está diretamente ligada à questão competitiva e comercial. De acordo com alguns estudos, o termo se refere às localidades urbanizadas nas quais predominam sedes de corporações multinacionais, economias industrializadas, ampla gama de profissionais qualificados de diversas áreas, principalmente no setor de serviços. Em decorrência disso, as funções intermediárias são terceirizadas para localidades periféricas, bem como ocorre um aumento na concentração de renda e nas desigualdades sociais. Neste contexto, o redimensionamento do Estado e a formação de cidades globais estão relacionados a uma dinâmica específica de reestruturação do capitalismo mundial (Brenner, 1998; Sassen, 1991; 2005). Este argumento sobre a globalização capitalista converge com a obra de Santos (1986; 1996; 1998; 2000; 2003) em torno da geografia crítica.

o Mercosul. Para o autor, todos os estados brasileiros possuem meios de participação internacional e objetivos distintos por demonstrarem uma preocupação significativa com o comércio exterior e os investimentos internacionais, incorporando essas questões à esfera pública. Assim, de acordo com Rosso (2015), a paradiplomacia no contexto brasileiro tem sido caracterizada pelos governos locais criando e consolidando secretarias municipais de relações internacionais.

Em meio as diferentes perspectivas, é possível inferir que o Estado jamais conseguirá reprimir por completo a atuação de entidades subnacionais, pois, conforme Jakobsen (2009), tratados e acordos internacionais, a depender de seu conteúdo, possuem itens que necessitam da cooperação de governos locais, como prefeituras, para garantir sua efetivação plena. Por este motivo, para o autor, esta atuação funciona como uma complementação da política externa central, constituindo a diplomacia pública. Este movimento de cidades construindo relações entre si na política internacional é chamado por Rodrigues (2009) de internacionalismo municipal.

Para ir além do escopo teórico da paradiplomacia, Bursens e Deforche (2010) pontuam que a literatura deste tema focou em conceituar o fenômeno a partir de um ponto de vista mais descritivo no que tange às atividades e instrumentos paradiplomáticos. Ainda consoante os autores, isto não tem sido suficiente para desenvolver análises satisfatórias acerca do desenvolvimento de atividades externas de atores regionais. Para subsanar esse problema, a teoria institucionalista, a partir de uma perspectiva histórica (um dos ramos do neoinstitucionalismo)²⁵, é sugerida como um complemento para os estudos de paradiplomacia, oferecendo análises explicativas mais robustas das relações exteriores de atores subnacionais (Bursens; Deforche, 2010).

As epistemologias das correntes críticas suscitam questões e propostas fundamentais para a discussão e a prática da paradiplomacia, exemplificadas pelo ecofeminismo (Mies, 1986; Mies; Shiva, 2014) e pelo feminismo municipalista (CGLU, 2022). A perspectiva de que as interações relevantes no SI estão restritas aos Estados reflete premissas patriarcais nos estudos de economia política internacional, segundo Peterson (2018). Para superar a dominação masculina nos espaços de poder, é imperativo adotar abordagens que promovam a horizontalidade e a construção coletiva. Nesse sentido, torna-se essencial que indivíduos de

²⁵ A ideia principal do neoinstitucionalismo, conforme Bursens e Deforche (2010), gira em torno da importância das instituições, ou seja, de como elas influenciam os desfechos políticos. De acordo com os adeptos desse enfoque, os atores políticos trabalham ativamente para traduzir suas preferências em políticas públicas. No entanto, esse processo não acontece isoladamente; a capacidade e os limites dos atores políticos são fortemente influenciados pelo contexto institucional no qual estão inseridos (Hall; Taylor, 1996; Lecours, 2005; March; Olsen, 2010).

identidades diversas liderem processos de tomada de decisão e participem na formulação de políticas públicas. Assim, a prática da paradiplomacia contrasta com a abordagem tradicional e masculina, que centraliza o Estado na condução da política internacional.

Mulheres, povos racializados e a população sexo-gênero dissidente²⁶ são os grupos que mais sofrem com o descaso social e a incapacidade do sistema de Estados em garantir direitos humanos básicos. Portanto, a paradiplomacia, especialmente se guiada por grupos minoritários, apresenta-se como um meio para descolonizar as RI, considerando outras formas de atuação e uma gama mais ampla de atores para além das cidades e dos estados. Esta argumentação ganha respaldo nos estudos de Bull, Watson (1984), Kayaoglu (2010) e Fanon (2022), que evidenciam o caráter colonial da estrutura estatal. Desta forma, a divisão do SI como um sistema de Estados-nação, fundamentada nos pilares de território, fronteira e soberania, representa um legado colonial e eurocêntrico.

Neste contexto, Tickner (1997) argumenta que as atuais perspectivas feministas em RI são fundamentadas em ontologias e epistemologias substancialmente distintas das teorias mais convencionais nesse campo. Como resultado, essas perspectivas são marginalizadas, não se alinhando às abordagens tradicionais centradas no Estado. A autora também explana a importância das disparidades de poder, que favorecem as epistemologias clássicas teorizadas predominantemente por homens, influenciando assim a compreensão do que é relevante na política internacional a partir de uma perspectiva masculina, que nem sempre reflete a realidade objetiva. Apesar dessas diferenças, as abordagens feministas, juntamente com outras correntes críticas, envidam uma compreensão mais aprofundada das RI para expandir a base de conhecimento. A discussão da paradiplomacia, isto é, de considerar outras formas de governança além do Estado-nação, mostra convergência com esta noção. Portanto, a proposta é construir um conhecimento que não parta da posição do sujeito universal dominante, nem do Estado como único ator a ter uma política externa relevante, incorporando sensibilidade ao que é considerado diferente e marginal.

Pensar o Consórcio Nordeste no contexto disciplinar das RI caracteriza uma acumulação de subalternidades. Primeiramente, a paradiplomacia em si é um campo de estudo marginalizado na academia internacionalista, uma vez que não é considerada alta política pelo *mainstream* teórico, conforme discutido anteriormente na introdução desta dissertação. Em

²⁶ O termo sexo-gênero dissidente é utilizado pela pesquisadora Guarani, Geni Núñez (2023), para se referir à comunidade LGBTQIA+. Seu uso é preferível pois possibilita maior contemplação sem a necessidade de uma letra para cada identidade existente (e que possa vir a surgir) em um contexto de ruptura com a norma cisgênero-heterossexual.

segundo lugar, o objeto de estudo em questão está situado no Sul Global, o que significa que constitui um território periférico no SI. Em terceiro lugar, no contexto nacional²⁷, a região Nordeste sofre com assimetrias de poder, especialmente devido à xenofobia histórica característica da formação colonial do Brasil (Galeano, 2000). Desta forma, o Consórcio Nordeste configura uma paradiplomacia triplamente periférica.

Enfim, para diversos pesquisadores (Duchacek, 1984; 1990; Soldatos, 1990; Keating, 1999; Cornago, 1999; Lecours, 2002b; 2008; Kuznetsov, 2015), assim como para esta pesquisa, o termo ‘paradiplomacia’ é empregado para analisar as práticas internacionais dos governos subnacionais. Trata-se de um conceito associado à diplomacia paralela, manifestando-se diante da atuação estatal externa. Portanto, ‘paradiplomacia’ é pertinente para caracterizar a política internacional do Consórcio Nordeste. Este ente subnacional, ao atuar externamente, demonstra possuir interesses próprios e uma identidade regional específica no contexto brasileiro.

Com base na discussão teórica, Soldatos (1990) explica que a prática da paradiplomacia conta com as possibilidades tanto de colaborar com a diplomacia do Estado quanto divergir ou confrontar a autoridade federal. Neste sentido, a atuação do Consórcio Nordeste durante a crise sanitária de COVID-19 representa uma confrontação à postura negacionista do governo federal da época. Ao analisar a seção “Ações de Combate à Pandemia”, no site oficial do Consórcio Nordeste (s.d. c) e considerando trabalhos como os de Souza (2021), Junqueira, Alves, Santos (2021), Neto, Batista (2021), Shimizu *et al.* (2021), Oliveira, Nery (2021), Borges, De Araújo (2022), Cordeiro, Novaes e Barcellos (2022), torna-se claro que a postura do ente nordestino se contrapõe ao comportamento do governo Bolsonaro.

Diante do exposto, é pertinente examinar o Consórcio Nordeste à luz dos estudos que optam por utilizar o termo ‘paradiplomacia’ para análise da política externa subnacional. Considerando que outras nomenclaturas, como ‘políticas multinível’, ‘diplomacia multicamadas’, ‘diplomacia constituinte’ e similares, por vezes classificam seus objetos de pesquisa como uma atividade harmoniosa ou complementar à atuação estatal, estas não são as mais adequadas para a análise proposta. O Consórcio Nordeste, mesmo tendo adquirido maior independência no contexto da gestão Bolsonaro, demonstra relativa autonomia em seus projetos e interesses diante da política nacional e internacional, mesmo quando há uma postura

²⁷ Como discutido por Batista (2022), as regiões Norte e Nordeste do Brasil caracterizam a periferia no âmbito nacional. Essas áreas compartilham motivações semelhantes aos governos regionais mais desenvolvidos, centradas na busca por maior autonomia. Neste sentido, a paradiplomacia nortista e nordestina são periféricas, pois os governos subnacionais do Sul e do Sudeste, além de possuírem maior apoio institucional, possuem uma estrutura mais bem preparada para a prática de relações internacionais. A paradiplomacia brasileira, especialmente na periferia, revela assimetrias que precisam ser compreendidas para analisar como influenciam a execução de projetos internacionais por diferentes unidades federativas.

ideológica mais amigável em relação à gestão de Lula e ao PT. As perspectivas de Cornago (1999) e Totoricagüena (2005) são pertinentes para considerar a paradiplomacia nordestina, dado que enfatizam as questões étnicas e culturais das regiões como principais elementos impulsionadores para a atuação externa de atores não estatais. Neste sentido, o Consórcio Nordeste remonta a história de um território marcado pela xenofobia e desigualdades sociais na região.

Não obstante, alguns estudos brasileiros em diversas áreas, como economia, geografia, antropologia e história, mostram-se cruciais para enriquecer a produção teórica das RI no Brasil, especialmente no campo da paradiplomacia. Autores como Furtado (1992; 2007; 2013), Ribeiro (1995) e Santos (1986; 1996; 1998; 2000; 2003) são imprescindíveis para pensar as peculiaridades da questão regional nordestina no contexto brasileiro, principalmente no que tange à formação histórica do país e como os legados da colonização, as desigualdades sociais, a xenofobia e o racismo perduram distintivamente em relação ao Nordeste.

Em meio à divergência federal com a gestão Bolsonaro, a paradiplomacia do Consórcio Nordeste ganha uma dimensão mais robusta e evidencia sua autonomia protagônica na concessão da defesa dos interesses regionais. Neste contexto, num discurso acerca da crise do novo coronavírus, o ex-presidente Bolsonaro expressou críticas ao fechamento de escolas e estabelecimentos comerciais como estratégia de combate à epidemia. Além disso, sua fala direcionava ataques aos governadores e atribuía à imprensa a responsabilidade pelo que este político classificava como um clima de histeria instalado no país. O ex-presidente advogou pela continuidade da vida cotidiana, sob a justificativa da preservação dos empregos, ressaltando a importância de garantir o sustento das famílias. A urgência de retornar à normalidade foi sublinhada pelo político negacionista, em contraposição às medidas adotadas por governos estaduais que pretendiam restringir a circulação de pessoas para conter a propagação do vírus. Bolsonaro criticou os governadores, instando-os a abandonar o que chamou de “terra arrasada”, referindo-se à proibição de transporte, o fechamento de comércio e o confinamento em massa (Coletta, 2020).

Nesta continuação, no dia 27 de março de 2020, os governadores do Nordeste emitiram uma carta conjunta, posicionando-se de forma coesa e alinhada à OMS no enfrentamento à pandemia de coronavírus.

3) Dispostos a fortalecer o embasamento de cada uma das nossas medidas, já construído sobre as bases apresentadas pela OMS, solicitaremos um pronunciamento oficial do Conselho Federal de Medicina, do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde e da Sociedade Brasileira de

Infectologia, além do acompanhamento e orientação do Ministério Público Federal e do Ministério Público dos Estados (Consórcio Nordeste, 2020c, *online*).

Temos aqui dois temas que merecem destaque na análise: o alinhamento internacional e o confronto nacional. Por um lado, essa ação exemplifica o entendimento dessa pesquisa (como veremos amiúde ao longo da dissertação) de que o Consórcio Nordeste pode ser considerado uma caixa de ressonância das diretrizes científicas internacionais, em grande medida representada pela OMS, em âmbito local (regional e mesmo nacional). Isto é, o eco local de uma diretriz internacional, segundo Keck e Sikkink (1999), está relacionado à formação de redes de advocacia transnacionais, ou seja, espaços políticos nos quais atores de diferentes contextos negociam, de maneira formal ou informal, os significados sociais, culturais e políticos de suas colaborações conjuntas, sustentando os processos de integração regional.

Paralelamente, a postura adotada pelos governadores configurou uma clara contraposição à gestão bolsonarista, caracterizando um fortalecimento da paradiplomacia na região. No documento (Consórcio Nordeste, 2020c), os governadores reiteraram o compromisso em guiar suas ações pela ciência e experiência mundial, demonstrando a necessidade de medidas preventivas e protetivas baseadas em parâmetros científicos. Em um contexto de falta de coordenação nacional efetiva por parte do Governo Federal – ou melhor dizendo, ação intencional para disseminar COVID-19 – (CNS, 2021), o Consórcio Nordeste (2020c) propôs uma integração regional e nacional, evidenciando a ausência de uma abordagem unificada no combate à pandemia. O intuito de obter respaldo técnico foi reforçado pelos governadores ao consultar entidades de renome, como o Conselho Federal de Medicina, o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde e a Sociedade Brasileira de Infectologia. Essa abordagem reflete o alinhamento do consórcio à metodologia baseada em evidências preconizada pela OMS. A carta expressou ainda profunda indignação com a postura do Governo Federal, que ia de encontro as orientações da OMS, promovendo campanhas contrárias ao isolamento social. Essa divergência de posicionamentos realçada na carta evidencia a autonomia do Consórcio Nordeste em adotar medidas respaldadas pela comunidade científica internacional. Neste rumo, os governadores exigiram respeito da Presidência da República e repudiaram as agressões contra os gestores estaduais (Consórcio Nordeste, 2020c). Essa postura reforça o cometimento pelo diálogo como instrumento essencial para superar a crise, contrapondo-se aos conflitos promovidos pela gestão federal.

Neste cenário, os governadores do Consórcio Nordeste (2021b) divulgaram uma nota em 2021, expressando surpresa e preocupação em relação à ação judicial proposta pelo então

presidente da República, Bolsonaro, para barrar medidas preventivas adotadas por três governadores, do Distrito Federal (DF), do Rio Grande do Sul (RS), e o da Bahia, que integra o Consórcio.²⁸ Os governadores explicaram que as medidas tinham o intuito de evitar o colapso do sistema hospitalar, decretadas com base no artigo 23 da Constituição Federal, respaldadas pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Na nota, os governadores do Nordeste manifestam solidariedade aos demais executivos, os governadores do DF e do RS, afetados pela decisão judicial. Nesta direção, fazem um convite ao então presidente para unir esforços na luta contra a pandemia de coronavírus, enfatizando os desafios significativos que a crise tem trazido. Ao reiterar seu compromisso com a defesa da vida, da saúde e dos empregos, os governadores afirmam que a única maneira eficaz de proteger a economia e os empregos é enfrentar e vencer a pandemia. A mensagem final retrata a posição dos governadores em favor da preservação da vida, da saúde pública e da sustentabilidade econômica, destacando a interdependência desses aspectos no enfrentamento dos desafios impostos pela crise sanitária (Consórcio Nordeste, 2021b). Este cenário evidencia os embates e os desacordos político-ideológicos entre o Consórcio Nordeste e o então presidente Bolsonaro.

Enquanto o ex-presidente incentivava o negacionismo científico, desacreditava a confiança da população nas vacinas e não empreendia esforços suficientes para evitar uma crise na saúde pública brasileira, o Consórcio Nordeste visou adquirir respiradores e vacinas de forma independente. Adicionalmente, a associação nordestina expressou alinhamento com a comunidade científica internacional, promovendo a adoção de medidas para conter o avanço do coronavírus, respaldadas por autoridades como a OMS. Diante dessa convergência, Junqueira, Araújo e Silva (2022) caracterizam a atuação do ente nordestino introduzindo os termos “paradiplomacia de viés anti-negacionista”, “paradiplomacia de confronto” ou “paradiplomacia de resistência”, este último proposto por Barros (2021), refletindo assim a oposição à gestão Bolsonaro. A análise da presente pesquisa coaduna com este entendimento.

Neste sentido, conforme Dória e Cardoso (2020), embora os métodos tradicionais de avaliação da responsabilidade internacional por violações dos direitos humanos, tais como recomendações e decisões judiciais, sejam de considerável importância, torna-se essencial contemplar também os meios indiretos que impulsionam a legislação interna. A integração

²⁸ O ex-Chefe de Estado apresentou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal com o objetivo de “restringir excessos” que, de acordo com ele, teriam ocorrido nos estados da Bahia, Rio Grande do Sul e no Distrito Federal. Tratava-se de uma ação de Bolsonaro para tentar barrar as medidas de isolamento social adotada pelos estados no contexto pandêmico de COVID-19 (Siqueira, 2021).

desses diferentes enfoques pretende assegurar a eficácia dos direitos humanos, proporcionando maior eficácia na garantia dessas prerrogativas fundamentais.

Seguindo esta linha de raciocínio, é notado um padrão de comportamento, classificado por Keck e Sikkink (1999) como “efeito bumerangue”. Na prática, é possível que, por meio de atores legitimados, Comissões e Cortes Internacionais desempenhem um papel de catalisadores de mudanças no direito interno, atuando como ferramentas para estimular debates e modificar o sistema jurídico, com o intuito de obter condições aprimoradas, no sentido de garantir que os direitos das pessoas sejam protegidos. Essa ocorrência é elucidada pelas autoras, a relação local e internacional ocorre à medida que múltiplas redes de defesa transnacional estabelecem ligações entre ativistas em países desenvolvidos e aqueles em nações menos desenvolvidas, por exemplo. Em geral, essas conexões pretendem influenciar o comportamento dos Estados. Quando os laços entre os atores domésticos e estatais são rompidos, organizações não governamentais locais têm a possibilidade de ambicionar colaboradores internacionais para pressionar seus Estados a partir do exterior. Isto é, quando as autoridades governamentais não respondem adequadamente aos problemas apresentados na sociedade, os grupos de interesse, da sociedade civil ou outros, podem catalisar suas reivindicações em outros lugares internacionais. Os vínculos e interlocuções internacionais logram amplificar as exigências desses grupos locais, abrir espaço para novas questões e, posteriormente, refletir essas demandas de volta para o âmbito doméstico. Nesses cenários, a aplicação de uma estratégia “bumerangue” é politicamente delicada e passível de ser acusada de interferência estrangeira em assuntos internos. Esse é o padrão de influência conhecido como “efeito bumerangue”, característico de redes transnacionais que empenham modificar o comportamento de um Estado. Essa dinâmica é mais prevalente em campanhas pelos direitos humanos (Keck; Sikkink, 1999).

O princípio do efeito bumerangue (Keck; Sikkink, 1999) parece aplicar-se, *mutatis mutandis*, ao caso do Consórcio Nordeste, uma vez que esta entidade regional prospectou conduzir a política internacional como meio de promover mudanças internas durante a gestão da pandemia de COVID-19 no Brasil. Isso ocorreu em um contexto em que o então presidente Bolsonaro adotava posturas de negacionismo científico, minimizando os impactos do coronavírus e da pandemia em curso.²⁹ A projeção internacional do Consórcio Nordeste,

²⁹ Algumas das declarações proferidas pelo antigo dirigente geral do país foram: “Não há motivo para pânico”; “Estão superdimensionando o poder destruidor deste vírus”; “Outras gripes mataram mais do que essa”; “Depois da fachada não vai ser uma gripezinha que vai me derrubar”; “Infelizmente algumas mortes terão. Paciência”; “É a vida. Todos nós iremos morrer um dia”; “E daí? Eu sou messias, mas não faço milagre”; “Vai

presente em organizações como a OMS, UNESCO e UNICEF, bem como em negociações com países como Rússia e China, representa uma iniciativa em prol da efetivação dos direitos humanos, com foco especial no enfrentamento da crise sanitária, para zelar pela população nordestina e brasileira. Desta maneira, a paradiplomacia deste ator nordestino representa um direcionamento na construção de redes de advocacia transnacionais em política internacional e regional, tendo em vista o diálogo com diversas nações e organismos internacionais, assim como o estabelecimento de uma rede internacional de cientistas para combater a COVID-19, por intermédio de seu Comitê Científico (C4NE, 2020b).

Diante do exposto, nota-se que o Consórcio Nordeste protagonizou uma atuação internacional independente da atividade estatal, configurando uma descentralização na política externa brasileira. Nesse contexto, o ente nordestino estabeleceu relações com diversos atores, incluindo países como Reino Unido e França, e instituições internacionais como UNICEF e Banco Mundial. A paradiplomacia, longe de ser um mero complemento à diplomacia estatal neste caso, direciona-se para uma conclusão oposta: a atuação externa do Consórcio Nordeste foi estimulada pelo desacordo com a postura e atuação do ente federal.

Esta forma de fazer política representa uma mudança de paradigma no SI. O sistema de Estados, conforme atualmente concebido, encontra-se ameaçado, uma vez que o campo de estudos da paradiplomacia evidencia cada vez mais novas formas de agrupamento e governança regionais atuando internacionalmente. Essas entidades apostam em reivindicar demandas sociais em prol da garantia de direitos, almejam autonomia econômica e a celebração de acordos comerciais. Em suma, a atuação do Consórcio Nordeste no cenário internacional aponta para uma redefinição do próprio sistema de Estados, com entidades regionais desempenhando papéis mais proeminentes na arena internacional.

morrer muitos [em razão do vírus] mas muito mais se a economia continuar destruída por essas medidas [de isolamento social]”; “A gente lamenta todos os mortos, mas é o destino de todo mundo” (Oro; Alves, 2020).

3. O CONSÓRCIO NORDESTE NA PANDEMIA DE COVID-19 A PARTIR DA ATUAÇÃO DO C4NE

Este capítulo analisa a atuação do Consórcio Nordeste no contexto da pandemia global de coronavírus tendo em vista o arcabouço conceitual e prático da paradiplomacia. O enfoque central desta investigação é observar como o Consórcio Nordeste faz eco à comunidade científica internacional, mormente representada pela Organização Mundial de Saúde. O Consórcio trava uma espécie de batalha de políticas públicas de saúde, afastando-se das ações e concepções do então governo federal e pautando-se pelas recomendações da OMS.

São analisados os 24 Boletins Oficiais (BOs) emitidos pelo C4NE como fonte primária de dados, ponderando-os com documentos da OMS. Inicialmente, o capítulo estabelece uma contextualização abrangente da pandemia, delineando as características globais do surto de COVID-19 e explicando as particularidades do cenário brasileiro. Esse panorama serve como base para a compreensão das complexidades enfrentadas pelo Consórcio Nordeste durante o período analisado. Posteriormente, a análise direciona-se para a esfera empírica, fundamentada na investigação documental dos BOs do C4NE. Ainda, por meio de entrevista semiestruturada, procurou-se elucidar alguns tópicos relativos ao C4NE com o gestor Carlos Gabas, debatendo informações contidas nos BOs. Sobressai-se temáticas relativas à tomada de decisão e à colaboração de especialistas, à relação com organizações internacionais, à coordenação e à integração regional com os governadores estaduais, bem como as principais conquistas e aprendizados deste cenário pandêmico.

A partir dessa abordagem, busca-se evidenciar a sintonia da política do Consórcio Nordeste com os parâmetros internacionais, enfatizando especialmente as orientações da OMS. Dessa forma, o capítulo visa desvelar como o Consórcio Nordeste, enquanto entidade regional, alinhou suas ações e decisões à perspectiva internacional no enfrentamento da pandemia. Ao explorar essa dinâmica, proporciona-se uma visão aprofundada das estratégias adotadas pelo Consórcio, contribuindo para um melhor discernimento acerca do papel desempenhado por entidades regionais na resposta a crises de saúde global.

COVID-19: Ameaça Global e as Características Do Caso Brasileiro

De acordo com alguns relatórios e estudos, verifica-se que a pandemia de COVID-19 representou uma ameaça às estruturas do Sistema Internacional e à credibilidade das instituições, uma vez que, inicialmente, os países foram surpreendidos com uma doença mortal

se disseminando rapidamente, não conseguindo proteger suas populações de modo adequado (Ciotti *et al.*, 2020; Carletti; Nobre, 2021; OPAS, 2020a; Fraser *et al.*, 2021). Com a confiabilidade da centralidade estatal questionada (ao menos algumas), a paradiplomacia, por meio da atuação de governos municipais e estaduais, ganhou destaque no combate à pandemia de coronavírus, como é o caso das iniciativas *Cities for Global Health* (Ezzati *et al.*, 2018; UNDP, 2020) e *Beyond The Outbreak* (UCLG, 2020), plataformas para governos locais intercambiarem suas experiências de como estavam gerindo a crise sanitária em questão.

Em um primeiro momento, o mundo demonstrava não conseguir conter o vírus, enquanto milhões de pessoas morriam. A OMS foi alertada sobre vários casos de pneumonia, causados pelo novo tipo de coronavírus. A enfermidade, originada pelo vírus SARS-CoV-2, possui uma elevada capacidade de transmissão, com a possibilidade de resultar em condições graves, principalmente em grupos de risco (OPAS, s.d. a).

Ao longo da cronologia de eventos internacionais relacionados à pandemia de COVID-19, diversos marcos significativos foram registrados. Em dezembro de 2019, os primeiros casos foram identificados em Wuhan, China, e, em janeiro de 2020, a OMS declarou Emergência de Saúde Pública de Âmbito Internacional. Em março de 2020, a OMS declarou oficialmente o surto de coronavírus como uma pandemia. Essa classificação impulsionou vários países a adotarem medidas restritivas de viagem, como o fechamento de aeroportos e fronteiras. Essas restrições atingiram seu ponto máximo logo após o pronunciamento da OMS. A vacinação em massa contra a COVID-19 teve início em diferentes países em momentos distintos, uma vez que cada nação elaborou seu próprio cronograma de imunização. As campanhas de vacinação em massa ocorreram no final de 2020 e início de 2021. Em novembro de 2021, a detecção da variante Ômicron suscitou preocupações adicionais devido à sua maior transmissibilidade (OPAS, s.d. a; 2020b; 2020c; 2021; Brasil, 2021b; Shiraef, 2021).

O Brasil, especificamente, emergiu como um dos países mais impactados pela pandemia, registrando mais de 30 milhões de casos confirmados e mais de 700 mil mortes até fevereiro de 2024 (Brasil, 2024). O Brasil, que representa 2,7% da população mundial, foi responsável por quase 13% das mortes globais (Hallal *et al.*, 2020; WHO, 2022d). Centenas de milhares de mortes no país foram causadas pela ausência de uma política nacional eficaz de combate à pandemia (Coelho, 2021). Quatro em cada cinco mortes no Brasil poderiam ter sido evitadas se o país estivesse na média mundial de óbitos por COVID-19, o que equivale a 400 mil mortes a menos. No Brasil, 2.345 pessoas morreram de coronavírus para cada um milhão de habitantes, enquanto a média mundial é de 494 pessoas. Em março de 2020, o número de casos de COVID-19 era seis vezes maior do que os números oficiais. Estima-se que o número

real de casos tenha sido de 3 a 4 vezes maior do que o relatado nas estatísticas oficiais. Comparado aos dez países mais populosos, o Brasil apresentou o pior índice de mortes por milhão de habitantes. Esse resultado também é o mais desfavorável entre os países que compõem o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Na América do Sul, o Brasil foi o segundo país com maior taxa de mortalidade por COVID-19 por milhão de habitantes, ficando atrás apenas do Peru (Hallal et al., 2020).

A resposta do então governo brasileiro, chefiado por Bolsonaro, à crise foi marcada por controvérsias, incluindo atrasos na aquisição de vacinas, negacionismo científico e ultra-política (Žižek, 1999)³⁰ na polarização entre “patriotas e esquerdistas” ao associar medidas científicas ao comunismo. Neste sentido, falsas dicotomias, como conflitos entre saúde e economia, foram criadas (Herdy, 2020; Nakabashi, 2021).

No contexto brasileiro, o primeiro caso foi registrado em 26 de fevereiro de 2020, com o pico de casos ocorrendo em março de 2021 (Brasil, 2020a; 2024). A vacinação teve início em janeiro de 2021, alcançando mais de 80% da população vacinada com duas doses até dezembro do mesmo ano (Cristaldo; Brandão, 2021; Brasil, 2021a). Entretanto, os impactos no Brasil foram vastos, abrangendo desde um elevado número de mortes e a sobrecarga do sistema de saúde até o aumento da pobreza e da desigualdade social (Costa, 2020; OPAS, 2021; Oxfam Brasil, 2022a). A crise evidenciou as fragilidades do sistema de saúde público brasileiro diante das políticas de austeridade e do negacionismo científico, explanando a urgência de investimentos em ciência e tecnologia para enfrentar desafios futuros.

No Brasil, em menos de um mês após a confirmação oficial do primeiro caso na cidade de São Paulo, o Ministério da Saúde promulgou o estado de transmissão comunitária em todo o território nacional (Valente, 2020; Dong; Du; Gardner, 2020). O então ministro da saúde, Luiz Henrique Mandetta, alinhou suas ações com as diretrizes da OMS, implementando medidas como o distanciamento social para “achatar a curva” de contágio e, assim, prevenir a sobrecarga do sistema de saúde (Gaia, 2020; Said, 2020; Croda *et al.*, 2020). Em contraste, a atuação do então presidente Jair Bolsonaro foi objeto de intensas críticas, caracterizada pela minimização dos efeitos da doença, defesa por tratamentos desprovidos de comprovação eficaz

³⁰ O conceito de ‘ultra-política’, inicialmente proposto por Žižek (1999) e reintroduzido por Fernandes (2019), parece ser notavelmente preciso ao descrever a situação no Brasil. Este termo representa uma estratégia de despolíticação que resulta na militarização do diálogo político, substituindo-o por uma guerra simbólica entre blocos como ‘Nós’ e ‘Outro’. Este fenômeno leva a polarização político-ideológica a extremos, apresentando apenas duas possibilidades de posicionamento enquanto descaracteriza conceitos políticos, vulgarizando-os. Um exemplo disso é a associação do comunismo ao PT ou como alguma articulação em prol de direitos humanos é taxada enquanto algo “esquerdista” ou radical. Neste sentido, os embates e discussões das eleições presidenciais de 2018 ilustram claramente a ultra-política na prática.

e procrastinação na aquisição de vacinas (Caponi, 2020; Amarante, 2021; Silva; Oliveira, 2023). Conflitos com governadores, devido a discordâncias acerca de medidas de distanciamento social, culminaram na instauração da CPI da COVID-19 pelo Senado Federal, destinada a investigar as ações e omissões do poder público no enfrentamento à pandemia (Alves, 2021; Gomes, 2021; Fernandes; Botelho, 2023). Neste contexto pandêmico, Bolsonaro foi denunciado na ONU por “tragédia humanitária”, as ONGs Comissão Arns e Conectas Direitos Humanos foram responsáveis por apresentar a acusação (Comissão Arns, 2021; Simões, 2021)

No tocante aos impactos da pandemia, o sistema de saúde experimentou uma crise sanitária em 2021, manifestada pelo registro de mortes em filas de espera por leitos e alertas quanto a possíveis deficiências no suprimento de oxigênio e insumos para intubação. Do ponto de vista econômico, a pandemia interrompeu a recuperação de longo prazo, exercendo influência direta no emprego e na renda da população. Adicionalmente, o setor educacional sofreu prejuízos notáveis, especialmente no que concerne ao processo de alfabetização de estudantes (De Lima; Freitas, 2020; Gullo, 2020; Costa, 2020; Juliano; Simões; Souza, 2021; Queiroz; Souza; Paula, 2021).

Um comunicado da OMS (WHO, 2022d) revela que o Brasil figura entre as nações com índices mais elevados de mortalidade em excesso ao longo dos anos de pandemia, especificamente entre 2020 e 2021. O cálculo do excesso de mortalidade consiste na diferença entre o número real de mortes ocorridas e o que seria esperado na ausência da pandemia, com base em dados de anos anteriores. Esse excesso de mortalidade engloba óbitos diretamente relacionados à COVID-19, resultantes da doença, bem como aqueles indiretos, decorrentes do impacto da pandemia nos sistemas de saúde e na sociedade em geral. As mortes indiretamente ligadas à doença são atribuídas a outras condições de saúde para as quais as pessoas não tiveram acesso adequado à prevenção e tratamento devido à sobrecarga dos sistemas de saúde causada pela pandemia. A mortalidade global em excesso associada à COVID-19 foi de 14,91 milhões nos 24 meses entre 1 de janeiro de 2020 e 31 de dezembro de 2021, representando um aumento de 9,49 milhões de mortes em comparação com aquelas diretamente atribuíveis à COVID-19 relatadas globalmente (WHO, 2022d).

O impacto da pandemia manifestou-se em várias ondas, cada uma caracterizada por distribuições regionais distintas, níveis de mortalidade e impulsionadores específicos. Vinte países, que compreendem cerca de 50% da população mundial, respondem por mais de 80% da estimativa de mortalidade global em excesso no período de janeiro de 2020 a dezembro de 2021. Estas nações incluem Brasil, Colômbia, Egito, Alemanha, Índia, Indonésia, República

Islâmica do Irã, Itália, México, Nigéria, Paquistão, Peru, Filipinas, Polônia, Federação Russa, África do Sul, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Turquia, Ucrânia e Estados Unidos da América (EUA) (WHO, 2022d).

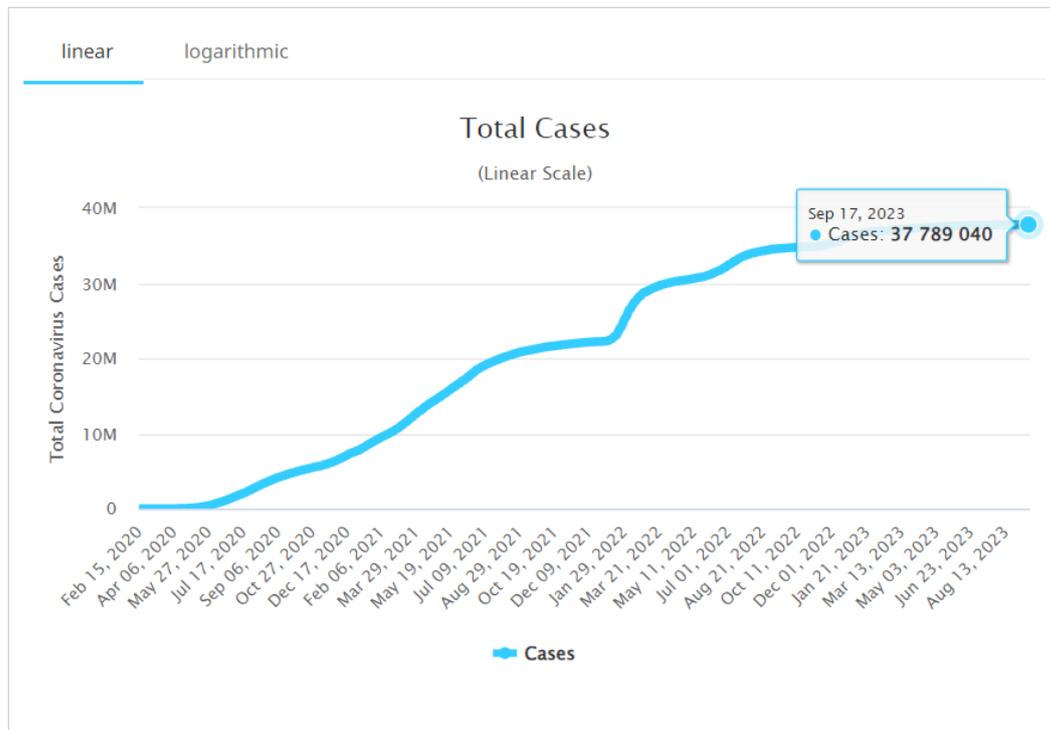
No contexto brasileiro, o ápice da primeira onda foi alcançado em julho de 2020, oriundo da cepa original do vírus. Subsequentemente, uma nova onda epidêmica teve início em dezembro daquele mesmo ano, atingindo um pico substancialmente superior ao anterior em março de 2021, devido à emergência da variante Gama, anteriormente conhecida como P.1 (Bastos *et al.*, 2021). A campanha de vacinação teve seu começo no início daquele ano, no entanto, mesmo com a administração de algumas doses de reforço, uma terceira escalada da doença ocorreu no início de 2022, associada à variante Ômicron, que surgiu no (Moura *et al.*, 2022; Custódio; Benito, 2022). Em meio à fase de declínio da terceira onda, o Ministério da Saúde revogou a vigência da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) no final de abril de 2022 (Brasil, 2022a). Apesar disso, a OMS só declarou o fim da ESPII³¹ em maio de 2023 (OPAS, 2023). Após a atenuação da transmissão subsequente ao término da terceira onda, observou-se um aumento nos casos e hospitalizações relacionados à subvariante BQ.1 da Ômicron em torno de novembro de 2022 (Zorzetto, 2023; Calvet *et al.*, 2023).

O Brasil foi classificado como um dos piores países do mundo na gestão da pandemia de COVID-19, na qual o bolsonarismo é uma possível explicação a esse cenário (Da Silva; Pires; Pereira, 2020; Fonseca; Da Silva, 2020; Tavares; De Oliveira Júnior; Magalhães, 2020; De Matos, 2021; Ryan, 2022). O gráfico abaixo informa que foram registrados quase 40 milhões de casos de COVID-19 no Brasil até setembro de 2023.

³¹ Em 30 de janeiro de 2020, a OMS classificou a COVID-19 como uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), que representa o mais elevado nível de alerta estabelecido pelo Regulamento Sanitário Internacional da organização. A decisão foi baseada em diversos aspectos epidemiológicos, abrangendo o potencial de transmissão, a suscetibilidade da população, a gravidade da doença e a capacidade de impactar viagens internacionais, entre outros fatores específicos. Em 11 de março de 2020, o diretor-geral da OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, declarou a condição de pandemia referente à COVID-19 (OPAS, 2023).

Imagem 4 – Total de casos de coronavírus no Brasil até setembro de 2023

Total Coronavirus Cases in Brazil

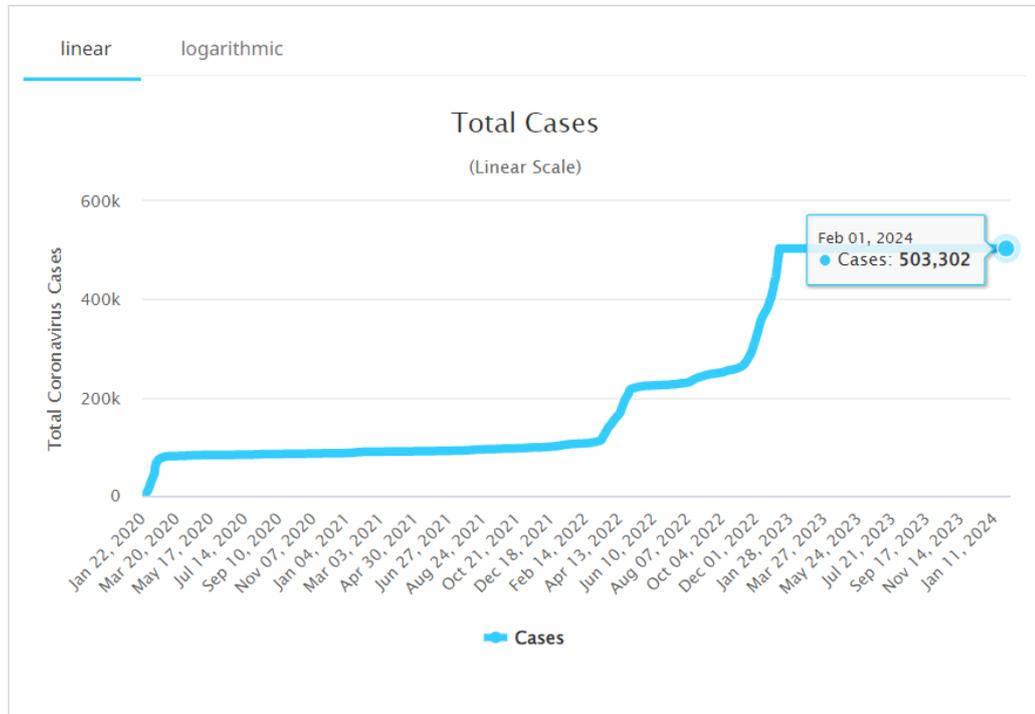


Fonte: Worldometer (2023).

Neste sentido, notabiliza-se a gestão de outros países de porte semelhante ao Brasil ou com populações ainda maiores. Tomemos a China como exemplo, que demonstrou uma administração mais eficaz durante a pandemia de COVID-19, mesmo com uma população que ultrapassa a marca de 1,41 bilhão de habitantes, em comparação com os 214 milhões do Brasil (World Bank, 2024). Enquanto o Brasil registrou mais de 30 milhões de casos e mais de 700 mil mortes, a China teve aproximadamente 500 mil casos e pouco mais de 5 mil mortes (Worldometer, 2024a).

Imagem 5 – Total de casos de coronavírus na China até fevereiro de 2024

Total Coronavirus Cases in China

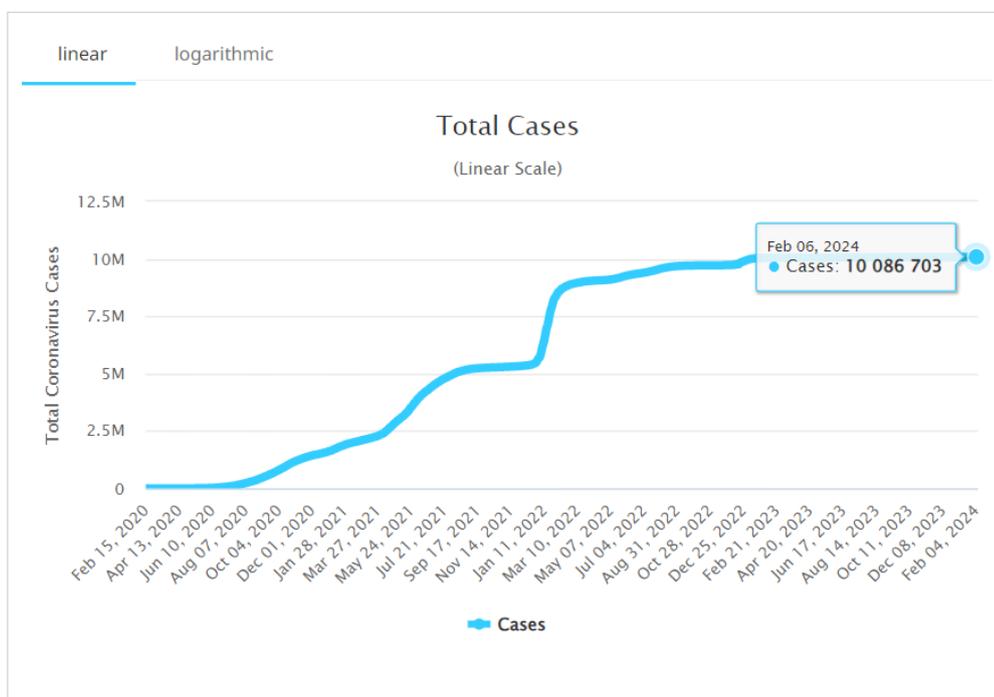


Fonte: Worldometer (2024a).

A deficiência na administração pública brasileira também se evidencia ao ser contrastada com a gestão de países circunvizinhos. Exemplificativamente, a Argentina, cuja população é estimada em aproximadamente 45 milhões de habitantes, conforme dados do Banco Mundial (World Bank, 2024). No território argentino, foram documentados aproximadamente 130 mil óbitos e 10 milhões de casos, segundo informações do Worldometer (2024b).

Imagem 6 – Total de casos de coronavírus na Argentina até fevereiro de 2024

Total Coronavirus Cases in Argentina



Fonte: Worldometer (2024b).

Assim, o então presidente Bolsonaro e sua administração agiram de maneira deliberada em prol da disseminação do coronavírus, agravando a pandemia. Isso fica evidente por meio de várias declarações minimizando os perigos da doença, além da adoção de posturas conflitantes e negacionistas em relação à comunidade científica internacional, como observado anteriormente.

Sobre estes aspectos, sobressai-se a influência do Consórcio Nordeste durante a pandemia de COVID-19, uma vez que, consoante Soldatos (1990), a paradiplomacia detém a capacidade de retificar ou contradizer a representação nacional/estatal. Torna-se manifesto que a projeção internacional do ente nordestino demonstra ter sido fortalecida devido à postura deliberada do governo federal em não gerir de maneira adequada a crise sanitária decorrente do coronavírus no Brasil.

Alguns artigos abordam outro caso relevante no cenário da pandemia brasileira, envolvendo o ex-governador do estado de São Paulo, João Doria, em uma disputa político-ideológica com Bolsonaro (Monari; Sacramento, 2021; De Sousa; Rodrigues, 2021; Pereira; Quaresma; Pellini, 2023). Para além de fomentar o negacionismo científico, o ex-presidente

também disseminava discursos de natureza racista e xenofóbica em relação à China, país fornecedor dos insumos essenciais para a fabricação das vacinas CoronaVac, as quais seriam produzidas em território brasileiro pelo Instituto Butantan. Não obstante os conflitos com o governo federal, Doria logrou iniciar o processo de vacinação em São Paulo. Essa estratégia diplomática regional se concretizou por intermédio da relação direta preexistente entre o estado paulista e a China, o que simplificou as negociações para a aquisição de equipamentos e insumos essenciais à produção das vacinas. Adicionalmente, essa negociação facilitou a transferência de tecnologia, conduzida pelo Instituto Butantan (Monari; Sacramento, 2021; De Sousa; Rodrigues, 2021; Pereira; Quaresma; Pellini, 2023).

Outro caso semelhante envolveu o Governo do Estado do Maranhão, sob a gestão de Flávio Dino, e sua relação com a China. Conforme Alvarenga *et al.* (2021), a paradiplomacia maranhense desempenhou uma notável operação comercial e logística internacional ao adquirir respiradores pulmonares, coordenando uma “operação logística de guerra” em meio à intensa competição comercial e geopolítica global entre potências internacionais. Essa iniciativa é um exemplo concreto de paradiplomacia e diplomacia em saúde global. Os autores ponderam que diversas nuances contribuíram para o sucesso desse empreendimento, representando que o fenômeno da paradiplomacia pode ser considerado recorrente e em ascensão no Brasil desde o final do século XX. Essa ação foi conduzida por uma entidade subnacional que já se envolvia em atividades paradiplomáticas. Diante dos desafios para a prevenção e combate eficaz à pandemia de COVID-19, considerando o negacionismo científico de Bolsonaro e sua equipe, o governo estadual maranhense buscou parcerias tanto local quanto internacionalmente. Inobstante, alinhou-se às diretrizes e políticas da OMS e da OPAS, refletindo uma abordagem concordante à adotada pelo Consórcio Nordeste.

Boletins Oficiais do C4NE

Em conformidade com a Resolução nº 05/2020, o ator nordestino estabeleceu o Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste (C4NE). Composto por especialistas de diversas áreas, esse comitê desempenhou um papel crucial na assessoria aos governadores dos estados consorciados, promovendo a adoção de medidas embasadas em evidências científicas. As ações recomendadas incluem a coleta e integração de dados, o desenvolvimento de aplicativos e softwares, a qualificação do suporte de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), a criação de salas de situação informatizadas, o desenvolvimento e apoio a estudos clínicos, a aquisição de equipamentos hospitalares, e o

fomento de soluções inovadoras (Consórcio Nordeste, 2020a). Em suma, o C4NE foi instituído em março de 2020 com o objetivo de fortalecer o combate à pandemia do coronavírus na região nordestina, auxiliando os estados por meio de sugestões de medidas de contenção e da publicação de Boletins Oficiais (BO).

Essa junta apresentou um caráter interdisciplinar, por ser constituída de profissionais com especialidades variadas, provenientes de diversos campos de conhecimento; dentre eles, saúde coletiva, administração, clínica, direito sanitário, ciência da computação, engenharia clínica, epidemiologia, entre outros (Consórcio Nordeste, 2020a). Diversos estados nordestinos já se encontravam com seus sistemas de saúde saturados, assim como outros estados no restante do país. Dessa forma, as medidas de distanciamento social estavam entre as primeiras sugestões indicadas pelo Comitê (Pessoa; Teixeira; Clementino, 2020; Leite, 2021).

Imagem 7 – Cronologia dos primeiros 11 BOs do C4NE

QUADRO 1. Cronologia dos onze Boletins publicados pelo C4, de abril a segunda semana de outubro, com as respectivas recomendações e ações executadas pelo Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste.

Data	Boletim	Medidas recomendadas e ações implementadas
01/04/2020	1	<ul style="list-style-type: none"> Apoio às medidas de isolamento social em todo o Nordeste Aumento de testagem em aeroportos e rodoviárias Apoio financeiro às famílias mais necessitadas, moradores de rua e pequenos comerciantes Ampliação emergencial das redes de pesquisa do Nordeste
03/04/2020	2	<ul style="list-style-type: none"> Formação de 9 subcomitês temáticos, incluindo sala de situação virtual Recomendação do uso do aplicativo telefônico Monitora COVID-19 Criação plataforma virtual de colaboração voluntária (Projeto Mandacaru) e rede internacional de colaboradores
09/04/2020	3	<ul style="list-style-type: none"> Recomendação de uso de máscaras por toda população Posicionamento contra o uso de hidroxiquina e cloroquina ou qualquer medicamento não comprovado como eficaz contra o SARS-CoV-2 Lançamento oficial do Monitora COVID-19 Website do C4 entra em funcionamento
16/04/2020	4	<ul style="list-style-type: none"> Proposta de criação das Brigadas Emergenciais de Saúde Proposta de restrição de tráfego nas rodovias do Nordeste Aumento da proteção das equipes de saúde Adesão de todos estados ao Monitora COVID-19
24/04/2020	5	<ul style="list-style-type: none"> Desinfecção de locais públicos e postos rodoviários Uso emergencial de ventiladores de salas cirúrgicas Reforço da necessidade de adesão ao Monitora COVID-19 Ampliação do aporte financeiro as Faps do Nordeste Uso de oxímetros de pulso por equipes de saúde
05/05/2020	6	<ul style="list-style-type: none"> Critérios quantitativos para adoção do lockdown Adoção fila única centralizada dos leitos de UTI no Nordeste Apoio a criação de processo de revalidação estadual de diplomas de médicos brasileiros formados no exterior Sala de situação virtual entra em operação Recomendação do uso preferencial do teste RT-PCR Criação do subcomitê de assessoria estratégica do C4
21/05/2020	7	<ul style="list-style-type: none"> Primeiras indicações de lockdown para cidades nordestinas Indicações de protocolos ambulatoriais de atenção primária Aumento de testagem para coronavírus e dengue Divulgação de programas assistenciais para a população
01/06/2020	8	<ul style="list-style-type: none"> Manutenção do isolamento social Lançamento da Matriz de Risco do C4 Resumo da situação epidemiológica de cada estado nordestino Exclusão da hidroxiquina/cloroquina de todos os protocolos estaduais
02/07/2020	9	<ul style="list-style-type: none"> Alerta sobre o "efeito bumerangue" em todo o Nordeste Análise epidemiológica/interiorização dos casos de COVID-19 Análise sistemas de saúde, isolamento social e testagem no Nordeste Recomendações emergenciais específicas do C4 em múltiplas áreas Estabelecimento de barreiras sanitárias em rodovias do Nordeste Renovação do chamado para criação de Brigadas Emergenciais de Saúde Propostas para combater impacto socioeconômico do COVID-19 Propostas para combate da violência contra crianças e adolescentes
11/08/2020	10 E 11	<ul style="list-style-type: none"> Panorama epidemiológico detalhado de cada um dos estados nordestinos
17/09/2020		

Fonte: Nicolelis (2021).

O BO-1 (C4NE, 2020a), emitido em abril de 2020, demonstra o comprometimento do Comitê se manifestando a favor das medidas de isolamento social já implementadas pelos governos estaduais e municipais do Nordeste. Segundo esta primeira nota, tais medidas foram adotadas pelos governos por meio de decretos. O Comitê enfatizou que era necessário manter e renovar essas restrições até que a incidência de casos confirmados de COVID-19 na região

apresentasse uma redução significativa. Dentre as atividades sujeitas a essas restrições, salientam-se as aglomerações e o contato físico direto. O ensino presencial em instituições educacionais, eventos esportivos, transações presenciais no comércio de bens não essenciais em estabelecimentos isolados e em shopping centers, atividades religiosas em igrejas e templos, bem como atividades de lazer em locais públicos como praias, praças e parques estão entre as proibições estabelecidas. Além disso, o funcionamento de academias de ginástica, bares e restaurantes também estava sujeito a restrições. As medidas de contenção e distanciamento social foram objeto de discussão em todos os 24 BOs (C4NE, 2020a; 2020b; 2020c; 2020d; 2020e; 2020f; 2020g; 2020h; 2020i; 2020j; 2020k; 2020l; 2020m; 2021a; 2021b; 2021c; 2021d; 2021e; 2021f; 2021g; 2021h; 2021i; 2022a; 2022b; 2022c).

Neste sentido, as ações locais empreendidas estavam em consonância com as diretrizes preconizadas pela OMS durante a pandemia de COVID-19. A OMS desempenhou um papel de destaque na formulação de orientações globais destinadas a controlar a propagação do coronavírus, incluindo recomendações que abrangem medidas como distanciamento social, utilização de máscaras, práticas de higiene das mãos e restrições a eventos e atividades propensas a facilitar a transmissão da doença (WHO, 2020b; 2020c; 2020f; 2020g; 2020h; 2020l). Os BOs do C4NE refletem a materialização prática dessas diretrizes globais em uma escala regional, com os governos locais adotando medidas específicas adaptadas à realidade de cada território. Sobre tais aspectos, Gabas explicita:

Entrevistador: Além da OMS, houve alguma outra organização ou instituição internacional que vocês buscavam se alinhar ou ter como base?

Gabas: A OPAS [Organização Pan-Americana da Saúde], o braço da OMS no Brasil. O presidente, inclusive, na época, era um pernambucano, foi presidente da Anvisa. Outro ex-presidente da Anvisa também nos deu consultoria gratuita durante toda a pandemia no que tange as vacinas, aos equipamentos, suprimentos e afins. Ele nos dava assessoria gratuita para auxiliar o Comitê Científico.

Dessa forma, o Consórcio Nordeste evidenciou a relevância da coordenação entre as ações locais e as orientações da OPAS³² e da OMS, delineando uma abordagem eficaz no

³² A Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) colabora com as nações das Américas com o intuito de aprimorar a saúde e o bem-estar de suas populações. Estabelecida em 1902, é a mais antiga entidade internacional de saúde pública do mundo. Desempenhando o papel de escritório regional da Organização Mundial da Saúde (OMS) para as Américas, a OPAS é a principal agência especializada em saúde do sistema interamericano. Esta organização internacional proporciona assistência técnica em saúde aos seus países membros, enfrentando tanto doenças transmissíveis quanto doenças crônicas não transmissíveis, juntamente com suas causas subjacentes. Inobstante, concentra-se em fortalecer os sistemas de saúde e na capacidade de resposta a emergências e desastres (OPAS, s.d. b).

enfrentamento da pandemia, fundamentada em evidências científicas. As medidas foram implementadas com o propósito de conter a disseminação do vírus, particularmente em ambientes propícios ao convívio social e aglomeração, que emergiram como locais críticos de propagação. Essas intervenções preservaram a saúde individual e contribuíram para o bem-estar coletivo, mitigando a pressão sobre os sistemas de saúde e propiciando um controle mais efetivo da pandemia. A conscientização e a colaboração ativa da população desempenharam papéis cruciais nesse esforço coletivo para enfrentar e superar os desafios impostos pela pandemia de COVID-19. Entretanto, é imperativo notar que a postura negacionista adotada pelo então presidente Bolsonaro, na qualidade de representante máximo da nação, exerceu influências e acarretou consequências prejudiciais sobre a população.

O BO-1 (C4NE, 2020a) desenvolve a substancialidade da implementação de postos de saúde em locais estratégicos, a exemplo de aeroportos e rodoviárias, visando intensificar a realização de testes e prover orientações aos viajantes, com o propósito de atenuar a importação do coronavírus. O Comitê também expressou sua posição favorável às iniciativas de suporte material e financeiro destinadas às pessoas que se encontravam em situação de maior vulnerabilidade social. Adicionalmente, abordou-se a relevância da sinergia entre as redes estaduais e municipais, bem como a colaboração estreita com grupos de pesquisa na região Nordeste. Esta cooperação emerge como elemento fundamental para capacitar as secretarias a otimizar suas estratégias no enfrentamento da pandemia. O Comitê, por sua vez, manifestou prontidão em contribuir para superar desafios, incluindo a escassez de insumos, mediante a prestação de assistência necessária.

Os BOs 1 e 5 (C4NE, 2020a; 2020e) convergem em notabilizar a integração e o fortalecimento das atividades de pesquisa científica no contexto da pandemia de COVID-19, especialmente nas Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs) na região Nordeste. O BO-1 enfatiza a necessidade de articulação entre grupos de pesquisa, fundações estaduais de apoio à pesquisa e secretarias de Ciência e Tecnologia. Por sua vez, o BO-5 põe em relevo a ampliação do aporte financeiro para as FAPs, sugerindo a criação do Fundo do Nordeste para Fomento à Ciência e Desenvolvimento Tecnológico (FNCD). Ambos sublinham a urgência de cooperação e investimentos para enfrentar desafios científicos e tecnológicos no contexto da pandemia. Neste entendimento, Gabas salienta a magnitude da integração e cooperação:

Entrevistador: Quais as principais conquistas e aprendizados da atuação do Comitê?

Gabas: Primeiro a integração. Quando você fala do Consórcio, obrigatoriamente você tem que falar de cooperação. Não existe Consórcio sem cooperação. A premissa da região Nordeste, de todos os 9 governadores, é de cooperação. Isso foi fundamental para que desse certo. Na montagem do Comitê, cada governo do estado indicou 2 membros e buscamos outros cientistas fora, como os coordenadores Miguel Nicolelis e Sérgio Rezende, este último foi Ministro da Ciência e Tecnologia do primeiro governo Lula, de 2005 a 2011. Essa integração sempre foi uma premissa do Consórcio. O fator de sucesso foi justamente essa união entre ciência e gestão para que a gente conseguisse cumprir o papel de enfrentar a pandemia. Considero como maior ganho essa integração, esse trabalho conjunto, inclusive numa rede que tinha mais de 2 mil colaboradores. E estamos buscando isso agora também no enfrentamento das mudanças climáticas.

Reconhece-se, portanto, que a existência do Consórcio depende intrinsecamente da cooperação entre seus participantes, e isso se reflete na premissa compartilhada pelos nove governadores da região Nordeste. O sucesso do C4NE é interdependente ao papel da cooperação, um exemplo a isto foi cada estado ter indicado dois membros para montagem do Comitê Científico. A integração como premissa se manifesta na união entre ciência e gestão, que possibilitou enfrentar a pandemia de forma eficaz.

A quinta medida do BO-1 (C4NE, 2020a) aborda a implementação de tecnologias digitais de monitoramento como uma estratégia fundamental no enfrentamento da propagação do novo coronavírus na região. A proposta chama atenção para a importância da troca de informações entre os estados para promover a integração de soluções tecnológicas já desenvolvidas. O objetivo principal foi estabelecer uma plataforma digital que fornecesse informações atualizadas 24 horas por dia, oferecendo um panorama em tempo real sobre a situação da doença no Nordeste. Essa passagem parece ser o embrião do que viria a se configurar como as plataformas digitais *Monitora COVID-19* e *Projeto Mandacaru*.

O BO-2 (C4NE, 2020b) enaltece uma abordagem integrada e colaborativa para lidar com a crise do coronavírus, contrastando com a postura binária (saúde versus economia)³³ do então presidente Bolsonaro. Enquanto o negacionista enfatizava uma suposta dicotomia entre economia e medidas restritivas, o Comitê propôs uma abordagem mais holística, ansiando

³³ Durante a crise pandêmica de COVID-19, Bolsonaro adotou uma postura dicotômica ao abordar as questões relacionadas à saúde pública e à economia no contexto brasileiro. Desde o advento da crise sanitária, Bolsonaro demonstrou preocupação recorrente com os impactos econômicos das medidas de contenção e isolamento social, minimizando a gravidade da enfermidade e desafiando as diretrizes de distanciamento físico e uso de equipamentos de proteção individual. O mandatário advogou por uma estratégia de “isolamento vertical”, preconizando que apenas os grupos de maior vulnerabilidade deveriam ser alvo de medidas restritivas, ao passo que a população em geral deveria manter suas atividades laborais, a fim de preservar a estabilidade econômica do país. Tal abordagem foi alvo de críticas por parte de profissionais da saúde pública, os quais alertaram para os riscos de uma aceleração descontrolada na propagação do vírus e o consequente colapso do sistema de saúde (Herdy, 2020; Nakabashi, 2021).

simultaneamente reaquecer a microeconomia e conter a propagação do vírus. A sugestão de mobilizar diversos setores da sociedade, incluindo costureiras, artesãos e empresas, para produzir insumos adequados para o combate à COVID-19, demonstra um esforço coletivo que vai além do maniqueísmo socioeconômico posto. A proposta intencionava promover políticas econômicas e sociais de amparo à população, evidenciando uma abordagem mais equilibrada e abrangente para enfrentar os desafios impostos pela pandemia. Ao mencionar o financiamento por meio do Consórcio Nordeste, o Comitê ressaltou a viabilidade de parcerias regionais para impulsionar iniciativas conjuntas em resposta à crise.

A abordagem delineada no BO-2 (C4NE, 2020b) estabelece uma conexão direta com o debate sobre políticas públicas. A participação de diversos setores da sociedade ressalta a importância de considerar as disparidades sociais e econômicas na formulação de estratégias de resposta a crises. Ao mobilizar esses setores na produção de insumos, a proposta teve como intuito gerar oportunidades de emprego e renda, especialmente para grupos enfrentando dificuldades econômicas durante a pandemia, promovendo, assim, efeitos redistributivos ao fortalecer a capacidade financeira de determinados segmentos da população. Para mais, o BO-2 menciona o financiamento público proveniente do Consórcio Nordeste, isto aponta para uma forma de realocação de recursos para atender às necessidades emergenciais e, por conseguinte, gerar impactos redistributivos. Essa iniciativa sugere uma abordagem mais equitativa na distribuição de recursos para enfrentar a crise, alinhando-se, portanto, a princípios redistributivos das políticas públicas.

O BO-2 (C4NE, 2020b) declara a criação de nove subcomitês temáticos. Esses colegiados, compostos por membros do C4NE e especialistas de diversas regiões do país, tinham o propósito de prestar apoio aos estados e municípios no enfrentamento da crise sanitária. Cada subcomitê contava com responsabilidades específicas nas seguintes áreas: (1) estabelecer uma sala de situação virtual para coleta de dados do Nordeste e do Brasil, fornecendo informações científicas e gerenciando o aplicativo *Monitora COVID-19*; (2) desenvolver protocolos de atendimento médico e ambulatorial, conduzir ensaios clínicos e contribuir para o desenvolvimento de medicamentos; (3) abordar questões relacionadas a equipamentos e recursos hospitalares, incluindo unidades de terapia intensiva (UTI), ventiladores e alternativas respiratórias, bem como equipamentos de proteção individual; (4) promover a interação entre indústria, startups, laboratórios e unidades de pesquisa locais; (5) fomentar redes de pesquisa, desenvolvimento tecnológico, fontes de financiamento e novas abordagens para disponibilizá-los a sociedade; (6) atuar em âmbito doméstico e externo para estabelecer uma rede de apoio internacional; (7) abordar questões de virologia, vacinas e

diagnósticos laboratoriais; (8) desenvolver políticas públicas econômico-sociais para financiar microeconomias no combate ao coronavírus, incluindo a produção de insumos essenciais; (9) focar em epidemiologia, matemática e estratégias para enfrentar a COVID-19 (C4NE, 2020b).

O BO-2 (C4NE, 2020b) anuncia o lançamento do aplicativo *Monitora COVID-19* pelo Consórcio Nordeste, uma iniciativa que se destacou por sua abordagem inovadora na vigilância e controle do coronavírus na região. Desenvolvido em articulação com o Registro Eletrônico de Saúde, o aplicativo ofereceu flexibilidade para integração em tempo real com diversos sistemas e soluções de informação. Uma característica notável foi a capacidade de proporcionar atendimento remoto aos pacientes, otimizando a assistência médica, e permitindo o acompanhamento detalhado dos casos por meio do georreferenciamento. Ademais, o BO-4 (C4NE, 2020d) complementa essa informação ao destacar a capacidade do aplicativo em produzir mapas de calor e monitorar, em tempo real, os fluxos rodoviários e urbanos. Essas funcionalidades avançadas possibilitaram a identificação precisa da propagação do vírus e localidades com maiores índices de contaminação, proporcionando uma abordagem abrangente e tecnologicamente avançada para o enfrentamento da pandemia na região nordeste do Brasil.

O sexto ponto apresentado no BO-2 (C4NE, 2020b) apresenta a perspectiva do Consórcio de se projetar internacionalmente de maneira descentralizada. Nesse sentido, o Consórcio estabeleceu uma rede de apoio mundial, a partir da colaboração de estudantes e cientistas brasileiros, como também de estudiosos estrangeiros, tanto em nível doméstico quanto externo. Esta declaração reflete uma visão singular de cooperação internacional paradiplomática, enfatizando o papel dos pesquisadores como elementos-chave nesse processo. O protagonismo dos pesquisadores ilustra a substancialidade da ciência como um agente essencial para a cooperação internacional e para a formulação de política externa. Essa característica marca uma distinção do modelo tradicional hierárquico estatal. Ao procurar apoio de cientistas e estudantes, independentemente de sua nacionalidade, o Consórcio criou uma rede global de especialistas dedicados ao combate da pandemia, tanto na região Nordeste brasileira quanto em escala global. Essa dinâmica fortalece a cooperação, adotando uma abordagem que valoriza a *expertise* técnica e o intercâmbio de conhecimentos, fomentando, assim, uma cooperação internacional efetiva nas áreas da ciência e de saúde. No fragmento subsequente, Gabas elucida esta movimentação:

Entrevistador: Você poderia falar sobre o contexto de criação do Comitê e o seu propósito? Como esse Comitê decidia a tomada de decisão durante a pandemia? E como ele integrou especialistas de diversas áreas? De que forma essa interdisciplinaridade contribuiu para essas estratégias? Há um boletim

que fala sobre uma rede de cooperação internacional constituída por diversos profissionais.

Gabas: Essa rede chegou a juntar mais de 2 mil cientistas do mundo todo. Eles dialogavam diretamente com a gente no Comitê, que tinha 9 subcomitês, trabalhando integrados com profissionais do mundo inteiro. Tinha gente na Espanha, na França, na Itália, na China, nos Estados Unidos... Pessoas em vários países do mundo trabalhavam com a gente no Comitê Científico. Isso produzia, no Brasil, resultados que eram colocados nos boletins e entregue aos governadores.

Nota-se que o propósito desse Comitê era centralizar esforços, compartilhar informações e promover a coordenação de ações entre os estados nordestinos, visando mitigar os impactos da pandemia na região. Uma das características mais notáveis do C4NE foi sua abertura para a colaboração internacional. Ao integrar mais de 2 mil cientistas de diversas partes do mundo, o Consórcio Nordeste estabelece uma visão global paradigmática na busca por soluções para a crise sanitária. Essa rede de cooperação internacional proporcionou uma troca de conhecimentos e experiências, enriquecendo as discussões e contribuindo para a elaboração de estratégias eficazes e recomendações de combate à pandemia. Partindo de um enfoque interdisciplinar, a integração de profissionais de diferentes países e áreas de atuação enriqueceu as discussões e contribuiu para a produção de conhecimento científico relevante para o contexto brasileiro. Os resultados dessas colaborações foram traduzidos em boletins informativos que foram entregues aos governadores da região, subsidiando suas decisões e orientando suas políticas de enfrentamento à pandemia. Desta forma, o Consórcio Nordeste se firma como um exemplo de cooperação e solidariedade internacional.

Uma evidência do êxito da estratégia de comunicação do C4NE, de acordo com Nicoletis (2021), reside no fato de que pesquisadores da região Oeste do Panamá, ao tomarem conhecimento das realizações e boletins divulgados pela junta, optaram por estabelecer seu próprio comitê científico naquela localidade do país. A partir disto, o Comitê oestino do Panamá passou a adotar recomendações e sugestões oriundas do Comitê nordestino do Brasil. Adicionalmente, a experiência do C4NE foi compartilhada em diversas apresentações acadêmicas, incluindo uma palestra para membros da Universidade de Buenos Aires e um Fórum Internacional de COVID-19, promovido pela Nova Zelândia, no qual um representante de cada continente foi convidado a abordar a situação da pandemia em sua região. Nesse contexto, o C4NE não apenas representou o Brasil, mas também toda a América Latina (Allen, 2020; Fraser, 2020; Nicoletis, 2021). Esse exemplo ilustra como a ciência pode desempenhar um papel significativo na diplomacia e na construção de relações internacionais baseadas no conhecimento e na cooperação científica.

Neste raciocínio, o Nordeste foi retratado como exemplo positivo de colaboração entre cientistas e governadores na resposta à pandemia. Segundo uma publicação de Nicolelis (2021) em um material da OMS, o C4NE mobilizou uma ampla rede de voluntários, composta por profissionais de diversas áreas, desde pesquisadores das ciências humanas até técnicos administrativos, para contribuir de maneira colaborativa por meio do Projeto Mandacaru, uma plataforma virtual de colaboração. Um dos marcos foi a criação de uma rede internacional de colaboradores, possibilitada pela adesão de mais de 2 mil profissionais voluntários de todo o Brasil. Essa rede permitiu ao C4NE estabelecer um *clipping* científico e de mídia internacional, contando com tradutores voluntários para disponibilizar conteúdos em várias línguas. Isto denota como o Comitê se posicionou no SI. Esse esforço resultou em uma presença notável dos membros do Comitê nos meios de comunicação internacionais, como o *New York Times*, *The Guardian*, BBC de Londres, *Reuters*, *AFP*, *Times* e *Foreign Affairs*, aumentando significativamente o reconhecimento desta junta científica além das fronteiras nacionais (Nicolelis, 2021).

Consciente da importância da comunicação eficaz em meio à batalha de narrativas durante a pandemia, o C4NE desenvolveu uma estratégia singular de comunicação. Isso incluiu a criação de um *website* atualizado regularmente, canais ativos em todas as mídias sociais, divulgação em diversas mídias de BOs e notas técnicas, bem como o uso de mídias tradicionais, como rádio, televisão e jornais. A estratégia de comunicação do C4NE teve um impacto significativo na sociedade, sendo quantificado em R\$ 54 milhões, com base no custo teórico de publicação do material jornalístico sobre o Comitê nos primeiros 60 dias de atuação (Nicolelis, 2021). Esse valor evidencia a penetração notável nos meios de comunicação brasileiros e estrangeiros.

Após firmar os nove subcomitês, Nicolelis (2021) aponta que ainda foi necessário ampliar os escopos da junta, por intermédio de um programa de voluntariado, uma vez que o Consórcio Nordeste não destinou recursos orçamentários para o C4NE. Dessa forma, surge a plataforma virtual *Projeto Mandacaru*³⁴, citada no BO-3 (C4NE, 2020c), que contou com mais de dois mil profissionais brasileiros.

³⁴ O Projeto Mandacaru é uma iniciativa vinculada ao site operacional do Comitê Científico do Consórcio Nordeste. Este projeto teve como propósito reunir e apresentar toda a produção do grupo que orienta as decisões relacionadas ao combate à pandemia global de coronavírus, utilizando o conhecimento científico como base. Seu nome foi decidido a partir de uma votação no X (na época *Twitter*). Consistia em uma área virtual do site dedicada à organização de colaborações com pesquisadores e redes de cientistas do Brasil e do exterior. Ele foi concebido como um “instituto virtual de pesquisa”, destinado a consolidar esforços e conhecimentos para enfrentar os desafios da pandemia de COVID-19 (C4NE, 2020c).

O BO-3 (C4NE, 2020c) põe em relevo o aplicativo *Monitora COVID-19*, que, conforme alguns estudos, foi amplamente utilizado e recebeu avaliações positivas em todo o país (Nicolelis, 2021; Cavalcante Filho *et al.*, 2021; França, 2021). Esta ferramenta foi considerada de fácil manuseio e útil para obter informações e orientações relacionadas ao coronavírus, evidenciando sua importância na coleta de dados em nível nacional (Nicolelis, 2021; Cavalcante Filho *et al.*, 2021; França, 2021).

O BO-3 reforça a relevância das medidas sanitárias preconizadas pela comunidade científica internacional, incluso a OMS, alinhando-se a estratégias consolidadas no enfrentamento da pandemia. Essa abordagem é coerente com a premissa de que a colaboração internacional é crucial para superar desafios de saúde pública. Ao abordar a possibilidade de uma tragédia no Brasil caso as medidas de isolamento fossem relaxadas, o C4NE alertou para as consequências, respaldando sua posição com evidências e dados científicos internacionais. Essa postura está alinhada com as diretrizes da OMS, que frisa a necessidade do distanciamento social como uma medida eficaz para conter a propagação do vírus (WHO, 2020b; 2020c; 2020f; 2020g; 2020h; 2020l). Neste sentido, os BOs 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 23, 24 mostram que o Comitê se posicionou ao encontro das diretrizes internacionais de saúde, declarando que as normas e experiências propostas pela OMS fossem seguidas (C4NE, 2020c; 2020d; 2020f; 2020h; 2020i; 2020j; 2020k; 2020l; 2020m; 2021a; 2021b; 2021c; 2021d; 2021e; 2021g; 2022b; 2022c). A seguir, Gabas tece algumas considerações sobre a relação da OMS com o Consórcio Nordeste:

Entrevistador: Os meus resultados focam no alinhamento com a Organização Mundial da Saúde. Como a atuação internacional do Consórcio, especialmente em sintonia com a OMS, impactou as políticas internas de combate à pandemia, houve alguma resistência ou apoio internacional significativo?

Gabas: A OMS sempre apoiou o Consórcio, quem não apoiava era o Ministério da Saúde [na época], inclusive, com ações contra o que nós fazíamos aqui. Por exemplo, quando começou a entrada de turistas no Brasil, a OMS dizia: 'Precisa ter exames para entrar no país. As pessoas não podem entrar indiscriminadamente. Vocês têm que controlar a entrada'. Primeiro, informamos ao Ministério da Saúde, senão, nós não iríamos fazer nada. Convocamos agentes da vigilância sanitária, dos estados, e mandamos aos aeroportos para medir temperaturas, porque os turistas que chegassem com febre, eram levados para fazer testes de COVID-19. A ANAC proibiu os agentes sanitários de entrar. Nós entramos na justiça, conseguimos liminar, eles derrubaram a liminar e expulsaram os agentes de saúde dos aeroportos. Ou seja, podia entrar vírus do jeito que quiser. Eles trabalharam pela propagação da pandemia. A OMS sempre esteve do nosso lado, mas ela não poderia intervir no país.

A interação descrita entre o Consórcio Nordeste, a OMS e o Ministério da Saúde do Brasil, ilustra dois temas fundamentais: o alinhamento internacional e o confronto nacional. Essa dinâmica reflete as tensões entre atores locais e internacionais na formulação e implementação de políticas de saúde pública em tempos de crise. Por um lado, o alinhamento do Consórcio Nordeste com as diretrizes da OMS ressalta sua função como uma espécie de “caixa de ressonância” das orientações científicas internacionais em âmbito local e regional. Essa perspectiva está em consonância com a ideia de Keck e Sikkink (1999) sobre a formação de redes de advocacia transnacionais, nas quais atores de diferentes contextos colaboram para negociar e promover significados sociais, culturais e políticos em suas respectivas esferas de atuação. Nesse sentido, a atuação do Consórcio Nordeste durante a pandemia se mostrou um exemplo de como as diretrizes internacionais, principalmente representadas pela OMS, influenciaram as políticas e ações em nível regional e nacional, especialmente em contraposição ao negacionismo e à gestão controversa da pandemia pelo então governo federal. Por outro lado, o confronto entre o Consórcio Nordeste e o então Ministério da Saúde evidencia os desafios enfrentados na implementação de medidas de saúde pública em um contexto político conturbado. A resistência por parte do governo federal às orientações da OMS e às iniciativas do Consórcio ressalta a importância das dinâmicas políticas nacionais na resposta à pandemia. Assim, o contexto descrito reflete o “efeito bumerangue” (Keck; Sikkink, 1999), no qual a colaboração entre atores locais e internacionais resulta na amplificação das demandas e na influência sobre o comportamento dos Estados. Nesse sentido, a atuação do Consórcio Nordeste, como um intermediário entre as diretrizes da OMS e as políticas de saúde pública no Brasil, opera em direção a mitigar tiranias governamentais a partir de valores consolidados pela comunidade internacional. Não obstante, este fenômeno chama atenção para a articulação entre diferentes níveis de governança na resposta a desafios globais como a pandemia da COVID-19.

O posicionamento contrário ao uso indiscriminado de medicamentos como hidroxicloroquina e cloroquina no tratamento da COVID-19 é respaldado por Gautret *et al.* (2020), cujo estudo é citado no documento do Comitê (C4NE, 2020c). A junta nordestina destacou a ausência de embasamento científico e clínico apropriado para o uso dessas substâncias, alertando para os riscos associados. O documento aborda criticamente este tema e informa que o artigo divulgado pela administração de Donald Trump, defendendo o uso da hidroxicloroquina, foi alvo de uma declaração de preocupação por parte da *Science* (Lowe, 2020), entidade que supervisiona a revista em que o estudo foi publicado. Essa observação evidencia o compromisso do C4NE com a ciência, ao mesmo tempo que adota uma postura crítica em relação a posicionamentos de políticos de extrema-direita, como Trump, alinhado

ideologicamente a Bolsonaro. Os BOs 3 e 7 (C4NE, 2020c; 2020g) transparecem a ausência de embasamento científico e clínico apropriado para o uso dessas substâncias.

Nesta continuidade, o BO-3 (C4NE, 2020c) solicita o uso de máscaras para aqueles que precisam sair de casa, seguindo orientações de organizações como da Organização Mundial de Saúde (OMS), Centro de Prevenção e Controle de Doenças dos EUA (CDC), Ministério da Saúde e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Estes pontos foram reforçados nos BOs 9, 13, 14, 16 e 23 (C4NE, 2020i; 2020m; 2021b; 2021d; 2022b), mencionando outras organizações como a Food and Drug Administration (FDA) e o CDC europeu.

Em concordância com as condutas globais, os BOs 2, 3, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 e 24 abordam consistentemente a temática das máscaras como parte essencial das medidas preventivas contra a propagação da COVID-19 nos estados nordestinos (C4NE, 2020b; 2020e; 2020i; 2020j; 2020k; 2020l; 2020m; 2021b; 2021c; 2021d; 2021e; 2021f; 2021g; 2021h; 2021i; 2022a; 2022b; 2022c).

Paralelo a isso, a OMS publicou um documento (WHO, 2020a) que aponta para a cautela em relação ao uso de hidroxiquina e azitromicina, pois os indícios científicos não foram conclusivos quanto à utilidade e aos efeitos secundários desses medicamentos, principalmente em relação a hidroxiquina. A organização afirmou que os países devem levar em consideração essa diretriz no momento de tomada de decisão em relação ao uso de tais medicamentos em seus respectivos territórios.

Neste sentido, o então presidente Bolsonaro representou uma postura anticientífica, em desacordo com o C4NE e a comunidade internacional, minimizando a gravidade da pandemia e discordando das medidas de distanciamento social aconselhadas por especialistas em saúde pública, como visto anteriormente. Ademais, expressou ceticismo em relação à eficácia das vacinas e promoveu medicamentos como a hidroxiquina, que não possuíam comprovação científica sólida para o tratamento da COVID-19 (Guerra, 2021; Idoeta, 2021). Já a OMS e o C4NE se portavam em sentido contrário ao pontuar que o uso desses remédios para o tratamento do coronavírus não possuíam respaldo científico.

A promoção desses medicamentos por Bolsonaro permite ao menos inferir sobre o envolvimento desse político com a indústria farmacêutica, seus interesses privados em detrimento da responsabilidade de cuidar do país e da população (Vargas, 2020; Bortone, 2021; Bassani; Fabris; Junior, 2021; Álvares, 2021; Mendonça, 2021; Muniz; Fonseca, 2021; Mendes, 2022). Não à toa, seus apoiadores frequentemente resistiam às medidas de isolamento mais rígidas com a justificativa de salvar a economia. Segundo Bortone (2021), globalmente, as empresas do setor farmacêutico aumentaram seus ganhos durante a pandemia, transformando

uma crise global em uma oportunidade lucrativa. No contexto brasileiro, as empresas farmacêuticas experimentaram um crescimento notável, registrando um aumento de 12,13% em 2020, alcançando R\$ 126 bilhões. Em comparação, o crescimento em 2019 foi de 9,25%. Este aumento significativo, ao que tudo indica, foi facilitado pela colaboração do presidente da República. Entre março de 2020 e março de 2021, as farmácias privadas brasileiras comercializaram mais de 52 milhões de unidades do chamado kit-Covid, com destaque para a hidroxicloroquina como o medicamento mais vendido (Bortone, 2021).

Desdobramentos como a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da COVID-19, indicaram potenciais casos de corrupção entre o governo Bolsonaro e empresas privadas. Um dos focos investigativos da CPI concentrou-se na suspeita de superfaturamento na produção dos medicamentos promovidos pelo presidente, além do recebimento de mais de 3 milhões de comprimidos de cloroquina dos Estados Unidos (EUA) em 2020, mesmo considerando a existência de um estoque nacional do medicamento (Bassani; Fabris; Junior, 2021).

Durante essas negociações com os EUA, o então presidente americano, Trump, também advogava publicamente pelo uso de tratamentos alternativos para o coronavírus. Além das conexões relacionadas ao uso inadequado de medicamentos com o país norte-americano, Bolsonaro já demonstrava previamente uma série de atitudes alinhadas e submissas a Trump (Vidigal, 2019; Meyer, 2020; Bassani; Fabris; Junior, 2021). Adicionalmente, o governo federal planejava alocar recursos consideráveis para o chamado “kit Covid”, totalizando cerca de duzentos e cinquenta milhões de reais (Vargas, 2020). Com esse montante, seria possível imunizar mais de sete milhões de pessoas com a vacina AstraZeneca, por exemplo. Em meio a todos esses acontecimentos, emerge uma suspeita de corrupção por parte da gestão Bolsonaro em conluio com empresas privadas (Bassani; Fabris; Junior, 2021).

No enfrentamento da crise, observou-se uma deficiência na coordenação entre os níveis governamentais federal, estadual e municipal, resultando em uma resposta heterogênea e fragmentada em âmbito nacional. Tal lacuna fortaleceu a atuação da paradiplomacia por parte de diversas instâncias governamentais em nível subnacional, expondo o Consórcio Nordeste como exemplo paradigmático desse fenômeno. Assim, o negacionismo científico de Bolsonaro, em conjunto com a ausência de uma estratégia unificada e coerente para conter a propagação do coronavírus, contribuiu para o aumento do número de casos e mortes (Biancovilli; Makszin; Jurberg, 2021; Hatzikidi, 2020; Béland *et al.*, 2020).

Diante das considerações acerca do negacionismo do presidente Bolsonaro e sua gestão controversa da pandemia, a atuação do Consórcio Nordeste se sobressaiu como uma caixa de

ressonância para as diretrizes científicas internacionais, mormente representadas pela OMS. A atuação do C4NE representou a postura do Consórcio nesta conjuntura política, ecoando a influência das redes de defesa transnacional na moldagem das políticas regionais e nacionais em resposta à pandemia. Este contexto remete ao “efeito bumerangue” proposto por Keck e Sikkink (1999), no qual a articulação entre atores locais e internacionais, como o Consórcio Nordeste e a OMS, resulta na amplificação das demandas e na influência sobre o comportamento dos Estados.

No âmbito desta dinâmica, o Consórcio Nordeste configurou-se como um porta-voz das orientações internacionais, traduzindo e aplicando esses princípios em seu contexto regional. Ao adotar práticas em conformidade com as propostas da OMS, o Consórcio Nordeste se posicionou como um agente eficaz na mitigação dos efeitos da pandemia, contrastando com as ações e posicionamentos contraproducentes adotados pelo presidente Bolsonaro. A postura do C4NE influenciou a atuação de outros atores, a exemplo do comitê do oeste panamenho (Nicolelis, 2021), solidificando um exemplo notável de política externa independente.

Os BOs 4 e 6 (C4NE, 2020d; 2020f) apresentam a criação de Brigadas Emergenciais de Saúde em toda a região nordestina. A missão dessa iniciativa foi ampliar a luta contra o coronavírus, possibilitando o aumento do número de profissionais de saúde em regiões mais vulneráveis, como nas periferias e nos municípios do interior do Nordeste. A criação dessas Brigadas contou com a sugestão de que os estados nordestinos implementassem programas de revalidação para médicos formados em faculdades no exterior. Tal proposta foi aprovada unanimemente por meio da Assembleia dos Governadores do Nordeste em 2020 (C4NE, 2020d; Nicolelis, 2021). Os BOs 7, 8 e 13 reforçam a urgência das Brigadas nos estados nordestinos (C4NE, 2020g; 2020h; 2020m).

Na Câmara dos Deputados, a decisão dos Governadores do Nordeste de contratar médicos brasileiros formados no exterior para combater a COVID-19 causou polêmica (Brasil, 2020b). Os estados buscaram a participação desses profissionais sem diploma brasileiro, desde que atuassem sob supervisão de outros especialistas na Atenção Básica. Por outro lado, a equipe de Bolsonaro argumentou que o governo já possuía um cadastro com 418 mil profissionais devidamente habilitados, incluindo médicos. O Consórcio Nordeste, representado pelo subsecretário Tiago Campos, justificou a criação da Brigada Especial de Saúde, composta por estudantes de graduação na área de saúde e médicos formados no exterior, sob supervisão, para atuar na Atenção Básica de Saúde. Campos argumentou que a crise da pandemia demandava a mobilização de profissionais e citou exemplos de países como Itália e Espanha que tomaram iniciativas semelhantes. O representante destacou que o Nordeste tem uma proporção de apenas

1,8 médicos por mil habitantes e tinha como intuito aumentar para 2,8 médicos por mil habitantes com a brigada. O subsecretário também solicitou a liberação do edital para o novo Revalida.³⁵ Em contrapartida, a secretária de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde do Ministério da Saúde, Mayra Pinheiro, mencionou a existência de um banco de dados com 418 mil profissionais cadastrados, por meio do programa Brasil Conta Comigo, prontos para atuar no combate à pandemia. Ela criticou a iniciativa dos governadores, argumentando que não é necessário revalidar diplomas de médicos formados no exterior, quando já há um banco de dados disponível. Mayra citou casos de municípios amazonenses que utilizaram o cadastro do ministério para recrutar profissionais de saúde (Brasil, 2020b).

A divergência na contratação de médicos brasileiros formados no exterior entre o Consórcio Nordeste e o governo federal demonstra as tensões políticas e estratégicas durante a pandemia de COVID-19, revelando uma manifestação de paradiplomacia. O Consórcio teve a intenção de construir alternativas para enfrentar a crise sanitária, como a criação da Brigada Especial de Saúde para contratar temporariamente médicos formados no exterior, refletindo a necessidade urgente de reforçar as equipes de saúde em meio à pandemia e a escassez de profissionais no sistema de saúde regional. Essa abordagem contrastou com a postura do governo federal, evidenciando diferenças na gestão da crise, considerando a autonomia e busca por soluções regionais por parte do Consórcio Nordeste. Essa divergência configura uma forma de paradiplomacia, representando um desacordo em relação à estratégia internacional do país em sua totalidade. Como visto anteriormente, a paradiplomacia pode se manifestar ao divergir ou contrariar a autoridade federal, o que ocorreu em diversos momentos da pandemia de COVID-19. Como exemplo disto, observa-se o intuito de contratar médicos brasileiros formados no exterior, engajado pelo Consórcio Nordeste. Ainda, o Consórcio demonstrou que monitora a política internacional ao citar exemplos de outros países que atuaram dessa forma.

Apesar dos esforços do Consórcio Nordeste em atuar autonomamente, a 14^a Vara Federal Cível da Seção Judiciária da Bahia acolheu a argumentação apresentada pelo Conselho Federal de Medicina (CFM, 2020), resultando na suspensão da criação da Brigada Emergencial de Saúde do Nordeste (Brigada SUS/NE). Explanou-se que os estados envolvidos não tinham competência para legislar sobre condições relacionadas ao exercício profissional. Nesta direção, ressaltou-se que cabe ao Ministério da Educação coordenar o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira

³⁵ O Ministério da Educação (MEC) redesenhou o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos (Revalida), possibilitando que graduados em Medicina no exterior validassem seus diplomas. A partir de 2020, o exame passou a ser administrado duas vezes por ano em formato digital.

(Revalida). Essa iniciativa, estabelecida por meio de Resolução nº 08/2020 do Consórcio, ocorreu em desacordo com as normas legais que designam o Ministério da Educação como o coordenador desse processo. Essa decisão judicial ratificou o entendimento do CFM sobre o tema (CFM, 2020).

Os BO-1, BO-3 e BO-4 (C4NE, 2020a; 2020c; 2020d), especificamente, por conta do exposto em relação aos programas *Monitora COVID-19* e *Projeto Mandacaru*, mostram alinhamento com o que sugere um guia de manutenção dos serviços essenciais de saúde (WHO, 2020d), no que tange a diretiva do uso de plataformas digitais para reforçar e fortalecer as estratégias de comunicação, apoiando a utilização e prestação adequada dos serviços essenciais de saúde. Este compêndio (WHO, 2020d) aponta para a necessidade de que as autoridades sanitárias recolham e analisem dados comunicados regularmente sobre um conjunto básico de indicadores que reflitam a prestação e utilização global de serviços, que pudessem ser monitorizados regularmente, sendo justamente esse o objetivo dos *softwares* citados anteriormente.

No BO-5 (C4NE, 2020e), discute-se a indispensabilidade das normas restritivas, por meio de dados comparando o caso da Suécia com outros países, que não adotaram tais medidas, mostrando a eficiência das ações de contenção. Também é citado o caso do Ceará, como exemplo de sucesso fazendo o uso de tais medidas. Pela primeira vez, o Comitê (C4NE, 2020e) recomendou medidas emergenciais para suprir a escassez crescente de ventiladores hospitalares. As máquinas de ventilação, normalmente usadas em salas cirúrgicas nos hospitais do Brasil, tiveram seu uso aconselhado para Unidade de Tratamento Intensivo (UTI). O Comitê (C4NE, 2020e) indicou que, em último caso, dois pacientes compartilhassem do mesmo ventilador.

O BO-5 (C4NE, 2020e) orienta a implementação de um programa de desinfecção de locais públicos, veículos de carga e veículos de passeio e postos rodoviários como medida preventiva contra a propagação do coronavírus. Esse processo de sanitização preventiva deveria ser realizado em pontos da cidade com maior circulação pública, com especial atenção para evitar efeitos adversos de produtos químicos sobre as pessoas. Nesta continuidade, o BO-5 sugeriu a articulação dessa medida com o mapeamento de pontos rodoviários de grande fluxo de veículos. Propõe-se a instalação de postos de desinfecção nas fronteiras dos estados, com pulverização externa dos automóveis e a imposição de severas restrições ao tráfego não essencial nas estradas. O boletim frisa que, embora a principal forma de propagação do coronavírus seja de pessoa para pessoa, a desinfecção contribuía para reduzir o risco de sua disseminação, conforme indicado pela ANVISA.

Os BO-1 e BO-2 (C4NE, 2020a; 2020b) não fornecem informações acerca de suas datas de publicação. Em contraste, os BO-3, BO-4 e BO-5 (C4NE, 2020c; 2020d; 2020e) foram divulgados em abril de 2020. No mesmo período, a OMS publicou o documento “*COVID-19 Strategy Update*” (WHO, 2020f), apresentando uma estratégia global que aponta a mobilização de todos os setores da sociedade como essencial para enfrentar a pandemia. Outra publicação da OMS foi uma folha informativa incentivando a lavagem das mãos como uma medida essencial de combate ao coronavírus, intitulada “*WHO Save Lives: Clean Your Hands In The Context Of COVID-19*” (WHO, 2020g). Essa análise indica que o Consórcio Nordeste atuou como uma espécie de representação científica da OMS no Brasil, evidenciado pelo notável alinhamento com as diretrizes e ações adotadas pela comunidade internacional.

Os documentos da OMS (WHO, 2020f; 2020g) supracitados apresentam uma estratégia global que marca a essencialidade da mobilização de todos os setores da sociedade para enfrentar a pandemia. Tanto a OMS quanto o C4NE (2020c; 2020d; 2020e) enfatizam a necessidade de envolver ativamente comunidades, reconhecendo que a participação de todos é primordial para prevenir a transmissão e controlar a disseminação do vírus. O C4NE, em seus BO-3, BO-4 e BO-5, sobleva medidas sanitárias, distanciamento social, uso de máscaras e alerta contra a flexibilização precoce do distanciamento social, alinhando-se com as orientações globais. A adaptação de estratégias com base no risco, capacidade e vulnerabilidade é outra conexão evidente. Tanto a OMS quanto o C4NE reconhecem a importância de ajustar as estratégias de resposta de acordo com a intensidade da transmissão e a capacidade do sistema de saúde. O C4NE, especificamente no BO-5 (C4NE, 2020e), discorre sobre a essencialidade da desinfecção de locais públicos, uma medida em sintonia com a abordagem global de redução da exposição. Os documentos enfatizam a proteção dos trabalhadores da saúde e grupos vulneráveis, seja por meio do fornecimento de EPIs ou garantindo a continuidade dos serviços essenciais de saúde.

Os BOs 4, 5, 6, 13 e 14 (C4NE, 2020d; 2020e; 2020f; 2020m; 2021b) convergem em apontar a primordialidade das medidas de proteção às equipes de saúde no contexto da pandemia de COVID-19. Esses documentos advogam pela adequada provisão de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), englobando luvas, máscaras e aventais, para garantir a segurança durante procedimentos e assistência a pacientes. A sugestão reiterada para a renovação dessas medidas enfatiza a constante relevância do auxílio aos profissionais de saúde. Neste curso, evidenciaram-se estratégias como a testagem frequente e o rastreamento de casos, com ênfase na aplicação de testes rápidos direcionados prioritariamente aos profissionais na linha de frente.

Nesse sentido, a abordagem integrada destes boletins sublinha a proteção abrangente das equipes de saúde como uma peça-chave na eficaz contenção da disseminação do vírus.

O BO-6 (C4NE, 2020f), adota, de maneira inédita, metodologias quantitativas para reforçar as medidas de manutenção do isolamento social, mediante a implementação de um *lockdown* mais rigoroso, que deveria ser ativado ao atingir 80% de ocupação dos leitos hospitalares em uma cidade, em resposta à crescente incidência de casos e óbitos relacionados ao coronavírus. Esta decisão foi fundamentada na recomendação da OMS (WHO, 2020b; 2020c; 2020f; 2020g; 2020h; 2020i), que reconhece o *lockdown* como uma medida eficaz de contenção ao COVID-19. Nesta continuação, enfatizou-se a necessidade de inclusão de bloqueios viários e um maior controle do tráfego como parte integrante dessa medida. Nesse contexto, o documento aponta que, em 4 de maio de 2020, 874 municípios no Nordeste (49%) já haviam registrado casos confirmados de COVID-19, representando o dobro em relação ao levantamento de 24 de abril.

Ademais, o Comitê (C4NE, 2020f) recomendou que todos os estados estabelecessem procedimentos técnicos para a criação de uma “fila única”, a fim de otimizar a ocupação de leitos de UTI nas redes pública e privada. Esta medida foi concebida com o intuito de assegurar que todos os cidadãos do Nordeste, independentemente de sua classe social, tivessem acesso garantido a uma acomodação em caso de necessidade de tratamento intensivo.

Em uma das diversas críticas às estratégias de distanciamento social implementadas por governadores e prefeitos para combater a propagação do novo coronavírus, Bolsonaro declarou que o país estava “quebrando” e que a economia não iria se recuperar do *lockdown*. Na visão do então presidente, o *lockdown* representava um caminho do fracasso, resultando na deterioração da economia brasileira (Maia, 2020):

O Brasil está se tornando um país de pobres. O que eu falava lá atrás, que era esculachado, estão vendo a realidade agora aí. Pra onde está indo o Brasil? Vai chegar um ponto que o caos vai se fazer presente aqui. Essa história de *lockdown*, “vamos fechar tudo”, não é esse o caminho. Esse é o caminho do fracasso, quebrar o Brasil. Governador, prefeito, que porventura entrou nessa onda lá atrás, faça como eu já fiz algumas vezes na minha vida, se desculpa e faça a coisa certa (Bolsonaro *apud* Maia, 2020).

Para garantir a assertividade das ações governamentais e permitir a atuação sustentada pelo embasamento científico, o BO-6 (C4NE, 2020f) disponibilizou aos governos estaduais, uma Sala De Situação e Controle, que contava com recursos como gráficos e informações em tempo real dos pacientes. Essas informações foram planejadas para servir de base à alocação

das brigadas de saúde nos territórios e reserva de equipamentos e insumos médicos. Entre as principais funcionalidades da Sala de Situação e Controle estavam a visualização da evolução do contágio da doença em questão, a elaboração de mapas cartográficos que indicavam a propagação do vírus, além de detalhes sobre as características dos pacientes atendidos. A sala também permitiu a identificação geográfica precisa dos casos, possibilitando uma abordagem mais eficaz para o enfrentamento da situação. Explicitou-se que as informações geradas por essa ferramenta eram fundamentais para orientar a alocação estratégica das brigadas de saúde nos diferentes territórios. Uma imagem (ver abaixo) trazida no BO-6 indica que essa sala se trata de um instrumento do aplicativo *Monitora COVID-19* para auxiliar a gestão da BRIGADA SUS/NE.³⁶

Imagem 8 – BRIGADA SUS/NE e aplicativo *Monitora COVID-19*



Fonte: BO-6 (C4NE, 2020f).

O BO-6 (C4NE, 2020f) faz considerações acerca dos testes RT-PCR para COVID-19, reiterando a obrigatoriedade da testagem em massa e do isolamento social rigoroso. Para tanto, o Comitê apontou que cada estado tivesse uma coordenação política e técnica de testagem. Outrossim, foi estabelecida a criação de um subcomitê de assessoramento estratégico, para auxiliar os governadores do Nordeste, na manipulação e tratamento de informações.

³⁶ A formação da Brigada Emergencial de Saúde do Nordeste (BRIGADA SUS/NE), foi publicada no Diário Oficial do Estado da Bahia em 28 de abril de 2020, conforme estabelecido pela Resolução nº 08/2020, datada de 17 de abril de 2020 (Consórcio Nordeste, 2020d). Posteriormente, a 14ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária da Bahia aceitou a argumentação do Conselho Federal de Medicina (CFM), resultando na suspensão da formação da Brigada. A decisão ressaltou a falta de competência dos estados envolvidos para legislar sobre questões relacionadas ao exercício profissional de médicos (CFM, 2020).

Nesse cenário, foram propostas as seguintes medidas para evitar a propagação da infecção pelo SARS-CoV-2 nos hospitais públicos: (1) Ativar o núcleo de controle de infecção hospitalar para monitorar a adesão aos protocolos; (2) Conduzir a triagem de pacientes fora do hospital, em tendas, direcionando os sintomáticos suspeitos para áreas de alto risco, assegurando ambiente adequado e fluxos assistenciais em conformidade com as normas atuais de biossegurança; (3) Estabelecer um fluxo eficiente nas urgências, encaminhando diretamente para a sala de pronto atendimento os pacientes dispnéicos; (4) Organizar a circulação interna no hospital de modo a evitar que os profissionais envolvidos no cuidado de pacientes com COVID-19 transitem por outras áreas; (5) Designar áreas específicas para o processo de paramentação e desparamentação dos profissionais, com treinamento detalhado na técnica de desparamentação; (6) Assegurar treinamento abrangente para o manejo de pacientes graves em enfermarias e terapia intensiva, abordando temas como cuidados clínicos, intubação orotraqueal, atendimento a pacientes críticos e uso apropriado de EPIs para todos os membros das equipes; (7) Avaliar quais profissionais de saúde têm pessoas de maior risco em seus lares, sugerindo, se possível, a adoção de “distanciamento” dentro do domicílio; (8) Garantir opções de hospedagem em hotéis e pousadas para os profissionais de saúde que desejam afastar-se de suas famílias para maior segurança; (9) Providenciar transporte para os profissionais que não possuem veículos particulares, reduzindo assim o risco de infecção nos meios de transporte coletivos; (10) Ampliar a realização de exames de diagnóstico para todos os profissionais, reconhecendo a importância dos indivíduos assintomáticos e pré-sintomáticos na transmissão da COVID-19; (11) Garantir a institucionalização de EPIs de qualidade e em conformidade com os parâmetros técnicos recomendados para todos os profissionais. Essas medidas tiveram como objetivo principal assegurar a segurança e o bem-estar das equipes de saúde, reconhecendo o papel fundamental que desempenham no enfrentamento da pandemia.

O BO-6 (C4NE, 2020f) explica que era imprescindível a desinfecção rigorosa de banheiros como medida crucial para prevenir infecções hospitalares. Uma pesquisa publicada pela revista *Nature* em 27 de abril de 2020 examinou a presença do SARS-CoV-2 em diferentes áreas de dois hospitais em Wuhan, China, o primeiro epicentro da pandemia (Liu *et al.*, 2020). O estudo revelou que o vírus estava presente em níveis muito baixos em aerossóis coletados em enfermarias de isolamento e salas de pacientes ventiladas. No entanto, uma concentração viral significativa foi detectada nas áreas de banheiro dos pacientes. Os níveis de SARS-CoV-2 no ar em grande parte das áreas hospitalares públicas foram indetectáveis, exceto em duas áreas propensas a aglomeração de pessoas. No entanto, a desinfecção rigorosa do ambiente mostrou-se eficaz na eliminação do vírus no ar. Diante disso, o Comitê Científico recomendou a

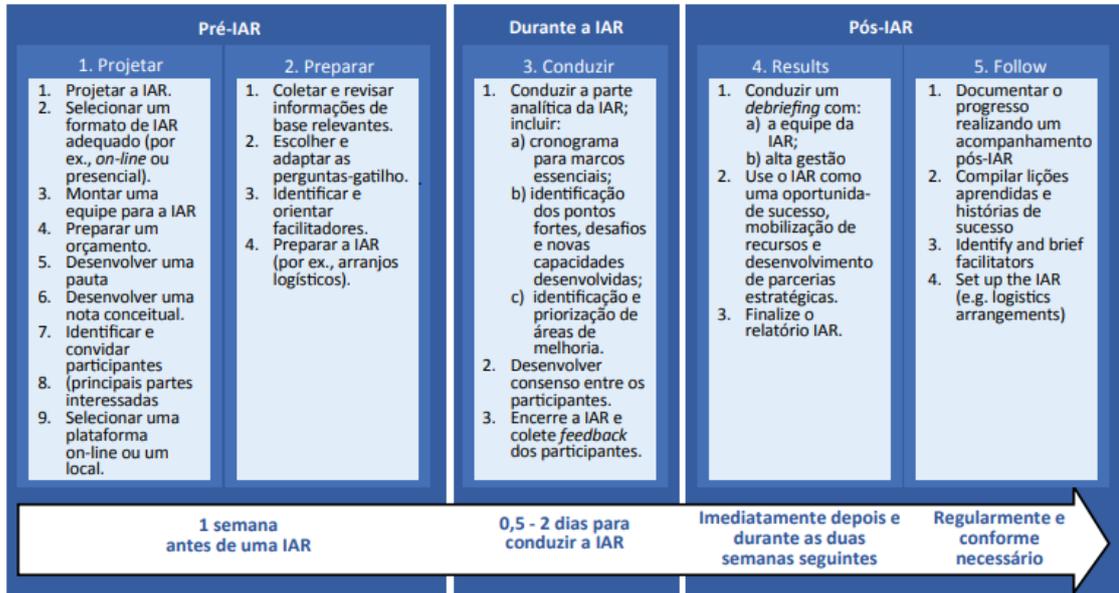
intensificação da desinfecção em banheiros de hospitais e outras unidades de saúde. Essa medida visa reduzir o risco de transmissão do vírus nesses espaços críticos, reforçando a necessidade da manutenção de padrões elevados de higiene para proteger pacientes e profissionais de saúde.

O BO-6 (C4NE, 2020f) demonstra um alinhamento com a OMS, pois este órgão internacional publicou o documento “*Orientação Para A Condução De Revisão Intra-Ação (IAR) Nacional Da COVID-19*” (OPAS, 2020a)³⁷, que fornece uma estratégia para analisar os sistemas públicos de saúde e de resposta a emergências a nível nacional e subnacional, como também para identificar as áreas que precisam de suporte imediato ou que possam receber apoio para a melhoria da resposta a pandemia. Outro material pertinente (WHO, 2023b) fornece orientações e ferramentas para conduzir uma revisão pós-ação (AAR)³⁸ da COVID-19 no país. Em relação ao objeto desta pesquisa, estes documentos internacionais chamam atenção por considerar o nível subnacional na gestão da saúde pública, isto é, são publicações que preveem a atuação de entes como o Consórcio Nordeste e seu desempenho a nível regional.

³⁷ Uma revisão intra-ação, em inglês *intra-action review* (IAR), caracteriza-se por uma discussão facilitada e dirigida por um país, na qual as partes interessadas nacionais e subnacionais na resposta à COVID-19 têm a oportunidade de (i) analisar as medidas tomadas para se preparar e reagir ao surto de COVID-19 no país, com o objetivo de identificar práticas eficazes atuais, lacunas e lições aprendidas, e (ii) sugerir ações corretivas para aprimorar e fortalecer a contínua resposta à COVID-19. Além disso, as conclusões e orientações resultantes da IAR podem contribuir para aprimorar a gestão de emergências simultâneas e promover a segurança de saúde a longo prazo (OPAS, 2020a).

³⁸ Uma revisão pós-ação, em inglês *after action review* (AAR), configura-se como uma oportunidade para consolidar as lições obtidas a partir das IARs, conduzir uma análise mais aprofundada sobre o que funcionou e o que não funcionou, identificar as causas fundamentais e formular recomendações práticas para aprimorar a prontidão e as respostas a futuras emergências de saúde pública. Importante ressaltar que não é obrigatório ter finalizado uma IAR para realizar uma AAR. A metodologia delineada no guia da OMS pode ser aplicada em diferentes contextos (como níveis nacional e subnacional) e em situações em que tenham sido realizadas várias IARs, apenas uma, ou nenhuma (WHO, 2023b).

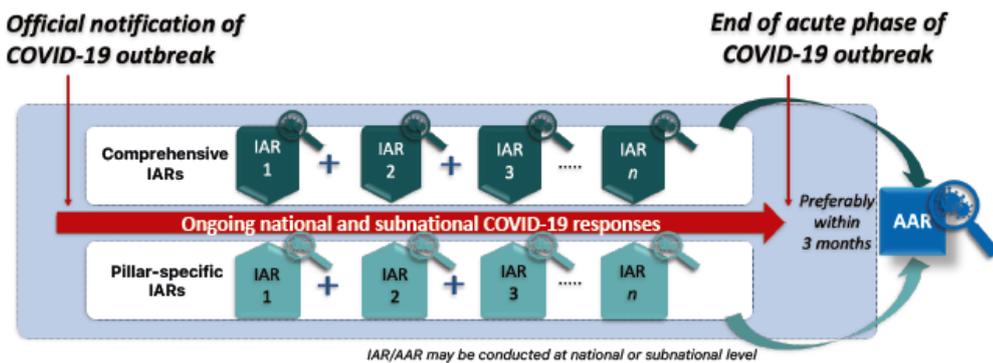
Imagem 9 – Roteiro do processo de revisão intra-ação (IAR)



Fonte: WHO/2019-nCoV/Country_IAR//2020.1 (OPAS, 2020a).

Imagem 10 – Complementaridade entre IARs e AARs

Fig. 1. Complementarity between intra-action reviews and after action reviews



AAR: after action review; COVID-19: coronavirus disease; IAR: intra-action review.
 An AAR is an opportunity to consolidate the lessons learned from any IARs, undertake a more in-depth analysis of what worked and did not work, identify root causes, and formulate practical recommendations to improve preparedness for and responses to future public health emergencies. However, completing an IAR is not a prerequisite to undertaking an AAR. The methodology described in this Guidance can be used in various contexts (e.g. national, subnational) and in situations in which several, one or no IARs have been completed.

Fonte: WHO/2019-nCoV/Country_AAR/2023.1 (WHO, 2023b).

O BO-7 (C4NE, 2020g) apresenta uma análise das microrregiões e dos fluxos de tráfego mais relevantes das rodovias do Nordeste. Ao passo, foi disponibilizado o primeiro mapa infográfico, que descreve o nível de isolamento social nos estados nordestinos. No mesmo boletim, os números de óbitos e casos na região foram atualizados, bem como é registrado os primórdios das atividades das Brigadas Emergenciais de Saúde do Piauí e Maranhão. Com isso, o Comitê renova o apelo para que os outros estados nordestinos sigam o exemplo desses dois, uma vez que, graças à essas equipes, foi possível descobrir novos casos de coronavírus (C4NE, 2020g). Neste BO-7 (C4NE, 2020g), o Comitê solicitou que os governos estaduais investissem na testagem de COVID-19 e de dengue. Também, menciona-se a necessidade de uma maior divulgação dos programas assistencialistas federais, com intuito de amenizar os efeitos da crise econômica, intensificada pela pandemia, nas populações mais pobres.

Há uma relação entre o BO-2 e o BO-7 (C4NE, 2020b; 2020g), pois estes documentos enfatizam a relevância da ciência e da colaboração internacional como pilares fundamentais no enfrentamento da pandemia. Quanto à utilização de recursos virtuais, o BO-2 descreve a implementação da sala de situação virtual e do aplicativo *Monitora COVID-19*. Essas ferramentas foram apontadas como estratégias essenciais para coletar dados, fornecer informações científicas e fortalecer a comunicação. Já o BO-7, embora não mencione explicitamente recursos virtuais, sugere a utilização de ferramentas visuais, evidenciada pela análise de microrregiões e a apresentação de um mapa infográfico, demonstrando a adaptação a recursos tecnológicos para comunicar eficazmente informações complexas.

Os BO-6 (C4NE, 2020f) e BO-7 (C4NE, 2020g) foram publicados em maio de 2020. Neste período, a OMS lançou o guia “*Public Health And Social Measures For COVID-19 Preparedness And Response In Low Capacity And Humanitarian Settings*” (WHO *et al.*, 2020). A análise conjunta deste documento com os BO-6 e 7 BO-7 revela uma convergência em princípios e medidas fundamentais na abordagem da pandemia de COVID-19 em diferentes contextos.

O documento da OMS (WHO *et al.*, 2020) enfatiza a necessidade de adaptar medidas de saúde pública para enfrentar o COVID-19 em ambientes com recursos limitados, alegando a imprescindibilidade de considerar fatores demográficos, socioeconômicos, prevalência de outras doenças e capacidades locais. A organização internacional recomendou uma abordagem contextualizada baseada em princípios de saúde pública, como avaliação de riscos, envolvimento comunitário, treinamento de profissionais locais, suporte econômico e medidas preventivas. O BO-6 (C4NE, 2020f) exemplifica essa abordagem adaptativa, com destaque para

medidas como *lockdown* em áreas com alta ocupação hospitalar, “fila única” para leitos de UTI, ênfase em testagem em massa e desinfecção rigorosa em ambientes hospitalares. O BO-7 (C4NE, 2020g) também adota uma abordagem ampla, enfatizando análises de microrregiões, atualizações frequentes, o papel das Brigadas Emergenciais de Saúde e a necessidade de testagem para COVID-19 e dengue, alinhando-se às diretrizes da OMS.

Além disso, os três documentos (WHO *et al.*, 2020; C4NE, 2020f; 2020g) compartilham a preocupação com a desinformação, ponderando a relevância do engajamento comunitário e do apoio econômico às populações vulneráveis. A relação entre os documentos evidencia-se na abordagem integral adotada pelas partes. Enquanto a OMS forneceu diretrizes globais adaptáveis, o Consórcio Nordeste teve o intuito de implementar essas diretrizes, ajustando-as conforme a realidade local. Esses materiais reconhecem a pertinência de uma abordagem flexível, fundamentada em princípios sólidos de saúde pública, e enfatizavam a necessidade de colaboração internacional e interdisciplinar. Ademais, as observações específicas para o tratamento de casos graves e críticos, o papel dos agentes de saúde comunitários, e a determinação em adquirir recursos e parcerias externas alinham-se com a abordagem da OMS, salientando o valor de uma resposta coordenada e global para enfrentar os desafios impostos pela pandemia.

Os BOs 7 ao 17, 19 ao 21, 23 e 24 oferecem atualizações abrangentes sobre a evolução da pandemia de COVID-19 nos estados nordestinos. Esses relatórios elaboram aspectos como a análise detalhada das microrregiões, a introdução de estratégias específicas para o transporte público, o procedimento de medidas preventivas, a preocupação com novas variantes, e a relevância da vacinação (C4NE, 2020g ;2020h ;2020i; 2020j; 2020k; 2020l; 2020m; 2021a; 2021b; 2021c; 2021d; 2021e; 2021g; 2021h ;2021i; 2022b; 2022c). Sobre este monitoramento da região, Gabas explica:

Entrevistador: Como era a interação e a coordenação entre os governadores estaduais? Houve momentos em que os boletins traziam atualizações sobre cada estado. Essas sugestões eram implementadas de uma maneira heterogênea ou todos os estados buscavam implementar em comum acordo?

Gabas: As informações vinham dos próprios estados. Teve uma inconsistência numa informação que veio do Ceará, mas foi superada. As recomendações eram passadas aos governadores. Claro que há uma análise mais precisa que os cientistas fazem em relação às recomendações, de acordo com suas pesquisas. Os governadores olham com mais amplitude. Em especial, eu vou citar o caso dos *lockdowns*: quando o Comitê Científico recomendava o *lockdown* era uma guerra, porque o governo federal não apoiou decretar, uma vez que o comércio fecha, fecha a indústria, fecha a escola, fecha tudo. Mas, no geral, todas as recomendações foram acatadas.

Este trecho da entrevista elucida que surge uma tensão entre as recomendações científicas e as considerações políticas e econômicas em torno da implementação de *lockdowns*. A resistência do então governo federal em apoiar os *lockdowns* reflete, em meio a outras atitudes questionáveis, um projeto deliberado a favor da disseminação do coronavírus, criando uma dicotomia entre saúde e economia. O governo federal da época demonstrava maior preocupação com os interesses da iniciativa privada, valorizando mais o dinheiro do que a vida das pessoas. Apesar dessas divergências, Gabas sugere que, em geral, as recomendações do C4NE foram amplamente acatadas pelos governadores, configurando um compromisso coletivo da região Nordeste em combater a pandemia.

O BO-8 (C4NE, 2020h; Nicoletis, 2021), além de apresentar gráficos gerados pela sala de situação virtual, introduziu uma inovação: a Matriz de Risco, que avaliava a pressão sobre o sistema de saúde, a situação da pandemia em nível local, a consideração geográfica e a eficácia do isolamento social. A defesa do BO-8, para não relaxar as medidas de isolamento social, baseia-se na observação de uma leve diminuição no ritmo de crescimento de casos confirmados e óbitos em algumas localidades do Nordeste, atribuída a planos de isolamento mais rigorosos, como o *lockdown* em Fortaleza, São Luís e Grande Recife. Apesar disso, os números totais ainda estavam em ascensão em toda a região, sem que nenhum estado tenha atingido o pico da doença até o momento deste boletim. O Comitê reconheceu as dificuldades econômicas e os prejuízos causados pelo isolamento prolongado, especialmente para trabalhadores de baixa renda em setores não essenciais. No entanto, enfatizou que, devido ao não atingimento do pico da epidemia em nenhum estado do Nordeste, não era apropriado flexibilizar as medidas restritivas. A argumentação foi respaldada por gráficos apresentados, demonstrando o número de casos novos e óbitos que continuavam a dobrar em intervalos específicos. A posição do Comitê de que o cenário atual não suportava a flexibilização (ou relaxamento) das medidas de isolamento social na região foi abordada ou reforçada nos BOs 3, 6, do 8 ao 10 e do 11 ao 24 (C4NE, 2020c; 2020f; 2020h; 2020i; 2020j; 2020k; 2020l; 2020m; 2021b; 2021c; 2021d; 2021e; 2021f; 2021g; 2021h ;2021i; 2022a; 2022b; 2022c).

A interligação entre o BO-8 (C4NE, 2020h) e o documento da OMS “*Criteria for releasing COVID-19 patients from isolation*” (WHO, 2020i), ambos publicados em junho de 2020, revela uma abordagem baseada em evidências na gestão da pandemia. Enquanto o C4NE reiterava que as medidas de isolamento não deveriam ser relaxadas, a OMS estabeleceu critérios para poder tirar pacientes do isolamento. O BO-8 enfatiza as dificuldades em flexibilizar o isolamento devido à ausência do pico epidêmico em nenhum estado até a data do documento.

Esta abordagem está alinhada com as diretrizes da OMS, que trata da complexidade da gestão clínica de pacientes com COVID-19, reconhecendo que, mesmo após a resolução dos sintomas, alguns pacientes podem permanecer positivos para o vírus em testes de RT-PCR por várias semanas, sem implicar necessariamente em capacidade de transmissão. O BO-8 introduz uma inovação, a Matriz de Risco, que avalia a pressão sobre o sistema de saúde, a situação pandêmica local, geografia e a eficácia do isolamento social. Essa conduta se alinha com a orientação da OMS, que propõe a flexibilização dos critérios de alta hospitalar com base em fatores clínicos, sem estrita dependência de testes PCR repetidos. Em conjunto, esses aspectos integram considerações clínicas e epidemiológicas, em consonância com as melhores práticas indicadas pela OMS.

Outro ponto comum foi o reconhecimento da complexidade da situação, considerando as dificuldades econômicas causadas pelo isolamento prolongado, mas convergindo na ênfase à segurança e à necessidade de decisões fundamentadas em evidências científicas. Enquanto o BO-8 se concentrava nas peculiaridades regionais e na implementação do isolamento, a orientação da OMS forneceu uma base científica global para a gestão clínica e a liberação segura de pacientes. Essa convergência entre o BO-8 e as diretrizes da OMS advoga pela adaptabilidade e ajuste contínuo das estratégias de resposta à pandemia, à medida que novas evidências científicas emergem (C4NE, 2020h; WHO, 2020i).

O BO-9 (C4NE, 2020i) configura-se como um dossiê elaborado para reforçar todas as sugestões previamente propostas e, de maneira urgente, aventar a implementação do *lockdown* em todas as capitais nordestinas. Essa medida é motivada pelo risco iminente do que é denominado como “efeito bumerangue”³⁹ na região, descrevendo a possibilidade de migração de pessoas infectadas levando o vírus para os interiores do Brasil.

O termo “efeito bumerangue” é central na argumentação do BO-9 (C4NE, 2020i), respaldado por estudos desenvolvidos pelo próprio C4NE, os quais corroboram essa preocupação, denunciando a interiorização da pandemia que seria reiterada no BO-10 (C4NE, 2020j). Neste seguimento, assinalou-se que se todas as medidas anteriormente sugeridas pelos estados tivessem sido adotadas, milhares de vidas poderiam ter sido preservadas. Este documento frisa a contribuição técnica e científica oferecida pelo C4NE, seus subcomitês e pelo organismo derivado, que inclui diversos voluntários de todo o país, notavelmente o *Projeto Mandacaru*. O BO-9 marca uma mudança quantitativa, evidenciada pelo aumento no número

³⁹ Este trecho não se refere ao conceito proposto por Keck e Sikkink (1999), explicado anteriormente. Trata-se de um termo utilizado pelo próprio C4NE com outro sentido.

de páginas em comparação com os boletins anteriores, demonstrando a complexidade e a abrangência das informações apresentadas.

O BO-9 refere-se a um relatório elaborado pela *Blavatnik School* da Universidade de Oxford para se posicionar contra o relaxamento das medidas de isolamento social (C4NE, 2020i; BSG, 2020). Concluiu-se que todas as iniciativas de abertura implementadas no Brasil até aquele momento foram precipitadas e não estavam em conformidade com as normas orientativas estabelecidas pela OMS.

O BO-9 (C4NE, 2020i) alvitra uma série de medidas. A primeira delas preconizou a imediata implementação de *lockdown* e a reversão de medidas de afrouxamento do isolamento social em áreas com tendências crescentes ou em platô, evidenciadas por um índice de transmissibilidade (R_t) superior a 1 e uma taxa de ocupação de leitos que ultrapasse os 80%. A flexibilização apenas seria justificada cientificamente se o R_t se mantivesse consistentemente abaixo de 1, com quedas sustentadas nos indicadores de casos e óbitos por mais de 14 dias, juntamente com uma taxa de ocupação em torno de 70%, conforme prescrito pela OMS. Esta consideração foi reforçada no BO-10 (C4NE, 2020j).

O BO-9 aconselha *lockdown* imediato especificamente em cidades como Salvador, Feira de Santana, Itabuna, Teixeira de Freitas (BA), Maceió (AL), Aracaju (SE) e Caruaru (PE), com base nos indicadores da Matriz de Risco. Subsequentemente, prescreveu-se barreiras sanitárias em entroncamentos rodoviários, permitindo tráfego essencial. Ainda, o Comitê recomendou a adesão de Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Alagoas ao *Monitora COVID-19* e Matriz de Risco para coordenação regional. Refletindo uma abordagem global, o enfoque foi baseado em dados para conter a propagação, identificar precocemente casos e coordenar esforços regionais (C4NE, 2020i).

Os BOs 6, 7, 8, 9, 13, 18, 21, 23 e 24 (C4NE, 2020f; 2020g; 2020h; 2020i; 2020m; 2021f; 2021i; 2022b; 2022c) compartilham uma abordagem unificada em relação à busca ativa no contexto da saúde pública. Esses documentos discorrem sobre a necessidade de identificar precocemente casos, especialmente enfatizando a realização de testes de antígeno em indivíduos sintomáticos. Em particular, há ênfase na busca ativa para identificar aqueles que ainda não receberam a segunda dose ou a dose de reforço, com a participação ativa de agentes comunitários de saúde.

Ao ilustrar a situação nos Estados Unidos, o BO-9 (C4NE, 2020i) adverte contra afrouxamentos prematuros do isolamento social sem critérios epidemiológicos objetivos, como os propostos pela OMS. Apresentou-se os casos no “*sun belt*” americano como exemplo de consequências desastrosas de decisões baseadas apenas em parâmetros econômicos,

sublinhando que países com sucesso no manejo da pandemia também enfrentam novos surtos, requerendo a retomada de medidas rigorosas. Os alvítrios apresentados incluem melhorias na capacidade de identificar, isolar, testar e rastrear contatos. As propostas medidas constituem-se como a integração de informações de notificação de casos, realização de testes moleculares com rapidez, inquéritos de soroprevalência periódicos, especialmente em grupos específicos, e a continuidade de testagens em profissionais de saúde. O BO-9, portanto, demonstra a necessidade de abordagens cuidadosas e baseadas em dados para a gestão da fase de isolamento social, enfatizando decisões embasadas em critérios epidemiológicos e a continuidade de ações preventivas e de monitoramento.

No mês de publicação do BO-9 (C4NE, 2020i), julho de 2020, emanaram quatro documentos da OMS: “*Investing in and building longer-term health emergency preparedness during the COVID-19 pandemic*” (WHO, 2020j); “*Preventing and managing COVID-19 across long-term care services: Policy brief*” (WHO, 2020k); “*Water, sanitation, hygiene, and waste management for SARS-CoV-2, the virus that causes COVID-19*” (WHO, 2020l); “*Orientação Para A Condução De Revisão Intra-Ação (IAR) Nacional Da COVID-19*” (OPAS, 2020a). Estes materiais compartilham uma convergência de princípios e diretrizes que se alinham de maneira significativa com as linhas tratativas apresentadas no BO-9. Todos esses documentos, de maneiras distintas, enfatizam a necessidade de uma abordagem cientificamente fundamentada, coordenada e preventiva para enfrentar a pandemia de COVID-19. Estes materiais observam a pertinência de abordagens coordenadas e multissetoriais. A OMS aborda investimentos a longo prazo, ecoando no BO-9 com a sugestão de mecanismos permanentes, como o aplicativo *Monitora COVID-19*, para informar estratégias de resposta. Os documentos convergem na necessidade de preparar sistemas de saúde para futuras emergências de saúde pública.

A apreensão expressa no BO-9 (C4NE, 2020i) em relação aos possíveis relaxamentos sociais está intrinsecamente alinhada às observações apresentadas no documento da OMS sobre cuidados de longo prazo (WHO, 2020k). Este último expõe as fragilidades sistêmicas evidenciadas durante a pandemia nesses serviços, ressaltando a imperatividade de políticas coordenadas e preventivas. Os documentos sublinham o peso da coordenação eficaz entre os setores de saúde e cuidados de longo prazo. Enquanto o BO-9 apresentou medidas emergenciais, como *lockdown* e a implementação de brigadas de saúde, para conter a propagação do vírus, o documento da OMS assinalou políticas direcionadas e a valorização da força de trabalho nos serviços de cuidados de longo prazo.

O BO-9 (C4NE, 2020i) e o documento da OMS sobre água, saneamento e higiene (WHO, 2020l) convergem na consideração crítica de medidas específicas para conter a propagação do SARS-CoV-2, sublinhando a necessidade de abordagens embasadas em evidências científicas. Os documentos reconhecem a relevância de práticas de higiene, com o BO-9 sugerindo medidas como *lockdown* e criação de brigadas de saúde para conter o vírus, enquanto o documento da OMS sobrelevava a higiene das mãos como uma das medidas mais importantes para prevenir a infecção por SARS-CoV-2. Outro ponto deste documento da OMS com o BO-9 enfatiza a necessidade da desinfecção adequada da água e do tratamento de resíduos para reduzir a propagação do vírus. Outro destaque em comum foi a necessidade de treinamento adequado e acesso a equipamentos de proteção pessoal para trabalhadores de saneamento. Ao considerar a prevenção de doenças infecciosas e os benefícios à saúde associados a boas práticas de água e saneamento, os documentos indicavam que as medidas para SARS-CoV-2 podem ter implicações mais amplas em termos de saúde pública. O BO-9, ao sugerir a instituição imediata de *lockdown*, e o documento da OMS, ao considerar as práticas de água e saneamento, convergem na direção de estratégias eficazes para proteger a população contra a propagação do vírus.

O documento da OMS sobre a realização de revisões intra-ação em nível nacional (OPAS, 2020a) alega que é imperativo analisar a capacidade funcional dos sistemas de resposta de saúde pública e de emergência durante a COVID-19. Essa orientação da OMS, que enfatizava a necessidade de avaliações internas detalhadas, alinha-se com a abordagem preventiva e baseada em evidências científicas proposta no BO-9 (C4NE, 2020i). Ao sugerir a criação imediata de brigadas emergenciais de saúde e adoção do aplicativo *Monitora COVID-19* para informações detalhadas sobre novos focos de infecção, o C4NE refletiu a ênfase do documento de IAR da OMS na pesquisa ativa de casos nas fases iniciais, com testagem massiva da população. Ambos realçavam identificar precocemente os casos para uma resposta eficaz. Portanto, ao incluir o documento sobre IAR, podemos observar que há uma coerência consistente entre os documentos da OMS e o BO-9 do Consórcio. Os documentos compartilham a necessidade de uma abordagem coordenada e embasada em evidências, promovendo avaliações internas, inspeção ativa de casos, testagem massiva e uso de ferramentas tecnológicas para responder à crise de saúde.

Nesta continuidade, a OMS, em alguns documentos (WHO, 2020j; 2020k; 2020m; 2020n; OPAS, 2020a), alinha-se com o campo de estudo da paradiplomacia ao considerar o combate à pandemia de COVID-19 em níveis de governança além do internacional, abrangendo o nacional, subnacional, local, regional e comunitário. A organização destacou levar em conta

as capacidades e suas variações em cada país, bem como de atentar para as disparidades em cada âmbito. Essa abordagem converge com a teoria de Hocking (1993; 1999), que discute políticas multinível, sugerindo que as políticas públicas relacionadas à atuação internacional transitam por diversos níveis ou camadas governamentais. Nesse processo, ambos os atores interagem entre si e colaboram simultaneamente com a entidade estrangeira, caracterizando, portanto, a paradiplomacia.

A declaração contida no BO-10 (C4NE, 2020j), publicado em agosto de 2020, refletiu uma postura crítica em relação à gestão do presidente Bolsonaro no combate à COVID-19, ao apontar a ausência notável do Governo Federal, especialmente do Ministério da Saúde, na coordenação de ações efetivas de combate à pandemia. A ênfase nas projeções do Subcomitê de Modelagem, indicando um aumento significativo nos casos e óbitos até setembro de 2020, reforçava a necessidade do governo federal aderir a uma abordagem mais alinhada com as diretrizes internacionais do C4NE e da OMS. Em resumo, o documento evidenciava uma postura crítica à condução do governo central brasileiro, apontando a relevância de seguir parâmetros científicos reconhecidos globalmente para enfrentar a pandemia de forma mais eficaz.

O BO-10 (C4NE, 2020j) apresenta considerações fundamentais, alicerçadas em análises dos relatórios estaduais. Primeiramente, enfatiza-se a carência de evidências científicas, apoiando-se nos dados das Secretarias de Saúde estaduais, que indiquem uma tendência irreversível de redução dos casos de COVID-19. Ao apontar que os valores médios do risco epidêmico $R(t)$ permanecem acima de 1.0 por estado, o Comitê adverte sobre o potencial de descontrole e ressurgimento da pandemia. Adicionalmente, mesmo reconhecendo a diminuição lenta dos números nas capitais, especialmente onde medidas de isolamento social foram eficazes, o BO-10 discute a não recomendação de um relaxamento progressivo de tais medidas, considerando o temor do efeito “bumerangue”. Outro ponto crucial levantado refere-se à falta de padronização nos dados provenientes das Secretarias Estaduais de Saúde, identificada como um obstáculo à modelagem estadual precisa. O Comitê instava o Consórcio Nordeste a esmerilar a padronização desses dados, considerando que as medidas a serem adotadas dependiam diretamente das projeções resultantes dos processos de modelagem. Outrossim, o conselho de registrar os casos com base no dia real da ocorrência, em detrimento do momento da constatação nos exames, foi enfatizado como essencial para aumentar a precisão das previsões futuras.

O BO-10 (C4NE, 2020j) e os relatórios da OMS, intitulados “*WHO COVID-19 Preparedness And Response Progress Report – 1 February to 30 June 2020*” (WHO, 2020m)

e “*Pulse Survey On Continuity Of Essential Health Services During The COVID-19 Pandemic*” (WHO, 2020n), compartilham importantes semelhanças em suas abordagens para enfrentar a pandemia de COVID-19. No BO-10, essa coordenação foi mencionada em relação as políticas multiníveis, reconhecendo a pertinência de diferentes níveis de governança. Os relatórios da OMS, publicados no mesmo mês do BO-10, agosto 2020, reforçavam essa abordagem, no que tange à importância das operações em níveis regional, nacional e subnacional. A globalização de recursos e informações é um tema comum nos dois documentos.

Sobre o BO-10 (C4NE, 2020j) em relação ao “*WHO COVID-19 Preparedness And Response Progress Report – 1 February to 30 June 2020*” (WHO, 2020m), ambos salientam a necessidade crítica de coordenação internacional para apoiar os países na elaboração e implementação de suas respostas. Os documentos reconhecem a essencialidade de fornecer informações em tempo real, acesso oportuno a suprimentos essenciais e treinamento baseado nas últimas orientações técnicas e melhores práticas em escala global. A transparência e cooperação internacional foram debatidas em ambos os contextos, com ênfase na necessidade de garantir a equidade no acesso a vacinas e diagnósticos.

Os materiais (C4NE, 2020j; WHO, 2020m) delineiam pilares fundamentais para a resposta à pandemia, incluindo coordenação no nível do país, comunicação de riscos, vigilância, equipes de resposta rápida, investigação de casos, controle de infecções, gestão de casos, suporte operacional e logístico, e manutenção de serviços de saúde essenciais. Uma convergência adicional é observada no peso atribuído à estrutura regional. O relatório da OMS destacou o papel notório das regiões e das plataformas de parcerias regionais, semelhante à ênfase no BO-10 sobre a necessidade de abordagens regionalizadas para lidar com a pandemia.

O BO-10 (C4NE, 2020j), ao ser contextualizado em relação ao “*Pulse Survey On Continuity Of Essential Health Services During The COVID-19 Pandemic*” (WHO, 2020n), evidencia uma convergência nas preocupações sobre a manutenção dos serviços de saúde essenciais em meio à pandemia. Enquanto o BO-10 criticava a falta de adesão rigorosa às considerações do C4NE e da OMS, o “*Pulse Survey*” da OMS salientava a necessidade de implementar padrões de prevenção e controle de infecções (IPC) para prevenir e gerenciar casos de COVID-19. Ambos apontam para estratégias de mitigação, como triagem, consultas online e mudanças nas práticas de prescrição.

Uma das questões centrais nos BOs, do 11 ao 23, refere-se à complexidade da retomada das aulas presenciais nas escolas (C4NE, 2020k; 2020l; 2020m; 2021a; 2021b; 2021c; 2021d; 2021e; 2021f; 2021g; 2021h ;2021i; 2022a; 2022b). Destaca-se a necessidade de decisões embasadas em evidências científicas, considerando, além da segurança contra a COVID-19,

aspectos alimentares e psicoemocionais. Assinala-se que as crianças tinham baixo risco, indicando que o fechamento isolado de escolas tinha impacto limitado. Contudo, considera-se a indispensabilidade de medidas de mitigação, citando experiências de outros países. Ainda, alertou-se para desigualdades exacerbadas pela quarentena no sistema educacional nordestino e propõe a utilização de programas existentes, como o Programa Saúde na Escola, e ferramentas de monitoramento. Os compêndios oferecem instruções para a retomada gradual das aulas, enfatizando análise local, medidas de prevenção, capacidade de identificação e testagem, estruturação de grupos de proteção integral e criação de uma Rede de Proteção Integral no Nordeste, além de sugerir a aplicação da vacina nas escolas.

Sobre as vacinas, O BO-11 (C4NE, 2020k) pontua que o Comitê não apoiava os estudos clínicos de vacinas sem aprovação da ANVISA e CONEP, exigindo transparência nos detalhes e protocolos. No mesmo boletim, o Comitê alerta que não recomendou nenhuma vacina candidata para estudos clínicos na região e não estava envolvido em discussões ou negociações com fornecedores privados ou governos estrangeiros. O C4NE estava consultando especialistas em vacinas para se posicionar sobre esse tema no futuro. Isto indica que a tentativa de aquisição da vacina russa *Sputnik-V* foi uma ação do Consórcio Nordeste independente de seu próprio Comitê Científico. No trecho seguinte, Gabas esclarece essa tratativa:

Entrevistador: Em alguns boletins, na época da negociação da vacina russa, foi pedido que o Consórcio fosse mais transparente com o Comitê em relação a esse processo. Como é que estava sendo esse diálogo?

Gabas: De fato, havia um pedido do Comitê Científico de participar das negociações e da gestão. Não era o papel dele. O Comitê não faz a gestão, ele faz recomendações à gestão. Ele recomendava vacinas. Entretanto, a responsabilidade dessas negociações era dos gestores do Consórcio e dos governadores nordestinos, não do Comitê.

Constata-se que o C4NE demonstrou uma nítida vontade de desempenhar um papel mais ativo nas negociações de vacinas, disposto a participar de maneira direta do processo decisório, indo além de simplesmente fazer sugestões. Esta intenção foi expressa através de solicitações de maior transparência e inclusão nas discussões relacionadas à aquisição de vacinas. Portanto, a tentativa de aquisição da vacina russa *Sputnik-V* pelo Consórcio Nordeste, independentemente do parecer do seu próprio Comitê Científico, evidencia uma tensão entre o Consórcio e seu comitê. Neste sentido, Gabas ponderou que o papel do Comitê era recomendar, não gerir, e que a responsabilidade pelas negociações recaía sobre os gestores do Consórcio e os governadores, sugerindo uma divisão de papéis e uma possível falta de alinhamento entre as partes envolvidas.

A OMS juntamente à UNESCO e ao UNICEF publicaram um documento (WHO; UNESCO; UNICEF, 2020) com considerações sobre medidas de saúde pública relacionadas às escolas no contexto da COVID-19, com diretrizes para gerir a situação dentro e fora das salas de aula. Também se observa que o Comitê (C4NE, 2020k) demonstrou preocupação com a justiça social, mencionando com frequência as questões de desigualdades econômicas, e como a pandemia e a quarentena acentuaram esses desafios característicos do contexto brasileiro. Outro ponto tratado no BO-11 (C4NE, 2020k) foi a questão vacinal, no qual pontua-se que o Comitê não recomendou, em momento algum, devido à falta de comprovação científica suficiente, qualquer vacina candidata para combater à COVID-19, aos governadores da região. Ainda, é escrito que o C4NE (2020k) não estava envolvido, nem foi consultado, nas negociações ou discussões dos governantes, com fornecedores privados ou governos estrangeiros, para adquirirem vacinas experimentais, a ser testadas no Nordeste do país. Considerando esses pontos colocados pelo Comitê (C4NE, 2020k), observa-se que apesar do mesmo ser uma criação do Consórcio, esse último não segue todas as diretrizes ou posturas orientadas pelo primeiro.

No que tange às diretivas para o enfrentamento da pandemia, nota-se que nem todos os estados do Nordeste as seguiram inicialmente. Adicionalmente, retrata-se a falta de alinhamento entre o Consórcio e o Comitê em relação à aquisição de vacinas. O Consórcio, aspirando uma atuação mais independente do governo federal, tentou contornar a questão da imunização populacional pela via paradiplomática. Esse posicionamento resultou em uma atuação que se afastou das orientações de sua própria junta científica. Posteriormente, o C4NE (2021a) emitiu parecer favorável à vacina russa, *Sputnik-V*. Entretanto, os critérios impostos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), e a declaração do Ministério da Saúde, de que não pretendia incluir esse imunizante no Plano Nacional de Imunização (PNI), levaram o Consórcio a cancelar a compra do produto russo (ICTIM, 2021).

O BO-11 (C4NE, 2020k) e os documentos da OMS, publicados em setembro de 2020, “*Considerations for School-Related Public Health Measures in the context of COVID-19*” (WHO, 2020o) e o “*Schools and Other Educational Institutions Transmission Investigation Protocol for Coronavirus Disease 2019*” (WHO, 2020p) compartilham preocupações relacionadas à gestão da pandemia em ambientes educacionais, cada um focando em diferentes perspectivas e abordagens. O BO-11 discute a complexidade da retomada das aulas presenciais na região Nordeste do Brasil, considerando aspectos alimentares, psicoemocionais e desigualdades exacerbadas pela quarentena. O boletim enfatiza a necessidade de medidas de mitigação e propõe diretrizes para a retomada gradual das atividades escolares na região. O

documento “*Considerations for School-Related Public Health Measures*” fornece diretrizes amplas para a implementação de medidas de saúde pública em ambientes escolares em nível global. O material sustenta que se deveria manter a continuidade educacional, priorizando a saúde e segurança dos alunos e dos profissionais da educação. Aborda-se temas como distanciamento físico, uso de máscaras, higiene pessoal e limpeza de instalações, oferecendo orientações abrangentes adaptáveis a diferentes realidades e contextos globais. O “*Schools and Other Educational Institutions Transmission*”, por sua vez, apresenta um protocolo de investigação para entender a dinâmica de transmissão do SARS-CoV-2 em instituições educacionais. Visa-se coletar dados para estimar taxas de infecção, ataque clínico secundário, fração de infecções assintomáticas, além de caracterizar casos primários e secundários de COVID-19. O protocolo abrange aspectos como o período de incubação, a duração da infecciosidade e a detecção da transmissão do vírus. A relação entre esses documentos está na convergência de preocupações comuns relacionadas à segurança, continuidade educacional e à necessidade de medidas específicas para mitigar a disseminação do vírus em ambientes educacionais. Assim, nota-se que o Consórcio Nordeste, devido ao seu alinhamento às orientações internacionais, atua como uma caixa de ressonância da OMS a nível regional, no que se refere à gestão escolar durante a pandemia de coronavírus.

Os BO-12 (C4NE, 2020l) e BO-13 (C4NE, 2020m) compartilham preocupações em relação ao aumento do fluxo de portadores do Sars-Cov-2 durante a temporada de verão no Nordeste, principalmente de turistas europeus. Em resposta a essa preocupação, os documentos admoestam a implementação de estandes sanitários em aeroportos, equipados com equipes de saúde munidas de folhetos informativos, dispositivos para aferição de temperatura e kits de testagem rápida para passageiros provenientes do exterior. A identificação precoce de possíveis casos e uma resposta imediata são pontos convergentes nas sugestões.

Além disso, o BO-12 (C4NE, 2020l) propõe a obrigatoriedade de quarentena de 14 dias para turistas que não apresentem atestados comprovando a ausência de infecção pelo Sars-Cov-2. Essa precaução objetivou evitar a disseminação do vírus e garantir um período de monitoramento adequado para detectar possíveis sintomas em visitantes recentes. Dessa forma, as medidas sugeridas almejavam fortalecer a vigilância nos pontos de entrada, minimizando a probabilidade de novas infecções e contribuindo para a segurança sanitária durante a temporada de verão no Nordeste. O BO-13 (C4NE, 2020m) complementa as medidas do BO-12, indica a instalação de laboratórios em aeroportos, a exigência de atestados negativos prévios para passageiros internacionais, stands sanitários, quarentena obrigatória e a possibilidade de solicitar o fechamento do espaço aéreo brasileiro na região Nordeste em situações críticas,

coordenando com as autoridades federais e, se fosse necessário, com a intervenção do Supremo Tribunal Federal.

Com base nos dados apresentados no BO-12 (C4NE, 2020l), o Comitê destacou que, embora haja uma aparente redução de casos nos estados nordestinos, não havia evidências sólidas de uma tendência irreversível de queda de infectados pelo COVID-19. O risco de um “efeito bumerangue” persistia. A diminuição de casos foi atribuída a fatores como infecção de pessoas assintomáticas, eficácia do isolamento social e aumento da capacidade hospitalar. Contudo, a falta de padronização nas informações das Secretarias de Saúde gerou incertezas, induzindo a uma ilusão de encerramento da pandemia. Sopesa-se que os registros de infectados e óbitos correspondam à data real.

O BO-13 (C4NE, 2020m) elabora um apelo para que a entidade convoque todos os governadores brasileiros para a criação de uma “comissão nacional de vacinação” independente, composta por especialistas brasileiros, para orientar todos os governadores do país na definição de uma estratégia nacional. Este chamado configurou uma forma de paradiplomacia, pois implica em diálogo com atores externos para a aquisição de insumos e trâmites necessários relacionados à imunização da população. Adicionalmente, esta ocorrência representa uma gestão independente da direção federal, objetivando gerir localmente os efeitos da crise sanitária do coronavírus.

O BO-13 (C4NE, 2020m) apresenta o papel do Consórcio Nordeste na abordagem à pandemia, pretendendo conter uma segunda onda epidêmica na região. À vista disso, a paradiplomacia da associação nordestina é incentivada, com a sugestão de que o Consórcio atuasse como um bloco coeso, partindo de uma única voz e diretriz, para fortalecer as negociações com fornecedores internacionais de vacinas. Neste caso, os objetivos internacionais estavam relacionados a discussões científicas, tratativas operacionais e na definição de uma estratégia unificada de vacinação para a região. Ponto que foi reforçado nos BOs 14 e 15 (C4NE, 2021b; 2021c). Isso fortaleceu a posição do Consórcio a nível nacional como também internacional, permitindo uma participação efetiva na definição da melhor estratégia de vacinação em colaboração com órgãos como o Ministério da Saúde e autoridades governamentais.

Ainda no BO-13, alega-se a necessidade de transparência nas tratativas de aquisição de vacinas, aconselhando o compartilhamento contínuo de informações com o Comitê Científico para embasar instruções científicas apropriadas. Dessa forma, evidencia-se que o C4NE percebe o Consórcio como um organismo que almeja alcançar certa independência em território

nacional e projeção internacional. No entanto, observa-se que a organização nordestina enfrentou desafios em agir de forma unificada, prejudicando a efetivação de seus objetivos.

Os BOs 13 e 14 (C4NE, 2020m; 2021b) ressaltam a substancialidade de negociações efetivas com fornecedores internacionais, orientando que o Consórcio Nordeste busque vacinas aprovadas por órgãos nacionais ou com reconhecimento internacional, como ANVISA, FDA americano e CDC europeu. Em situações emergenciais, sugere-se considerar o uso de vacinas aprovadas por essas entidades mesmo antes da aprovação formal da ANVISA. Isto indica um endosso à atuação paradiplomática por parte do Consórcio em um cenário complexo, que inclui a urgência de conter a disseminação de um vírus mortal, a postura deliberada da gestão Bolsonaro em não gerenciar adequadamente a pandemia e, principalmente, a expectativa de agir de forma independente, sem depender da aprovação de um organismo nacional brasileiro, como a ANVISA.

Não obstante, diante da possibilidade do governo federal não assumir a responsabilidade nacional pela campanha de vacinação, o BO-13 informa (2020m) que os estados nordestinos começassem a elaborar, de forma emergencial, planos de contingência para a realização de uma campanha de vacinação regional. Essas medidas, articuladas pelo Consórcio Nordeste, evidenciam a eficácia da paradiplomacia no anseio por soluções internacionais e nacionais no enfrentamento da pandemia.

Os BOs 13, 14, 15, 21, 22, 23 e 24 (C4NE, 2020m; 2021b; 2021c; 2021i; 2022a; 2022b; 2022c) coadunam em várias diretrizes e estratégias. Em comum, defendem a ênfase na implementação de isolamento social rigoroso, especialmente em localidades com taxa de ocupação de UTIs acima de 80%, a proibição de eventos que possam gerar aglomerações, como festividades de fim de ano e Carnaval, a retomada segura das atividades presenciais, o reforço das medidas preventivas.

Os BOs 10 e do 19 ao 24 convergem em sua ênfase na necessidade de intensificar a cobertura vacinal para reduzir significativamente a susceptibilidade a casos graves da COVID-19 (C4NE, 2020j; 2021g; 2021h; 2021i; 2022a; 2022b; 2022c). Os BOs 23 e 24 (C4NE, 2022b; 2022c) salientam que, embora cerca de 80% da população do país já tenha recebido duas doses, pouco mais de 40% receberam a dose de reforço, conforme os boletins citados e o Instituto Butantan (2021).

O BO-13 (C4NE, 2020m) enfatiza a necessidade de compartilhamento abrangente de informações sobre as negociações em curso relacionadas à aquisição de vacinas e à estratégia de vacinação regional com a junta científica. Este intercâmbio de dados planejava proporcionar orientações mais precisas e diretrizes aprimoradas para o Consórcio Nordeste por parte da junta

científica. Contudo, observa-se uma lacuna na transparência do Consórcio para com o C4NE, indicando uma deficiência na coesão organizacional, não apenas entre os governadores da região, mas também dentro de seus grupos afiliados, como o Comitê Científico.

De maneira inédita, o BO-15 (C4NE, 2021c) sustenta que os governadores do Nordeste se mobilizem para comprar, diretamente, as vacinas do coronavírus, desde que essas já tenham sido aprovadas por agências regulatórias classificadas. Assim, o Comitê apresentou especial interesse nas vacinas, *Sputnik-V*, *Oxford*, *Janssen*, *Pfizer* e *Moderna* e traz uma análise crítica sobre a atual situação da pandemia de COVID-19 no Brasil, alegando a intensificação da segunda onda e os desafios decorrentes. Diante desse cenário, o Comitê reitera a urgência de manter e reforçar as medidas de prevenção, especialmente nos estados do Nordeste. Na esfera econômica, o BO-15 (C4NE, 2021c) sugere medidas para o comércio, serviços médicos e escritórios, planejando reduzir aglomerações, proteger profissionais e assegurar a continuidade das atividades essenciais.

Diante da constatação da incapacidade do governo federal em enfrentar eficazmente a pandemia de COVID-19, notável pela insuficiência na aquisição de doses de vacinas, o BO-15 (C4NE, 2021c) legitima a urgência em aumentar o ritmo de vacinação da população. Postula-se que os governadores mobilizem esforços para viabilizar a compra de imunizantes aprovados por agências regulatórias qualificadas. O Comitê realçou a necessidade de prospectar a compra de diferentes tipos de vacinas, incluindo a *Sputnik V*, com eficácia comprovada de 91,6%, e a vacina da *Janssen*, de dose única, com eficácia média de 66% (Logunov *et al.*, 2020). Adicionalmente, sugere a continuidade das tratativas com a *Pfizer* e a exploração de negociações paralelas com a *Moderna*, conhecida por sua eficácia de 94,5% (Bshesh *et al.*, 2022). Em relação às vacinas de vírus inativado, a recomendação inclui a prospecção da vacina *Sinopharma*, com 79,34% de eficácia, aprovada para uso definitivo na China e em uso emergencial em vários países (Mallapaty, 2021).

O BO-15 (C4NE, 2021c) sublinha o atraso significativo do Brasil na vacinação e a necessidade de superar obstáculos gerados pela falta de planejamento e atitudes negacionistas do governo federal. O Comitê enfatizou a indispensabilidade de garantir acesso irrestrito à vacinação. Diante dessa emergência sanitária sem precedentes, considerou-se que os imunizantes citados fossem adquiridos em regime de urgência, assegurando o direito constitucional à saúde da população brasileira. Desta forma, o documento preconiza enfaticamente às autoridades e gestores a estrita observância das Normas da OMS, bem como do Ministério da Saúde e da nota técnica expedida pela Sociedade Brasileira de Infectologistas (SBI).

O BO-16 (C4NE, 2021d) alerta para a grave crise sanitária no Brasil, marcada por uma segunda onda mais intensa da COVID-19. Essa situação foi resultado do relaxamento do isolamento social e da presença de variantes mais transmissíveis do vírus SARS-CoV-2. Para combater a desinformação, as diretrizes presentes nos BOs 16, 17, 19, 20, 22, 23 e 24 (C4NE, 2021d; 2021e; 2021g; 2021h; 2022a; 2022b; 2022c) preconizam a intensificação de campanhas de esclarecimento à população. Especial atenção é dada à contra propagação de notícias falsas, as quais ganham relevância em virtude da postura do ex-presidente Bolsonaro, que persistia em defender o relaxamento das medidas preventivas.⁴⁰

No contexto do transporte público, os BOs 16 e o 17 (C4NE, 2021d; 2021e) identifica pontos de ônibus e terminais como potenciais locais de disseminação do SARS-CoV-2. Para mitigar tal risco, requesta-se a implementação de diversas medidas, como a aferição da temperatura corpórea pré-embarque em terminais com direcionamento de indivíduos febris para unidades de saúde, o estabelecimento de limites de ocupação nos veículos com acompanhamento das autoridades, a intensificação da limpeza das frotas pelas empresas de transporte público com rigorosa fiscalização, a distribuição de álcool em gel e/ou instalação de pias com água e sabonete líquido em pontos de ônibus e terminais, e a oferta de máscaras para passageiros que não as possuem.

Em prosseguimento, o BO-18 (C4NE, 2021f) também propõe o estímulo das atividades de informação e vigilância epidemiológica (VE), para conter a transmissão do coronavírus, especialmente diante do fato da presença da variante Delta no Brasil. Esta cepa recebe considerações também no BO-19 (C4NE, 2021g). O BO-18 direciona um alerta aos Governadores e Prefeitos, enfatizando a imperatividade de implementar ações concretas para reduzir a transmissão do SARS-CoV-2. O foco principal recai sobre o fortalecimento e ampliação das estratégias tradicionais de VE em nível local, com o intuito de identificar e conter casos de COVID-19, isolados ou em aglomerados. A urgência desses apontamentos é respaldada pela necessidade de reduzir a força da transmissão do vírus e manter seus níveis baixos.

No âmbito escolar, BO-20 complementa as considerações do BO-18 acerca da VE, sugerindo sua intensificação e propondo medidas para fortalecer a segurança e o bem-estar: capacidade de identificar, isolar e testar pessoas com sintomas, criação de grupos para

⁴⁰ Bolsonaro foi de encontro às recomendações das autoridades de saúde ao afirmar que a infecção pelo COVID-19 'é mais eficaz' do que a vacinação. O então presidente abordou esse tema durante uma transmissão ao vivo nas redes sociais, na qual também defendeu a revogação da medida sanitária que exigia o uso de máscaras durante a pandemia (Queiroga, 2021).

programas de proteção integral, exigência de passaporte de vacinação e ampliação de atividades físicas para reduzir os efeitos do isolamento social (C4NE, 2021h; 2021f). A questão do passaporte vacinal é reforçada nos BOs 21, 23 e 24 (C4NE, 2021i; 2022b; 2022c).

Outrossim, o BO-18 (C4NE, 2021f) frisa a necessidade de adoção de medidas coletivas de contenção em áreas onde há indícios de aumento da transmissão, expandindo as ações para áreas geográficas adjacentes. Sugere-se o compartilhamento imediato de resultados de exames laboratoriais com Unidades Básicas de Saúde para agilizar a implementação das ações de contenção. Estabelecer fluxos específicos de informações de casos diagnosticados em UPAs, clínicas e hospitais também é ressaltado como uma medida efetiva.

Posteriormente, o BO-19 (C4NE, 2021g) disserta sobre temas como a necessidade de a dose de reforço ser ampliada para outras faixas etárias; o fato de pessoas completamente vacinadas ainda poderem se infectar e transmitir o vírus; e a problemática da vacinação assimétrica mundial favorecer o espalhamento de variantes.

O BO-19 (C4NE, 2021g) sublinha a obrigatoriedade da dose de reforço da vacina para indivíduos com 80 anos ou mais. Apresenta-se uma abordagem cautelosa para conter o avanço do vírus e proteger a população, enfatizando a necessidade de não diminuir a vigilância diante de novas variantes mais transmissíveis. A estratégia de vacinação foi de igual forma abordada no boletim, com a proposta de continuar expandindo a faixa etária dos adultos imunizados com as vacinas disponíveis. Posteriormente, sugere-se avançar para a vacinação de crianças e adolescentes com a vacina da *Pfizer* e outras autorizadas. No curto prazo, o Comitê sugeriu planejar a imunização dos idosos que receberam a última dose há mais de 6 meses, preferencialmente utilizando uma vacina heteróloga à inicialmente aplicada.

Tanto os documentos da OMS “*Holding Gatherings During The COVID-19 Pandemic*” (WHO, 2021b) e “*Guidance For Surveillance Of SARS-Cov-2 Variants*” (WHO, 2021c), quanto o BO-19 (C4NE, 2021g), publicados em agosto de 2021, compartilham preocupações e orientações convergentes em relação à realização de eventos durante a pandemia de COVID-19. Os documentos convergem na atenção especial dada à variante Delta do vírus SARS-CoV-2, bem como enfatizam os riscos associados a grandes eventos, que frequentemente estão relacionados a viagens internacionais e eventos de grande porte, referindo-se à possibilidade de sobrecarga dos sistemas de saúde e à necessidade de cautela nas decisões sobre a realização dessas atividades. Os compêndios, por fim, oferecem diretrizes claras em relação a medidas preventivas, tais como distanciamento físico, uso de máscaras, higiene das mãos e preferência por eventos ao ar livre. Dessa forma, tanto a OMS quanto o Consórcio Nordeste fornecem uma base sólida e coerente de orientações para formuladores de políticas e comunidades, reforçando

a necessidade de precaução e medidas preventivas em eventos de todos os tamanhos, especialmente diante da disseminação de variantes mais transmissíveis, como a Delta. Essa convergência demonstra a importância universal de abordagens cautelosas para proteger a saúde pública durante a pandemia. Ademais, este alinhamento demonstra novamente como o Consórcio Nordeste funciona como um eco das instruções da OMS.

Ainda, há uma conexão implícita entre o BO-19 (C4NE, 2021g) e o documento “*Guidance For Surveillance Of SARS-Cov-2 Variants*” (WHO, 2021c). A necessidade de rotineiro sequenciamento genético é sublinhada nos materiais, com a OMS encorajando países a facilitarem o acesso a parcerias regionais e internacionais para sequenciamento. Essa ênfase sugere uma abordagem alinhada à construção de uma compreensão aprofundada das variantes do vírus, convergindo, por exemplo, na preocupação do BO-19 com estratégias eficazes de vigilância. Os documentos tratam do compartilhamento rápido de informações sobre sequências genômicas em bancos de dados públicos. Em suma, ambos convergem na imprescindibilidade da vigilância genômica, na compreensão dos riscos associados às variantes do SARS-CoV-2 e na necessidade de uma resposta coordenada e global para lidar com esses desafios na gestão da pandemia. Essa convergência salienta um enfoque coeso e alinhado na análise das implicações das variantes do vírus, bem como demonstra que o Consórcio Nordeste funciona como uma caixa de ressonância da OMS a nível local.

No BO-20 (C4NE, 2021h), o Comitê enfatizou a relevância de manter as medidas não farmacológicas de combate ao coronavírus e apresentou novas guias para enfrentar a evolução da pandemia. A orientação de realizar estudos para entender as razões que levavam algumas pessoas a não buscarem a vacina ou a não completarem o esquema vacinal observou-se como uma estratégia para ajustar abordagens específicas a grupos que enfrentam dificuldades ou hesitações.

No BO-21 (C4NE, 2021i), sugere-se a ampliação dos locais de vacinação em áreas de grande circulação, visando agilizar o processo. Para impulsionar a cobertura vacinal, o Comitê aconselhou a aplicação das vacinas nas escolas, objetivando uma ampla imunização nos adolescentes. Sugere-se também a utilização de viaturas móveis, como o “carro da vacina”, seguindo a analogia do “carro do ovo”⁴¹ em algumas cidades, com o uso de serviço de som para divulgação. Esta proposta foi reforçada no BO-22 (C4NE, 2022a). Isto facilitaria o acesso da

⁴¹ O carro do ovo é uma forma de trabalho informal, meio de subsistência característico de bairros populares, que envolve a venda ambulante de ovos em grande quantidade e a preços acessíveis. Geralmente, a comercialização ocorre em áreas residenciais de localidades suburbanas e periféricas, utilizando frequentemente um veículo como uma Kombi equipada com alto-falantes.

população as vacinas, quiçá proporcionando uma maior adesão vacinal, por conseguinte, garantindo imunidade de rebanho contra a COVID-19 na região Nordeste brasileira.

Outras condutas no BO-21 (C4NE, 2021i) incluem a utilização do capital político de governadores e outros atores políticos para estimular a solidariedade internacional, a fim de desenvolver mecanismos que ampliem a vacinação globalmente, especialmente nos países africanos. Para mais, discorre-se sobre identificar e superar todas as barreiras que têm dificultado a expansão da imunização, abordando questões operacionais e a hesitação vacinal.

O BO-21 (C4NE, 2021i) e os documentos da OMS, publicados em dezembro de 2021, “*COVID-19 Infection Prevention and Control Living Guideline: Mask Use in Community Settings*” (WHO, 2021d) e “*Infection Prevention and Control (IPC) in Health-Care Facilities in the Event of a Surge or Resurgence in Cases of COVID-19*” (WHO, 2021e), compartilham pontos chave e relações importantes em relação às medidas de prevenção e controle da COVID-19. O BO-21 enfatiza a manutenção do uso obrigatório de máscaras faciais, enquanto os documentos da OMS fornecem orientações detalhadas sobre o correto uso, descarte e higienização das máscaras em diferentes contextos, incluindo ambientes comunitários e instalações de saúde.

A relevância da vacinação é outro ponto em comum entre o documento IPC (WHO, 2021e) e o BO-21 (C4NE, 2021i), pois sobressaltam a necessidade de intensificar a vacinação, propondo estratégias como busca ativa, ampliação de locais de vacinação e campanhas midiáticas. O documento da OMS também menciona a vacinação como uma medida essencial para combater a propagação do vírus, enfatizando a necessidade de vacinar trabalhadores da saúde. Além do que, ambos materiais compartilham a ênfase na gestão eficiente de fluxo de pacientes e pessoal em ambientes de saúde. O BO-21 pontua a imprescindibilidade de cancelar festividades que possam gerar aglomerações, enquanto os documentos da OMS abordam medidas específicas para o uso de máscaras em diferentes contextos comunitários e de cuidados de saúde durante surtos ou ressurgimentos.

A higienização das mãos é um ponto convergente entre os três materiais (C4NE, 2021i; WHO, 2021d; 2021e). As relações entre o BO-21 e os documentos da OMS estão centradas em medidas preventivas como o uso adequado de máscaras, a magnitude da vacinação, a gestão eficiente em ambientes de saúde e a promoção de práticas higiênicas, todos essenciais para controlar a disseminação da COVID-19. Esses pontos chave refletem uma abordagem alinhada na mitigação dos riscos associados à pandemia em diferentes contextos.

A intensificação da vacinação é outra medida prioritária sugerida pelo BO-22 (C4NE, 2022a). Apesar de cerca de 70% da população do país já ter completado o ciclo vacinal, segundo

o boletim, esse percentual ainda não era suficiente para garantir um cenário de tranquilidade e estabilidade. A análise ativa daqueles que ainda não haviam recebido a segunda dose foi tratada como uma estratégia primordial, assim como a ampliação dos postos de vacinação em locais de grande circulação. Por fim, estimula-se o uso de máscaras N95 ou FFP2, que deveriam ser fornecidas pelas empresas ou pelo setor público para grupos que não possuíam condições de adquiri-las, ponto posteriormente reforçado no BO-23 (C4NE, 2022b).

Finalmente, o BO-24 (C4NE, 2022c), o último publicado, salienta que a pandemia ainda representava um risco e não estava terminada. Ainda, o Comitê criticou a flexibilização ocorrida no combate ao COVID-19, bem como a medida tomada pelo Ministério da Saúde, de revogar o estado de emergência, classificando-as como “precipitadas e equivocadas”. O BO-24 advoga pela intensificação da vacinação da COVID-19, bem como da gripe H3N2. O documento informa sobre a evolução da pandemia, especialmente com o impacto da variante Ômicron. Com figuras e gráficos, informa-se a taxa de infecção em cada estado do Nordeste, além de fazer um comparativo dos números apresentados, por intermédio de uma tabela, dos dias 12 de março e 17 de abril.

Os documentos da OMS “*Environmental Surveillance for SARS-COV-2*” (WHO, 2022b) e o “*Accelerating COVID-19 Vaccine Deployment*” (WHO, 2022c) compartilham com o BO-24 (C4NE, 2022c) um foco no significado da vigilância na saúde pública, abordando aspectos como a disseminação do vírus, medidas de contenção, impactos econômicos e sociais, e a imprescindibilidade da vacinação para mitigar os efeitos da crise global. O *Environmental Surveillance*, assim como o BO-24, é direcionado a profissionais de saúde pública e equipes de gestão de incidentes relacionados à COVID-19, oferecendo orientações para tomada de decisões informadas e baseadas em evidências. O *Accelerating* converge com o BO-24 ao reconhecer os impactos significativos da pandemia não apenas na saúde pública, mas também na economia global, destacando perdas econômicas, aumento da pobreza extrema e consequências sociais. A vacinação é ressaltada como uma estratégia essencial, sendo crucial para a recuperação econômica e para mitigar os impactos na saúde pública. Esses documentos demonstram que, em certa medida, o Consórcio Nordeste agiu como uma representação científica da comunidade internacional no Brasil, alinhando-se a abordagens e recomendações globais para enfrentar os desafios da pandemia.

Tabela 2 – Boletins Oficiais do C4NE

Temas	Boletins
Máscaras	2, 3, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24
Distanciamento social e medidas restritivas	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24
Vacinas	2, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24
Presidência da República / Governo Federal	15, 16, 17, 19, 20, 21
Brigadas Emergenciais de Saúde	4, 6, 7, 8, 13
Cooperação internacional	2, 3, 5, 13
Microeconomia	1, 2, 9
OMS	3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 23, 24

Fonte: Elaboração própria a partir das publicações oficiais do C4NE.

Em vista disso, a interdisciplinaridade foi um aspecto-chave, integrando conhecimentos de várias áreas para formular estratégias eficazes de combate à COVID-19. Essa rede internacional de cooperação, envolvendo mais de 2 mil cientistas, ilustra a imprescindibilidade da colaboração global na resposta a crises de saúde pública. O material analisado explicita que, por vezes, a maior dificuldade na condução de parcerias internacionais se dá no âmbito doméstico. Por exemplo, há menção de resistência por parte do Ministério da Saúde brasileiro em viabilizar a atuação do Consórcio. Isso evidencia a complexidade política e institucional envolvida na gestão de crises, com interesses e agendas variadas competindo entre si. Mesmo com os desafios locais, a relação com organizações internacionais como a OMS e a OPAS foi essencial para embasar as políticas internas de combate à pandemia.

Diante do exposto, observa-se a atuação do C4NE como uma expressão de diplomacia subnacional. Conforme Cornago (1999), a paradiplomacia refere-se à participação de governos subnacionais nas relações internacionais, estabelecendo contatos formais e informais, permanentes ou temporárias (*ad hoc*), com entidades estrangeiras, sejam públicas ou privadas. Esse envolvimento tem como objetivo promover resultados socioeconômicos, políticos ou qualquer outra dimensão externa de sua competência constitucional. O propósito do Comitê Científico, criado para assessorar os governadores do Nordeste nas decisões relacionadas ao combate à pandemia do coronavírus, se alinha com esta definição de paradiplomacia. Ao buscar parcerias e cooperação internacional para enfrentar a pandemia, a atuação do Consórcio

Nordeste, por meio do C4NE, pode ser compreendida como uma manifestação de política externa subnacional.

4. A POLÍTICA EXTERNA DO CONSÓRCIO NORDESTE À LUZ DAS NEGOCIAÇÕES EM TORNO DE RESPIRADORES E VACINAS

Este capítulo, fundamentado em uma pesquisa empírica, utiliza bases teórico-metodológicas existentes para propor novas aplicações. Incorpora-se a teoria dos jogos de dois níveis de Putnam (1988), adaptando-a por meio do deslocamento de seu objeto central.

O arcabouço teórico deste capítulo incorpora as contribuições do debate Neo-Neo (neorrealistas x neoinstitucionalistas), que aborda questões como cooperação, ganhos relativos e ganhos absolutos, além do papel das instituições e regimes internacionais. A presente pesquisa, embora ciente da profundidade que a teorização Neo-Neo poderia atingir, delinea seus limites ao reconhecer que a exaustão total desse tema fugiria aos objetivos específicos propostos. O modelo de jogos de dois níveis, originado desse debate, é explorado como o principal marcador de análise nesta etapa, considerando simultaneamente os níveis nacional/doméstico (nível II) e internacional/externo (nível I) na dinâmica de barganha dos atores na política mundial.

Desvendando a Teoria dos Jogos de Dois Níveis e seu Contexto Acadêmico

A disciplina de RI como campo de estudo é marcada por Grandes Debates. (Dunne; Cox; Booth, 1998). Dentre eles está a discussão Neo-Neo caracterizada pelas divergências teóricas entre neorrealistas e neoliberais institucionalistas (ou neoinstitucionalistas liberais). Uma das contribuições desse debate, especialmente realizado pela abordagem neoinstitucionalista, foi ressaltar o cenário de interdependência mundial e a existência de novos atores na arena internacional, principalmente os atores domésticos (que muitas vezes são impactados pela dimensão internacional e, ao mesmo tempo, impactam as relações internacionais) e as instituições internacionais, sendo estas facilitadoras da cooperação e integração entre os países.

Essas “novas teorias” emergiram tratando de questões como interdependência, pluralidade de atores (para além do Estado), funcionamento das instituições, processos de integração regional, cooperação internacional e formação de regimes internacionais (Keohane; Nye, 1971; 1987; Axelrod; Keohane, 1985; Rosenau, 1984; Krasner, 1983). Baldwin (1993) argumenta sobre um dos pontos centrais do debate: os neorrealistas consideram, mais do que os neoliberais, que a anarquia internacional limita as ações dos Estados.

Neste seguimento, os neorrealistas argumentam que atingir e manter a cooperação internacional é difícil e depende prioritariamente do poder do Estado, o que vai na contramão do pensamento neoliberal. Já os neoliberais ressaltam os ganhos absolutos da cooperação internacional, ao passo que os neorrealistas dão ênfase aos ganhos relativos. Enquanto os neorrealistas questionam quem obterá o ganho máximo da cooperação internacional, os neoliberais preferem maximizar os ganhos totais para todas as partes. Adicionalmente, os neoliberais fundamentam-se, em boa medida, na economia política internacional e no meio ambiente, contrastando com os neorrealistas. Devido à anarquia, o pensamento neorrealista compreende que os Estados tendem a se preocupar mais com questões de segurança e com as causas e consequências das guerras (Baldwin, 1993).

Cada corrente tem sua própria tendência para abordar as perspectivas da cooperação internacional de maneira distinta, pois estão direcionadas para agendas de pesquisa diferentes dentro de um mesmo fenômeno. Os neoliberais conferem mais atenção às intenções e percepções, enquanto os neorrealistas dão maior ênfase às capacidades. Os neorrealistas não acreditam que as instituições e regimes internacionais possam mitigar o impacto limitador da anarquia na cooperação internacional, ao passo que os neoliberais acreditam que regimes e instituições podem facilitar a cooperação (Baldwin, 1993).

A interação dinâmica entre fatores políticos, econômicos e sociais confere aos estudos Neo-Neo uma complexidade que exige um aprofundamento além do escopo desta pesquisa específica, pois não é o objetivo aqui exaurir esta discussão.⁴²

Com a aplicação da teoria dos jogos às relações internacionais (Snidal, 1985), o debate se tornou cada vez mais técnico. Logo, a limitação fundamental do debate racionalista entre neorrealistas e neoinstitucionalistas consistiu na ausência dos fatores domésticos como variáveis relevantes às motivações dos Estados e natureza do jogo internacional (Cox, 1986; Wendt, 1987; Milner, 1992). Tendo essa crítica sido apontada tanto internamente, por outros teóricos racionalistas como Milner (1992), quanto por autores de correntes menos tradicionais e abordagens mais sociológicas, como Cox (1986) e Wendt (1987).

Fundamentada na ontologia de que os Estados são atores unitários, a perspectiva racionalista, de acordo com Cohen (1990), assume a determinação exógena das preferências dos atores, isto é, seus comportamentos são determinados pela natureza anárquica do sistema internacional. No entanto, a teoria dos jogos, mesmo em suas disposições mais ambiciosas, não aborda como é determinada a configuração das preferências, ou seja, a motivação inicial dos

⁴² Para maior compreensão deste tema, ver Baldwin (1993), Powell (1994), Mello (1997), Jervis (1999), Thies (2004), Peres (2009), Pereira e Rocha (2015), Andreatta e Koenig-Archibugi (2010), Lenine e Lyra (2024).

jogadores. Portanto, suas limitações são notáveis por se concentrar nos resultados de interesse próprio do Estado, mais do que no processo de formação dessas concepções.

Outra linha de desenvolvimento recente na aplicação da teoria dos jogos é o modelo de jogos de dois níveis, originalmente introduzido por Robert Putnam (1988; 2010). Trata-se de um protótipo político para analisar simultaneamente os níveis nacionais e internacionais de barganha entre os Estados. Essa abordagem dispõe-se a compreender como os atores políticos lidam com os desafios de conciliar as demandas de política doméstica e de diplomacia internacional, levando em consideração as preferências, estratégias e pressões envolvidas. O autor aspira entender como os fatores domésticos influenciam as decisões políticas em nível internacional e vice-versa. Putnam argumenta que as preferências e restrições dos atores domésticos podem afetar as negociações internacionais, e que as pressões e demandas internacionais também podem reverberar na política doméstica.

A metodologia proposta por Putnam (1988; 2010) envolve a análise dos jogos de dois níveis. O autor afirma que o pressuposto do ator unitário, que considera os entes como tendo preferências e restrições homogêneas, é frequentemente enganoso. Em vez disso, Putnam sugere que os atores devem ser vistos como representantes de grupos domésticos de apoio, com interesses e preferências divergentes. Destaca-se a relevância do negociador-chefe como a conexão formal entre o nível doméstico e o nível internacional, e como ele é influenciado pelos interesses e constrangimentos dos grupos domésticos.

Em suma, Putnam (1988; 2010) aborda o problema da interação entre a política doméstica e a diplomacia internacional, propondo a análise de jogos de dois níveis para entender como os interesses e constrangimentos dos atores domésticos afetam as negociações internacionais. Este jogo é categorizado pelos níveis I e II, representando, respectivamente, os âmbitos internacional e doméstico. No 'nível I', as causas são internacionais, enquanto os efeitos são domésticos. Já no 'nível II', as causas são domésticas, resultando em efeitos internacionais.

Putnam (1988; 2010) argumenta que os fatores internos podem influenciar as negociações internacionais de várias maneiras. O pesquisador pondera, inicialmente, o contraste entre situações em que os interesses nacionais são homogêneos, o que tende a simplificar as negociações, e situações em que os interesses nacionais são mais heterogêneos. Nessas últimas, as divisões internas podem, paradoxalmente, facilitar a cooperação internacional. Isso ocorre porque a necessidade de acomodar interesses divergentes internamente pode levar os negociadores a buscar soluções que também sejam aceitáveis em um contexto internacional, criando uma dinâmica onde a cooperação se torna mais provável.

Em seguida, Putnam sugere que pode haver uma conexão sinérgica entre as questões, em que movimentos estratégicos em uma questão podem facilitar coalizões inesperadas em outro tópico. Neste contexto, o autor aponta o fato paradoxal de que os arranjos institucionais que fortalecem os tomadores de decisão nacionais podem enfraquecer sua posição de negociação internacional e vice-versa. Por este ângulo, Putnam enfatiza que tratados internacionais, ofertas e concessões paralelas têm grande influência nos planos domésticos do negociador-chefe e do outro país em um jogo de dois níveis. Ainda, o autor discute o uso estratégico da incerteza sobre a política interna e a utilidade especial de “conjuntos de vitórias incomuns”.⁴³ Putnam explora como as pressões internacionais podem reverberar na arena doméstica e a divergência de interesses entre o líder nacional e aqueles para quem ele está negociando. Em resumo, Putnam argumenta que fatores domésticos, como interesses internos, arranjos institucionais, pressões internacionais e a influência de tratados e concessões podem moldar e influenciar significativamente as negociações internacionais.

A lógica dos jogos de dois níveis (Putnam, 2010) é fundamentada na ideia básica de que os tomadores de decisão em nível internacional (por exemplo, líderes de governos) estão envolvidos em “jogos” simultâneos em dois níveis: o nível internacional, onde estão tentando negociar acordos com outros Estados, e o nível doméstico, onde enfrentam pressões e interesses internos. Os líderes políticos precisam considerar as demandas e interesses externos e internos ao tomar decisões. As negociações internacionais contam com a possibilidade de serem influenciadas pelos interesses domésticos e vice-versa. Esta teoria é útil para analisar negociações comerciais, acordos ambientais e questões de segurança internacional.

Ainda de acordo com Putnam (1988; 2010), o papel do líder ou do negociador-chefe é atuar como um intermediário entre os interesses dos grupos domésticos e o nível internacional de negociações. O negociador-chefe desempenha um papel crucial na conexão entre o nível I (interesses domésticos) e o nível II (negociações internacionais). No contexto das negociações de dois níveis, o negociador-chefe pode ter motivações específicas, como fortalecer sua posição no jogo do nível II, aumentando seus recursos políticos ou minimizando as perdas potenciais. Por exemplo, um chefe de governo pode buscar alcançar popularidade ao concluir com sucesso um acordo internacional ou antecipar que os resultados do acordo sejam politicamente

⁴³ Os conjuntos de vitórias incomuns referem-se a resultados de negociação que são considerados fora do padrão ou atípicos. Esses conjuntos de vitórias podem envolver soluções que dividem igualmente os ganhos entre as partes envolvidas, o que pode ser mais facilmente vendido politicamente em cada país. Além disso, os negociadores podem apresentar acordos experimentais para ratificação, a fim de demonstrar que essas convenções estão além do seu conjunto de vitórias. Portanto, os conjuntos de vitórias incomuns são resultados de negociação que se desviam do esperado e podem ser estrategicamente utilizados pelos negociadores (Putnam 1988; 2010).

recompensadores, como um crescimento mais rápido ou gastos mais baixos em defesa. No entanto, as preferências do negociador-chefe podem divergir dos interesses dos grupos domésticos. As negociações de dois níveis são custosas e arriscadas para o líder a frente da negociação, podendo interferir em suas prioridades. Portanto, é razoável questionar o que motiva o negociador-chefe a participar dessas tratativas (Putnam, 1988; 2010).

De acordo com Putnam (1988), acordos ratificados no nível I não poderão ser modificados no nível II, sem que negociações no nível I sejam reabertas. As ratificações finais devem ser simplesmente aceitas ou rejeitadas num processo de votação no nível doméstico. Para que seja possível alguma alteração todas as partes devem estar envolvidas no processo. Diante dessas considerações, Putnam (1988) aborda o conceito de ‘*win-set*’ (conjunto de vitórias), que é o raio de ação permitido ao negociador para sua estratégia de barganha com seu(s) parceiro(s). Se os acordos no nível I forem conduzidos nesse determinado raio, eles terão mais chances de ganhar o apoio necessário, ser aceitos, quando submetidos à votação no nível II. Destarte, conjuntos de vitórias mais amplos favorecem acordos no nível I, porque assim, os raios de ação de cada negociador deverão abrigar o acordo construído. Os acordos só são possíveis quando os *win-set* se sobrepõem, e quanto mais amplos forem, maiores as chances de isso ocorrer.

Num jogo de dois níveis, o negociador deve ponderar não apenas o que seria aceitável no âmbito internacional, mas também o que seria aceitável em seu contexto doméstico. O *win-set* representa a interseção entre as preferências do negociador no cenário internacional e as pressões políticas e interesses internos. Buscar resultados dentro do *win-set* é a meta dos negociadores, uma vez que esses resultados têm uma alta probabilidade de serem aceitos tanto no ambiente doméstico quanto no internacional. A complexidade e desafio surgem quando os interesses domésticos e internacionais entram em conflito, demandando dos negociadores o equilíbrio dessas pressões para alcançar um acordo sustentável (Putnam, 1988).

Neste ponto, Putnam (1988) ressalta que a “defecção voluntária” pode ocorrer, isto é, quando a quebra de contrato por uma das partes envolvidas acontece, sendo esta considerada pelo autor uma atitude egoísta e racional. Em contrapartida, também poderá ocorrer a “defecção involuntária”, quando surge a impossibilidade de ratificação no nível II do acordo construído no ambiente internacional (I). Quanto menor o *win-set*, maiores as chances de defecção involuntária. As possibilidades de defecção, voluntária ou involuntária, são consideravelmente reduzidas caso os jogadores se dispuserem a uma nova rodada de negociações. Na medida em que o *win-set* é maior no nível doméstico (II), a possibilidade de intimidação pelos grupos de pressão, como partidos políticos, classes sociais e seus interesses, legisladores, opinião pública

e eleitores, também é maior. Então, quanto menor for o *win-set* doméstico do negociador, maior vantagem ele poderá obter na barganha, uma vez que ele terá menos pressão de agentes internos e os acordos poderão ser aceitos mais facilmente no âmbito doméstico. O tamanho do *win-set* vai depender das estratégias do negociador no nível I, e grupos de pressão e instituições no nível II, tendo mais chances de a cooperação ocorrer quando esse for maior no nível I e menor no nível II (Putnam, 1998).

Sobre relação entre o tamanho do conjunto de vitórias (*win-set*) e o poder de barganha dos negociadores, Putnam (1998; 2010) afirma que cada negociador do nível I tem interesse em maximizar o conjunto de vitórias do outro negociador, mas suas motivações em relação ao seu próprio conjunto de vitórias são variadas. Um negociador com um conjunto de vitórias maior tem mais facilidade em concluir um acordo, porém sua posição de barganha em relação ao outro negociador é mais fraca. Isso cria um dilema tático para os negociadores. O autor também menciona que o tamanho do conjunto de vitórias depende da distribuição de poder, das preferências e das coalizões possíveis entre os grupos domésticos do nível II. Ele destaca que qualquer teoria de negociação internacional de dois níveis precisa estar enraizada em uma teoria da política doméstica, considerando o poder e as preferências dos atores principais do nível II. Nesta orientação, o autor menciona que os negociadores têm a capacidade de manipular estrategicamente o tamanho do conjunto de vitórias. Eles procuram o apoio de seus grupos domésticos para reforçar a posição do outro negociador, pois a popularidade do oponente aumenta o tamanho do seu conjunto de vitórias. A participação na arena mundial também dá ao chefe de governo uma vantagem vis-à-vis sua oposição doméstica. No entanto, Putnam ressalta que estratégias enganosas em relação ao conjunto de vitórias podem ser contraproducentes em certas situações.

Putnam debate como o tamanho do conjunto de vitórias afeta o poder de barganha dos negociadores, levando em consideração a distribuição de poder, as preferências e as coalizões dos grupos domésticos. O autor também destaca a possibilidade de manipulação estratégica do conjunto de vitórias e a importância da coordenação política internacional. Neste sentido, o poder de barganha é menor quando há um conjunto de vitórias maior porque o negociador do nível I tem mais facilidade em concluir um acordo. A sua posição de barganha em relação ao outro negociador fica mais fraca. Isso ocorre porque, ao ter um conjunto de vitórias maior, o negociador do nível I demonstra comprometimento com uma posição específica nas negociações, o que pode limitar sua flexibilidade e capacidade de obter concessões do outro negociador. Portanto, embora um conjunto de vitórias maior facilite a conclusão de um acordo,

também enfraquece a posição de barganha do negociador em relação ao outro (Putnam 1998; 2010).

Essencialmente, o modelo é uma tentativa de incorporar a dimensão da política doméstica à abordagem racionalista, sendo uma das divergências do neoinstitucionalismo em relação ao neorealismo, uma vez que este último não considerava tão relevante os impactos das questões internas para o meio externo, conforme Mello (1997). Outro ponto chave na teoria de Putnam (1988) é o papel do negociador-chefe, que consiste na ligação formal entre os níveis I e II, devendo agir como um representante fiel em nome de seus constituintes. Sendo as negociações custosas e arriscadas para o negociador-chefe, ele sempre interfere nelas com suas outras prioridades.

São elas: (1) aprimorar sua posição no nível II, aumentando assim seu poder político ou minimizando potenciais perdas, por exemplo, popularidade para o chefe de governo; (2) ter preferências particulares em relação a certas políticas domésticas e, por isso, tentar alterar o equilíbrio de poder no nível II, podendo desistir de uma negociação internacional para tentar aprovar uma política doméstica de interesse do chefe de governo; (3) ter um entendimento de interesse nacional próprio e se guiar a partir dele (Putnam, 1988). Diante desse mecanismo, é presumível que o negociador-chefe possa sabotar o próprio processo, quando há conflito de interesses particulares com o acordo em questão, mesmo que o cenário esteja marcado por um *win-set* favorável à aprovação.

A teoria de Putnam (2010) foi pensada a partir de uma epistemologia centralizada na atuação estatal⁴⁴ que, por sua vez, não abarca a paradiplomacia ou a atuação de governanças regionais como o Consórcio Nordeste. Então, em virtude dos objetivos desta pesquisa, tomaremos o ator nordestino enquanto figura principal no processo de negociação internacional, ao invés de mero tensionamento do âmbito doméstico. Para pensar o Consórcio Nordeste *per se*, é pertinente considerar, em relação às negociações internacionais, a reação da população nordestina brasileira, de partidos e figuras políticas, bem como os objetivos de cada estado nordestino e dos membros que constituem sua estrutura de governança.

Para desenvolver a análise da dissertação, que possui o Consórcio Nordeste como ponto focal, faz-se necessário deslocar o objeto central Estado, da teoria de Putnam, para o Consórcio Nordeste. Desde logo, os níveis de análises “domésticos” recairão sobre os atores nordestinos

⁴⁴ Putnam (1988) também critica outras teorias estadocêntricas, no sentido de não levarem em consideração os impactos da política doméstica no meio externo. Sua lógica de rompimento com as correntes tradicionais não considera necessariamente a atuação subnacional com a mesma relevância que considera a unidade estatal nos processos de negociação e de acordos internacionais.

e nacionais (ampliando o escopo) e, o nível de análise “internacional”, obedecerá, além das predileções dos Estados-nação, aos interesses e debates dos atores internacionais (em particular da Organização Mundial da Saúde e das produções e conclusões científicas internacionais). Deve-se considerar os diferentes níveis de análise. Portanto, em vez de apenas os atores estatais, como proposto na teoria original, agora os atores nordestinos e nacionais se tornam o ponto focal da análise “doméstica”. Os interesses e objetivos do governo federal brasileiro e de outros atores nacionais atuam como pressão política doméstica e/ou grupos de interesse nesse contexto. Aqui, a ciência internacional demonstra grande influência, à medida que as diretrizes científicas globais moldam as políticas de saúde e as estratégias de negociação adotadas pelos atores envolvidos. A dinâmica entre esses diferentes níveis de análise é complexa. Por exemplo, a capacidade do Consórcio Nordeste em negociar acordos internacionais para acesso a recursos de saúde depende de sua habilidade em maximizar seus ganhos no nível de negociação internacional, mas também de sua capacidade de gerenciar as pressões políticas domésticas, representadas pelos estados nordestinos e pelo governo federal. Ademais, as relações entre atores domésticos e internacionais são capazes de persuadir as estratégias de negociação adotadas. Para ilustrar, o respaldo da OMS permite aumentar a legitimidade e o poder de barganha do Consórcio nas negociações internacionais, ao passo que a resistência ou oposição dos atores internos pode enfraquecer sua posição. Essa adaptação da teoria de Putnam para o contexto do Consórcio Nordeste oferece uma estrutura analítica robusta para explorar as dinâmicas entre interesses domésticos e internacionais na negociação de questões de saúde pública.

Tentativas de Aquisição de Respiradores à Luz dos Jogos de Dois Níveis

O Consórcio Nordeste organizou-se para adquirir equipamentos de proteção individual (EPIs), incluindo respiradores, devido à alta demanda gerada pela pandemia de COVID-19 e à insuficiência de disponibilidade nos hospitais (Bahia, 2020a).

Tabela 3 – Processos de Compra

Documentos	Empresa	Resultados	Data
Processo de nº 200.13105.2020.0000001-13 (Consórcio Nordeste, 2020f) - Nº. do Contrato 005/2020 (Bahia, 2020d)	Hempcare	Aquisição de 300 ventiladores pulmonares: 1 - Extinção do Contrato e	26/03/2020

		solicitação de Reembolso; 2 - Notícia de Fato à Secretaria de Segurança Pública da Bahia; 3 - Instauração de Processo Administrativo; 4 - Comissão Processante; 5 - Reconvocação Comissão de Sindicância; 6 - Aviso de Penalidade Empresa Hemptcare	
Processo de nº 019.5050.2020.0031380-51 (Bahia, 2020f)	Pulsar	Inviabilidade de receber os produtos por parte do fornecedor devido a uma ação do Governo dos Estados Unidos, que proibiu a exportação de equipamentos e determinou que as empresas vendessem exclusivamente ao governo americano	23/03/2020
Processo de nº 019.5050.2020.0028157-17 (Bahia, 2020f)	Pulsar	Compra interrompida devido à indicação da empresa titular do contrato de impossibilidade de fornecimento. A empresa justificou essa impossibilidade com base em um comunicado recebido do Ministério da Saúde, que exigiu que todo o estoque de ventiladores, assim como a produção dos próximos 180 dias, fosse reservado	13/03/2020

		exclusivamente para o Ministério.	
Processo de nº 200.13105.2020.0000001-13 (Bahia, 2020f)	Pulsar	Com o objetivo de atender às necessidades dos Estados membros do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, sendo 60 unidades designadas para o Estado da Bahia, foram planejadas entregas em duas etapas: a primeira prevista para 18/04/2020, com 150 unidades, e a segunda para 23/04/2020, com mais 150 unidades. No entanto, o processo de contratação conduzido pelo Consórcio encontrou obstáculos, resultando na rescisão do contrato devido ao não cumprimento por parte do fornecedor, que não entregou os bens nos prazos acordados.	06/04/2020

Fonte: Elaboração própria a partir das publicações oficiais do Consórcio Nordeste na seção “Ações de Combate à Pandemia”.⁴⁵

Em entrevista conduzida com Carlos Eduardo Gabas, secretário executivo do Consórcio Nordeste, obteve-se informações detalhadas das ações empreendidas pelo ator nordestino no enfrentamento à pandemia de COVID-19, as excepcionalidades vivenciadas, como a questão

⁴⁵ Disponível em: <https://www.consorcionordeste.gov.br/p/compras-conjuntas-combate-a-pandemia>. Acesso em: 26 ago. 2024.

da pirataria no Sistema Internacional (SI) e as peculiaridades das compras emergenciais de equipamentos.

Gabas: A primeira ação que nós tomamos foi pedir uma reunião com o governo federal, porque a responsabilidade pela condução do enfrentamento à pandemia é do presidente da República, é do governo federal. Pelo menos deveria ser do Ministério da Saúde, mas, nesse caso de pandemia, declarada oficialmente pela Organização Mundial de Saúde, com a gravidade que tinha aquele momento, teria que ser o presidente da República. O nosso Consórcio foi o primeiro a pedir audiência para o presidente da República, levando a ele as necessidades. Havia uma quantificação de equipamentos, de insumos, máscaras, luvas, jalecos... Todo tipo de insumo para medicina e equipamentos, em especial, respiradores. Eram os equipamentos que, na época, o mundo inteiro foi buscar, porque víamos gente morrendo, parecendo peixe fora d'água, sem conseguir respirar. Entendia-se que a solução naquele momento era entubar e colocar um ventilador pulmonar mecânico. Naquele momento fomos atrás das organizações que poderiam ser responsáveis. A primeira delas, o governo federal. O presidente da República, na época, nos recebeu dizendo: 'Eu não posso fazer nada, vê aí com o Mandetta [que era o ministro]. Vê o que ele pode fazer. Eu não tenho o que fazer com isso'. Ele [Bolsonaro] saiu da reunião, deixando os governadores enfurecidos. O Mandetta disse: 'Não tem respirador! O Brasil não tem fábrica e eu não tenho... Eu vou conseguir aqui na minha lista que eu vou receber de importados (...)'. Isso foi em fevereiro de 2020. '(...) Eu vou mandar para vocês 14 respiradores em novembro'. Começamos a rir. Só a Bahia precisava de 1500. O cara vai mandar 14 pros 9 estados em novembro? Novembro não precisava mais.

Observa-se uma série de dissonâncias a partir da fala do Secretário Executivo. Em primeiro lugar, a dissonância entre a realidade da saúde nacional e mundial e a compreensão do presidente da República, que parece estar alheio às graves intempéries provocadas pela pandemia. Depois, percebe-se a distância política entre o Consórcio Nordeste e o governo federal. Se por um lado, o Consórcio parece extremamente preocupado e com anseio de mitigar os efeitos dramáticos da pandemia, por outro, o governo federal parece se importar pouco (ou ignorar que algumas ações públicas poderiam ajudar no combate da doença). Por fim, fica claro o pouco entendimento da situação brasileira e nordestina por parte do governo federal, que promete 14 ventiladores frente à realidade da saúde. Quando o Consórcio compreende que as omissões do governo federal trariam enormes prejuízos às vidas e a saúde pública da região, ele se prontifica a procurar outras alternativas, exercendo um protagonismo frente às posturas inadequadas da presidência:

Gabas: Fomos atrás de outros parceiros, como a OMS, que nos disse, 'Nós temos um processo de compra, mas o Brasil não pediu respirador, não quis respirador'. O governo federal, nosso Ministério da Saúde disse 'Eu não preciso'. Uma loucura isso. Nós pedimos para fazer uma intervenção direta pela OPAS. Não podia. Aí nós fomos nas embaixadas. Mais especificamente,

aquelas embaixadas de países fabricantes. Porque respirador no mundo, a grandíssima maioria é chinês, alemão. Tem uma boa fábrica na Alemanha. Tinha uma empresa turca começando a fabricação. E o resto é equipamento chinês. Então nós fomos à embaixada da China. O embaixador disse ‘As fábricas estão todas comprometidas com os seus representantes, vocês vão ter que comprar de representantes, não tem direto da fábrica mais’. Foi aquela loucura que todo mundo viu. Nós compramos a primeira leva pelo governo da Bahia. Ela ficou retida nos Estados Unidos, porque o Trump falou na hora que pousou [quando o equipamento chegou em solo norte-americano]: ‘Isso aqui é interesse nacional, não vai sair daqui’. Nós perdemos respiradores para os EUA. Na segunda leva, uma empresa americana também nos deu um tombo e a gente conseguiu reaver o dinheiro. Na terceira compra, a única feita pelo Consórcio, porque as outras eram pelos estados, nós tomamos também um calote de 300 respiradores. Não foi igual a outra de 800, mas era recorrente naquele momento.

A gravidade da informação trazida por Gabas, de que o Brasil não solicitou respirador, é de magnitude ímpar. Outrossim, o Consórcio Nordeste mostrou claramente uma atuação política internacional. Paradiplomacia com todas as letras. Procurou e foi ouvido por uma Organização Internacional e, também, por Embaixadas, representações oficiais de outros países, para efetuar a compra de respiradores. Nota-se que, embora nos três processos de compra explícitos não se tenha logrado êxito final, as negociações internacionais ocorreram. Ou seja, a atuação internacional ocorreu, o processo de negociação e fechamento dos negócios.

No trecho a seguir Gabas fala sobre a compra que o Consórcio realizou com uma empresa que, no processo, se mostrou falsa:

Gabas: Como é que você faz compra pública? Você não paga antes. Você empenha: ‘Olha, tem aqui a nota de empenho. O dinheiro está depositado. Quando você me der o equipamento, eu transfiro o dinheiro’. É assim que se faz compra pública. A primeira nós fizemos assim. Entretanto, a pirataria começou a ocorrer nos parques de aeroportos e transportadoras. Você comprava o equipamento, em seguida, eles eram roubados no meio do caminho. Dentro do aeroporto. Os vendedores disseram: ‘A gente não vai vender senão pagar antecipado’. Ninguém vendia sem pagamento antecipado. Tanto isso é verdade que o governo federal editou uma medida provisória autorizando, naquele momento da pandemia, o pagamento antecipado de equipamentos, porque senão ninguém conseguia comprar. Dentro da lei, compramos pagando antecipado. O contrato era falso e perdemos. Estamos reavendo agora. Quando nós perdemos, que era para entrega imediata, não entregou. Passou uma semana, nós questionamos a empresa e na outra semana nós chamamos a polícia, denunciemos os empresários. Os empresários foram presos. A empresária que falsificou o contrato foi presa. Iam devolver o dinheiro. O dinheiro estava lá fora, em Miami. Mandaram para fora. Só que o Ministério Público da Bahia entrou com uma representação dizendo que o governo do estado não tinha legitimidade para mover essa ação, para bloquear esses bens. Se o governo do estado não tinha, quem é que tinha? O Ministério Público poderia arguir incompetência, mas deixasse o dinheiro bloqueado, deixasse a pessoa presa. Mas não, eles pediram a liberação dos bens. Era uma guerra que a procuradoria da República na época travava a mando do

Bolsonaro contra a gente. Foi um processo para queimar o Consórcio. Mas, de qualquer maneira, nós mantivemos a ação na justiça e estamos reavendo o dinheiro aos poucos. Essa foi a única compra que nós fizemos centralizado.

Neste ponto, depreende-se desafios significativos enfrentados pelo Consórcio Nordeste durante a pandemia de COVID-19, principalmente relacionados às compras públicas necessárias para enfrentar a crise sanitária. Inicialmente, o Consórcio adotou a prática legal de empenhar recursos antes da compra, porém diante da crescente incidência de roubo, os fornecedores passaram a exigir pagamento antecipado. Essa mudança forçada de procedimento levou o governo federal a editar uma medida provisória autorizando o pagamento antecipado durante a pandemia, evidenciando a dificuldade generalizada em realizar compras públicas de forma convencional. Agindo dentro da legalidade, o Consórcio enfrentou problemas sérios, como a falsificação de contratos, resultando na perda de recursos e na necessidade de intervenção policial. A situação se tornou ainda mais complexa quando o Ministério Público da Bahia questionou a legitimidade do governo estadual para mover ações legais contra os envolvidos, lançando dúvidas sobre a capacidade de atuação do Consórcio no combate à fraude. Este evento resultou em desdobramentos que intensificaram a perseguição política ao Consórcio Nordeste, exemplificada pela CPI instaurada no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte (Vieira, 2021a). O relatório paralelo produzido por esta CPI foi repudiado pelo Consórcio, que o considerou dissociado da realidade e uma tentativa de criminalizar as ações do governador e da equipe, bem como do próprio Consórcio Nordeste e dos demais governadores da região no combate à pandemia. O Consórcio teve que enfrentar não apenas o vírus, mas também a perseguição do então presidente e de seus aliados políticos, incluindo alguns membros da CPI do Rio Grande do Norte (Brasil, 2022b). Mesmo diante desses obstáculos e pressões políticas, o consórcio permaneceu firme em suas ações judiciais para recuperar os recursos perdidos, demonstrando seu compromisso em agir dentro da legalidade e defender os interesses da região. Isto aponta que, além dos desafios operacionais causados pela pandemia, o Consórcio Nordeste teve que lidar com uma série de empecilhos legais e políticos que complicaram ainda mais sua resposta à crise. A contínua batalha judicial para recuperar os recursos perdidos reflete a determinação do Consórcio em superar esses desafios e cumprir seu papel na proteção e promoção dos interesses da região nordestina.

Para além de tudo, a pirataria nos aeroportos, especialmente em regiões com altos índices de tráfego de mercadorias, como é o caso de muitos países em desenvolvimento ou em regiões estratégicas, a presença de redes criminosas especializadas em roubo e contrabando foi uma realidade constante. Nesse sentido, a pirataria nos aeroportos funcionou como um

obstáculo direto para as negociações do Consórcio Nordeste, forçando a organização a adotar uma abordagem excepcional e pagar antecipadamente pelos equipamentos médicos necessários para o enfrentamento da pandemia. Essa mudança de procedimento aumentou o risco financeiro para o Consórcio, mas também evidenciou a complexidade das relações internacionais e os desafios enfrentados por organizações regionais durante crises globais. Entende-se que o cenário enfrentado pelo Consórcio era excepcional, demandando ações imediatas e ágeis para assegurar o fornecimento adequado de equipamentos vitais para preservar vidas. A presença da pirataria mostra que a dificuldade em adquirir os respiradores estava longe de se resumir apenas à falta de conhecimento técnico no que tange a compras internacionais.

Gabas: Outras compras que nós mediamos deram certo. Os respiradores turcos deram certo, a dos alemães não deu certo, mas não se perdeu o dinheiro. E assim por diante. O grande diferencial do Nordeste em relação ao resto do país. Os boletins do Comitê Científico trazem a quantidade de mortes por 100 mil habitantes. Faz a proporção. No Nordeste, a proporção de mortes por 100 mil habitantes, em alguns casos, é menos da metade que algumas regiões do Sul e Sudeste. Isto significa que se o governo federal tivesse enfrentado a pandemia ouvindo a ciência, a gente teria, em média, menos 350 mil pessoas mortas. Se fosse uma já valeria pena, imagina mais de 300 mil. Imagina quantas famílias, quantos filhos órfãos. Morreu muita gente desnecessariamente. Se tivesse ouvido a ciência não teria morrido esse monte de gente. Então, o Consórcio cumpriu um papel fundamental nesse enfrentamento.

Diante do exposto, o Consórcio Nordeste tomou iniciativas imediatas ao solicitar uma reunião com o governo federal, responsável pelo enfrentamento à pandemia, em busca de suprimentos essenciais, principalmente respiradores. No entanto, a resposta inicial do ex-presidente da República foi de transferir a responsabilidade para o então Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta. Esta falta de ação imediata por parte do governo central gerou frustração nos governadores, que se viram diante da urgência de lidar com uma situação crítica. Isto evidencia como a gestão nacional fortaleceu a ação paradiplomática da organização nordestina. As tentativas de obter ajuda de organizações internacionais, como a OMS, esbarraram na falta de solicitação oficial do governo brasileiro, ilustrando a formação de redes transnacionais de advocacia conforme conceituado por Keck e Sikkink (1999). Assim, a relação entre alinhamento internacional e confronto nacional se manifesta na tentativa do Consórcio de incorporar práticas e diretrizes globais diante desses desafios locais.

A busca por fornecedores estrangeiros também se deparou com obstáculos, como a retenção de equipamentos nos Estados Unidos e o surgimento de casos de pirataria nos aeroportos, que levaram à necessidade de pagamento antecipado, representando um conjunto

de vitórias desfavorável no nível I (externo). A complexidade das transações internacionais, evidenciada pelos contratos falsos e calotes, demonstra a vulnerabilidade do processo diante de uma situação emergencial e a necessidade de adaptação das regras tradicionais de compra pública. A interferência política, exemplificada pelo embate entre o Ministério Público da Bahia, a procuradoria da República conduzida por Bolsonaro e o governo estadual, mostra a complexidade adicional enfrentada pelo Consórcio e um raio menor de sucesso no âmbito doméstico (nível II). A CPI do RN aberta para investigar o Consórcio também funcionou como uma forma de desmotivar futuras movimentações políticas da organização nordestina no plano externo. Apesar das dificuldades, outras negociações intermediadas pelo Consórcio foram bem-sucedidas, evidenciando um conjunto de vitórias favorável no cenário externo, embora não o suficiente para sobrepor o *win-set* do âmbito doméstico.

Uma das negociações internacionais foi a tentativa de aquisição de ventiladores, encabeçada por Carlos Gabas, com uma suposta representante brasileira da empresa *Hempcare* chinesa. Essa atuação foi possível graças ao Contrato de Programa nº 01/2020 (Bahia, 2020e), ao Contrato Administrativo nº 05/2020 (Bahia, 2020d), a Resolução nº 06/2020 (Consórcio Nordeste, 2020e) e ao Convênio de Cooperação Técnica nº 03/2020 (Bahia, 2020b). Este último evidencia a paradiplomacia do ator nordestino, ao passo que aponta frentes de atuação divididas em: (1) organizar a demanda e identificar fornecedores nacionais, (2) estabelecer parcerias com organismos internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a fim de garantir acesso ao mercado externo (Bahia, 2020b).

(...) Importante observar que, seguindo as orientações da Organização Mundial de Saúde – OMS, os Estados do Nordeste adotaram medidas de restrição da circulação de pessoas, impondo isolamento social, visando a redução da curva de contágio e permitindo ao sistema de saúde tempo suficiente para se adequar à nova realidade, de modo a ser capaz de suportar o aumento de demanda, especialmente por leitos de terapia intensiva – UTI's. A restrição social imposta, necessária e internacionalmente recomendada, tem, contudo, dificultado a obtenção de fornecedores nacionais capazes de atender integralmente a demanda, exigindo a mobilização de esforços para aquisição de insumos e equipamentos de empresas estrangeiras, mediante processo de importação. Por essa razão e visando a consecução deste importante objetivo, o Consórcio Nordeste estabeleceu duas frentes de atuação visando: 1. organizar a demanda e coordenar a identificação de fornecedores nacionais, objetivando o aumento da atratividade em razão do aumento do volume, sem perder de vista o ganho de escala decorrente; 2. entabular parceria com organismos internacionais que permitam o acesso ao mercado externo e a rede de fornecedores pré-qualificados pelas agências ligadas à Organização das Nações Unidas – ONU; Com a ausência de produção nacional de equipamentos médicos hospitalares, a realização de compras no mercado internacional se tornou a única saída para países

periféricos como o Brasil. Contudo, com o fechamento de fábricas e a concorrência desleal de nações mais ricas, as aquisições de ventiladores pulmonares tem sido tarefa árdua para governos nacionais, quiçá para estados subnacionais, como é o caso dos Estados Nordestinos. Com o Ministério da Saúde, órgão responsável pela coordenação nacional do Sistema Único de Saúde, nos termos do art. 16, da Lei nº 8.080/90, sem realizar o papel de organização das demandas de compras, o que poderia assegurar melhores condições mercadológicas para todos, os Estados têm se visto obrigados a se submeter às condições piores do mercado, considerando o volume de compras e as suas dificuldades orçamentárias e financeiras. Os fabricantes têm imposto condições difíceis para a venda, como a antecipação do pagamento, a assunção de risco cambial, a obrigatoriedade de contratação de seguros e a responsabilidade dos compradores pelo transporte dos equipamentos a serem adquiridos. Além disso, há um movimento crescente de ação de “piratas” internacionais que interceptam as cargas, seja com oferta de maior valor ou mesmo o roubo de mercadorias. Isso tem imposto a adoção de rotas alternativas para tentar assegurar o recebimento dos bens adquiridos, com aumento de custo e assunção de outros riscos (Bahia, 2020b, p. 5-6).

O Convênio de Cooperação Técnica nº 03/2020 refere-se a uma parceria entre os estados do Consórcio Nordeste, estabelecida nos termos do Protocolo de Intenções desse consórcio. O objetivo principal foi garantir ganhos de escala na contratação de serviços, aquisição de bens e na execução de ações conjuntas, especialmente no âmbito da saúde pública. Em particular, o documento trata da iniciativa de realizar uma compra conjunta de ventiladores pulmonares pelos estados membros do Consórcio. Isso foi motivado pela dificuldade encontrada no mercado internacional para adquirir esses equipamentos devido à demanda global, e a compra conjunta aspirava aumentar a atratividade no mercado internacional. No entanto, há um obstáculo logístico mencionado no material. No momento da implementação do Consórcio Nordeste, os estados consorciados enfrentavam a ausência de habilitação no Sistema de Comércio Exterior (SISCOMEX) para realizar a importação dos ventiladores pulmonares necessários. Nesse contexto, a Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SESAB) foi essencial, fornecendo o suporte necessário para viabilizar a importação dos bens demandados pelos estados consorciados. O plano de aplicação de recursos menciona a aquisição de 450 ventiladores pulmonares, indicando a magnitude da operação em via de adquirir esses equipamentos para fortalecer a capacidade dos estados nordestinos em lidar com questões de situações críticas relacionadas à saúde, como a pandemia de COVID-19 (Bahia, 2020b).

A parceria estabelecida entre os estados do Consórcio Nordeste, conforme descrita no Convênio de Cooperação Técnica nº 03/2020, ilustra uma sinergia no nível doméstico entre os estados nordestinos neste momento de crise. Isto denota um conjunto de vitórias favorável para a efetivação das negociações, embora não o suficiente para se sobrepor aos outros empecilhos que surgiram. Essa cooperação intra-regional evidencia a capacidade dos estados nordestinos

de agirem de forma coordenada e solidária, mesmo diante de um contexto político nacional e internacional marcado por tensões. Este panorama envolve múltiplos níveis de análise, desde os interesses e pressões domésticas até as influências e diretrizes internacionais.

Outro documento relevante é o Contrato de Programa nº 01/2020 firmado entre o Consórcio Nordeste e seus respectivos consorciados (Bahia, 2020e). Este acordo estabelece a colaboração para a realização de compras governamentais, consolidando ainda mais a união entre as partes envolvidas em busca de soluções conjuntas e eficientes. Neste compêndio, expressa-se a paradiplomacia da associação nordestina, considerando a possibilidade de cooperação técnica com organismos e agências internacionais.

Constitui objeto do presente CONTRATO DE PROGRAMA a cooperação entre os CONSORCIADOS com vistas à realização de aquisições centralizadas ou compartilhadas de bens e serviços, com vistas à promoção, prevenção e à garantia de assistência à saúde para as pessoas em decorrência da pandemia de COVID-19. Parágrafo primeiro. As aquisições centralizadas ou compartilhadas poderão ser realizadas por meio de processos deflagrados pelo CONSÓRCIO NORDESTE para aquisição de bens ou serviços ou mediante parceria ou acordos de cooperação técnica com agências e organismos internacionais, e posterior distribuição para os CONSORCIADOS. (...) O CONSÓRCIO, para a realização dos objetivos do presente contrato, poderá realizar acordos de cooperação com organismos internacionais multilaterais. (Bahia, 2020e, p. 2-5).

No contexto da tentativa de aquisição de respiradores, o Contrato Administrativo nº 05/2020 (Bahia, 2020d) versa sobre as negociações com a empresa chinesa *Hempcare*, representando um marco significativo nas estratégias de parceria e intercâmbio comercial. A Cláusula Segunda do contrato aborda questões relacionadas ao transporte dos produtos. De acordo com as estipulações do documento, os produtos seriam transportados por via aérea. O itinerário escolhido para essa operação compreende a rota internacional Guangzhou-Guangdong, localizada na China, em direção a RPC Miami, no estado da Flórida, Estados Unidos da América, e posteriormente ao destino em Recife, Pernambuco, Brasil (Bahia, 2020d; Silva, 2022). Essa cláusula visa assegurar a transparência e alinhamento entre as partes envolvidas, estabelecendo as bases logísticas para a entrega bem-sucedida dos produtos objeto do contrato.

A negociação não obteve êxito. Em nota oficial sobre o caso, o Consórcio Nordeste apontou que a aquisição conjunta de ventiladores pulmonares realizada ocorreu em total observância da lei e das normas legais em vigor, em meio a falta de coordenação nacional por parte do Governo Federal no enfrentamento da pandemia. Outrossim, o contrato foi

descumprido, tendo a autarquia sido vítima de empresários que pretendiam fazer dinheiro em meio à crise sanitária vivenciada. As devidas providências administrativas e jurídicas foram adotadas (Vieira, 2021a).

O Consórcio repudiou o teor de um relatório aprovado na CPI, instaurada na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, para investigação da compra em questão, pois os respiradores nunca foram entregues e o contrato teve de ser rescindido. O Consórcio chamou atenção para a tentativa de criminalização da atuação da autarquia. A CPI da Covid solicitou o indiciamento da governadora do RN, Fátima Bezerra, pelo contrato que resultou na frustrada compra de 30 respiradores por meio do Consórcio Nordeste. O prejuízo estimado para o estado foi de R\$ 4,9 milhões. Além da governadora, o ex-governador da Bahia e então presidente do Consórcio Nordeste, Rui Costa, e o ex-secretário da Casa Civil da Bahia, Bruno Dauster, também foram alvos de pedido de indiciamento. Os representantes do governo do RN contestaram a decisão, alegando não terem identificado ilegalidades e apontando a natureza de rixa política da iniciativa. A CPI já havia incluído o então secretário de Saúde do RN, Cipriano Maia, entre os indiciados por contratos firmados durante a pandemia. O relatório de indiciamento, que inclui inicialmente quatro empresários e uma servidora estadual, passou por análise da procuradoria da Assembleia Legislativa do RN, revisão em plenário e posterior encaminhamento aos órgãos de fiscalização, como Ministério Público, Tribunal de Contas do Estado e Controladoria Geral do Estado. O presidente da CPI, Kelps Lima (Partido Solidariedade), acusou a governadora de improbidade administrativa, enquanto o relator, Francisco do PT, argumentou que a inclusão de Fátima Bezerra nos indiciados foi motivada por interesses políticos, pois nenhum depoimento ou documento a mencionou. O controlador geral do Estado lamentou a decisão e considerou o relatório técnico original, que foi alterado por razões políticas (G1 RN; Inter TV Cabugi, 2021; Rio Grande do Norte, 2021).

Ainda mais, um inquérito na polícia civil mostra que se tratou de uma fraude e não um mero descumprimento contratual, pois a empresa não havia entregado o produto, evitou devolver o dinheiro e tentou ainda, entregar respiradores nacionais, que não existiam, ao Consórcio (Bahia, 2020c; Rodrigues, 2020; Borges; Marques, 2022). A embaixada chinesa, por sua vez, afirmou que a empresa oficial era, na verdade, uma companhia da construção civil e não uma fabricante de respiradores como a representante alegava ser (Castro, 2020; G1 BA, 2020).

Outra empresa, a *Pulsar*, uma companhia inglesa, já havia devolvido US\$ 7,9 milhões ao Consórcio Nordeste em junho de 2020 por não cumprir contrato de fornecimento de 750 respiradores (RBA, 2022; Bahia, 2022). O conteúdo dos acordos estabelecidos foi entre a

referida empresa e o Fundo Estadual de Saúde – FESBA/SESAB, destinados a suprir as demandas do Consórcio Nordeste e da Secretaria da Saúde - SESAB. Devido à necessidade da Secretaria de Saúde (SESAB) ultrapassar o quantitativo contemplado na aquisição conjunta com o Consórcio Nordeste, a SESAB manifestou interesse em adquirir mais 300 ventiladores pulmonares, além dos 450 destinados ao Consórcio. O fornecedor, *Pulsar Development International Ltd* *Barclay Bank PLC*, confirmou a capacidade de atender a essa demanda adicional, que incluiu 200 ventiladores Evita e 100 ventiladores Savina, conforme a Manifestação de Interesse assinada pelo Secretário Estadual da Saúde. Dessa forma, a aquisição junto ao fornecedor contemplaria 450 ventiladores do modelo Evita e 300 equipamentos Savina (Bahia, 2020f; RBA, 2022).

Após a confirmação da disponibilidade orçamentária, a autoridade máxima da administração autorizou a efetivação da aquisição em 27/04/2020, com o pagamento antecipado de 50% do valor total de U\$4.995.000,00, referente aos 300 ventiladores Savina. Posteriormente, com a confirmação da transferência pelos Estados Consorciados do valor correspondente a 50% do montante total previsto no Contrato de Rateio, a segunda operação foi realizada em 28/04/2020, contemplando o pagamento de 50% do valor da proposta referente aos 450 ventiladores Evita. Este procedimento teve como objetivo a formalização no sistema SEI do processo de aquisição junto ao fornecedor *Pulsar* (Bahia, 2020f; Falcão; Carvalho, 2022).

Neste sentido, procuramos esclarecer os detalhes do trâmite dessas negociações, sobre como ocorreu a comunicação com as empresas. A conversa revela a falta de *expertise* e os desafios enfrentados pelo Consórcio Nordeste.

Entrevistador: Como se deu a negociação com a suposta representante brasileira da *Hempcare* para aquisição dos ventiladores pulmonares? Como foi estabelecido esse contato?

Gabas: Naquele momento estava uma loucura. Alguém aparecia hoje, se você não comprasse hoje, você não comprava mais porque ninguém tinha. Então, o Consórcio não tinha estrutura para fazer a compra. O presidente do Consórcio era o governador da Bahia.⁴⁶ Ele disse: ‘Vamos fazer a compra centralizada pelo Consórcio que é mais rápido’. Eu disse: ‘O Consórcio não tem estrutura para fazer a compra centralizada. Nós não temos nem gente, nem *expertise* para isso’. No que ele respondeu: ‘Não tem problema, eu faço pelo governo da Bahia. A Bahia substitui o Consórcio na compra, o Consórcio só paga’. Repliquei: ‘Beleza, então vamos formalizar’. Nós fizemos um documento normativo. Na área de transparência [do site oficial do Consórcio] você

⁴⁶ Na época, Rui Costa.

encontra a Resolução de número 6 (Consórcio Nordeste, 2020e).⁴⁷ Ela trata exatamente da nomeação do governo do estado da Bahia como representante do Consórcio nas compras do período da pandemia. Então, quem fez a compra toda foi o governo do estado da Bahia. Só depois da compra feita e paga, nós entramos em contato com a proprietária da empresa para estabelecer onde seria a entrega, como que seria a entrega... que nunca aconteceu.

Entrevistador: Você mencionou a questão da *expertise*. Era uma situação emergencial, algo mais excepcional, a pandemia não era uma situação normal, mas houve um pouco disso também. Não havia tanta *expertise* por parte do Consórcio.

Gabas: O Consórcio não tinha, mas também não comprou. O processo não foi feito por nós. Foi feito pelo Governo da Bahia, mas que também tinha pouca *expertise*, porque quem faz isso é o governo federal [quem tem a responsabilidade desse tipo de operação], não são os estados, nem os municípios. E diversos estados tiveram problema com fraude.

Entrevistador: A polícia abriu uma investigação e identificou que era um contrato falso, apresentado pela suposta *Hempcare*. Quais foram as medidas imediatas do Consórcio Nordeste para lidar com a situação?

Gabas: O que estava previsto no contrato. Nós rescindimos o contrato unilateralmente e denunciamos à polícia. Eu mesmo fui denunciar a polícia.

Entrevistador: Depois houve tentativas de adquirir com outras empresas. Foi o caso da *Ocean 26* e a *Pulsar*. Elas também não deram certo.

Gabas: A *Hempcare* foi um contrato, a *Pulsar* foi outro contrato que tentaram comprar direto na fábrica, não conseguiram, devolveram o dinheiro. A *Ocean 26* foi uma compra só para o estado da Bahia. Foi primeiro com a *Ocean 26*, depois com a *Hempcare* e posteriormente com a *Pulsar*.

Argumentar que foi apenas falta de *expertise* do Consórcio Nordeste durante as negociações seria injusto, dado o contexto emergencial da pandemia. É importante reconhecer que a situação enfrentada pelo ator nordestino era única e extraordinária, exigindo medidas urgentes e rápidas para garantir o suprimento adequado de equipamentos essenciais para salvar vidas. Nesse sentido, além da falta de *expertise*, outros fatores como a escassez global de ventiladores pulmonares, a pirataria, os golpes comerciais, a competição no mercado internacional e a pressão para tomar decisões rápidas e eficazes em meio à incerteza contribuíram significativamente para as dificuldades enfrentadas pelo Consórcio. Ademais, tratava-se de uma responsabilidade do governo federal e não dos estados ou da organização

⁴⁷ A Resolução 006/2020 estabelece a necessidade de adquirir coletivamente, de forma centralizada ou compartilhada, bens e serviços destinados a fortalecer a rede de urgência e emergência do sistema de saúde dos estados consorciados, visando o enfrentamento da pandemia da COVID-19 (Consórcio Nordeste, 2020e).

nordestina. Portanto, nota-se que o Consórcio buscou preencher uma lacuna deixada pela gestão nacional, enfrentando diversos problemas, não apenas a falta de experiência e domínio técnico.

Tentativas de Aquisição das Vacinas à Luz dos Jogos de Dois Níveis

Outra tentativa de não depender do governo federal, foi o esforço do Consórcio em tentar adquirir vacinas, como foi com a *Sputnik-V*⁴⁸, produzida pelo Instituto Gamelaya na Rússia. O acordo, encabeçado por Wellington Dias, então governador do Piauí, foi firmado com o Ministério da Saúde e o Fundo Soberano Russo (ICTIM, 2021; C4NE, 2021a; Consórcio Nordeste, s.d. e). Segundo Wellington Dias, além do contrato global para a compra dessas doses, cada estado do Nordeste também assinou contratos individuais. As equipes do Consórcio Nordeste e do Ministério da Saúde trabalharam em um termo para incorporar essas doses ao Plano Nacional de Imunização, seguindo a decisão de disponibilizá-las de acordo com as diretrizes do programa. O objetivo foi garantir a vacinação não apenas para o Nordeste, mas para todo o Brasil. Entretanto, os critérios impostos pela Anvisa, mesmo com aval positivo do C4NE, e a declaração do Ministério da Saúde de não haver intenção de incluir a *Sputnik-V* na relação de vacinas, no PNI, levaram a autarquia a suspender a compra da vacina russa (ICTIM, 2021; C4NE, 2021a; Consórcio Nordeste, s.d. e). Então, o Consórcio Nordeste anunciou a suspensão da compra de 37 milhões de doses da vacina *Sputnik-V* (Valente, 2021). O contrato só seria retomado caso houvesse autorização das autoridades sanitárias para o uso do imunizante. O veto do Ministério da Saúde e as barreiras impostas pela Anvisa representaram um conjunto de vitórias maior no cenário doméstico em relação ao raio do âmbito internacional, causando a impossibilidade de efetivação da negociação. Sobre o contexto das tratativas em torno dos imunizantes, Gabas elucida:

Gabas: Quando se anunciou a vacina russa, nós entramos em contato com o Fundo Soberano Russo, do governo da Rússia, pleiteamos a compra de 50 milhões de doses. Eles concordaram. Nós assinamos um contrato de compra de 50 milhões de doses de vacina que começariam a ser entregues naquele

⁴⁸ A vacina *Sputnik-V*, desenvolvida pelo Centro Nacional de Investigação de Epidemiologia e Microbiologia Gamaleya, com sede em Moscou, é conhecida por este nome em alusão ao primeiro satélite artificial, o Sputnik 5. Esta vacina pode ser armazenada em geladeiras comuns, mantendo-se entre 2 e 8 graus Celsius (Balakrishnan, 2020). Em 26 de setembro de 2020, um estudo publicado na revista *The Lancet* (Logunov et al., 2020) confirmou sua segurança e capacidade de induzir uma forte resposta imunológica nas fases I e II dos testes. Em 14 de dezembro, o governo russo anunciou uma eficácia da *Sputnik-V* de 91,4% (Souto, 2020). Atualmente, a vacina *Sputnik-V* recebeu autorização para uso em diversos países, incluindo Rússia, Belarus, Argentina, Bolívia, Sérvia, Argélia, Palestina, Venezuela, Paraguai, Turcomenistão, Hungria, Emirados Árabes Unidos, Irã, República da Guiné, Tunísia, Armênia, México, Nicarágua, Republika Srpska (uma entidade da Bósnia e Herzegovina), Líbano, Mianmar, Paquistão, Mongólia e Bahrein (Urazov, s.d.).

ano, ainda em 2020. Porém, a Anvisa não autorizou a comercialização dessa vacina, alegando: ‘A vacina não está comprovada’. Ela já estava sendo vendida em mais de 30 países, mas aqui não estava comprovado, não tinha especificação. O Consórcio começou a ajudar a mediar essa relação com o instituto Gamaleya. O instituto Gamaleya da Rússia que é brilhante em um monte de coisa não consegue fabricar uma vacina? Eles [a Anvisa] seguraram um ano a aplicação dessa vacina. A Anvisa apresentou 28 condicionantes para aplicar a vacina. Nós vencemos as 28 condicionantes e ainda assim eles não deixaram a gente comercializar. Logo que nós anunciamos a compra de 50 milhões de doses, a pergunta que nos fizeram, e que era correta, era: ‘50 milhões de doses dá para vacinar o Nordeste todo, mas e o resto do Brasil?’. Os governadores disseram na época: ‘Nós estamos dispostos a ceder essas 50 milhões de vacinas para o Ministério da Saúde. Para isso, o Ministério da Saúde aplica dentro da regra do Plano Nacional de Imunização (PNI)’. O Ministério da Saúde negou: ‘Não quero. Não vamos aprovar essa vacina porque é russa, é comunista...’. Nós passamos um ano sem vacina. Até que o Doria trouxe a vacina chinesa, botou no aeroporto, pressionando o presidente: ‘Eu tô com 6 milhões de doses aqui, posso começar a vacinar amanhã’. A Anvisa teve que liberar essas doses. É o que devíamos ter feito com a vacina russa. Eles colocaram lá no aeroporto e em seguida, começaram a vacinar com o imunizante da China, mas demorou demais. Demorou 2 anos. Muita gente já havia morrido por falta de imunização.

O trecho acima aborda a questão da vacina russa, sublinhando a tentativa de compra de 50 milhões de doses e os obstáculos impostos pela Anvisa. O atraso na aprovação da vacina russa é comparado à rápida liberação das doses da vacina chinesa por pressão do governo paulista, liderado por João Doria. A resistência do Ministério da Saúde em aprovar a vacina russa, atribuindo-a a questões geopolíticas e ideológicas despolutizantes⁴⁹, evidencia a ultrapolítica (Žižek, 1999) do processo de imunização. Este ponto representou um *win-set* menor no nível II (doméstico), uma vez que a Anvisa, um ator interno, dificultou a efetivação da negociação. A oferta dos governadores nordestinos de ceder as doses para o PNI, caso aprovadas, realça a disposição colaborativa em prol da imunização nacional e o compromisso com a saúde coletiva.

No plano internacional, o Consórcio buscou ativamente estabelecer acordos para comprar vacinas, negociando com o Fundo Soberano Russo para adquirir 50 milhões de doses da vacina russa. No entanto, a recusa da Anvisa em autorizar a comercialização da vacina russa,

⁴⁹ A ideia de que a politização torna difícil o diálogo público sobre a pandemia, bem como a efetivação de políticas públicas eficientes, obscurece o aspecto favorável da política, que visa promover o interesse coletivo e estabelecer uma comunidade baseada na igualdade perante a lei para todos (Nogueira, 2021). Neste contexto, o senso comum muitas vezes utiliza o termo ‘politização’ de forma pejorativa. Paradoxalmente, isso constitui uma forma de despolutização (Fernandes, 2019). Na presente pesquisa, defende-se que politizar os debates deve ser encarado como algo benéfico. Desta forma, compreende-se que os discursos defensores da neutralidade ou tecnicidade frequentemente refletem a ideologia neoliberal na prática, uma vez que constituem os interesses da classe dominante e seu êxito em se apresentar como imparcial ou neutro (Žižek, 1992; Eagleton, 1997; Fernandes, 2020; Fisher, 2020).

alegando falta de comprovação, criou um grande entrave. A atitude da Anvisa em impor 28 condicionantes adicionais antes da aprovação da vacina, embora possa refletir preocupações legítimas com segurança e eficácia, também pode ser vista como uma barreira burocrática. Além do mais, a recusa do Ministério da Saúde em aceitar a vacina russa, citando motivos ideológicos, evidenciou a polarização política que prejudicou a cooperação entre os diferentes níveis de governo. Apesar do Consórcio Nordeste estar disposto a ceder as vacinas PNI, a falta de cooperação entre os governos estadual e federal da época comprometeu os esforços de vacinação em todo o país.

Na teoria dos jogos de dois níveis de Putnam (1988; 2010), os atores em um nível superior são influenciados pelas ações dos atores em um nível inferior e vice-versa. No caso do Consórcio Nordeste e sua busca por vacinas, o nível internacional envolve o Consórcio negociando com países estrangeiros para adquirir vacinas, enquanto o nível nacional inclui órgãos governamentais brasileiros como a Anvisa e o Ministério da Saúde, responsáveis pela autorização e distribuição das vacinas. No nível internacional, o Consórcio Nordeste procurou ativamente acordos para garantir o suprimento de vacinas, o que já é suficiente para considerar uma atuação paradiplomática. Em contrapartida, os países estrangeiros desejavam vender suas vacinas para ampliar sua influência e recursos. Por outro lado, no nível nacional, a Anvisa impôs condições rigorosas para autorizar as vacinas, considerando questões de segurança e eficácia, mas também sujeita a influências políticas. O Ministério da Saúde, por sua vez, recusou algumas vacinas por motivos ideológicos, refletindo a polarização política interna. As decisões tomadas no nível nacional principalmente afetaram as possibilidades e resultados no plano externo, representando um conjunto de vitórias mais amplo para os atores domésticos frente ao Consórcio Nordeste. Por exemplo, a recusa da Anvisa em autorizar certas vacinas frustrou os esforços do Consórcio Nordeste para garantir a imunização, enquanto a recusa ideológica do Ministério da Saúde em aceitar algumas vacinas prejudicou a cooperação com os governos estaduais. Assim, a teoria dos jogos de dois níveis permite investigar como as interações moldam as estratégias e resultados em um contexto de saúde pública e política.

Wellington Dias expressou sua preocupação com a situação no Brasil, no qual a alta mortalidade era preocupante, com mais de mil óbitos diários. O ex-governador ressaltou que, apesar das vacinas disponíveis, a entrada no país estava impedida devido à decisão da Anvisa, que incluía a alteração no padrão de teste, a não inclusão do Ministério da Saúde no plano nacional de vacinação e a falta da licença de importação. A Anvisa havia liberado a importação em junho, mas estabeleceu uma série de exigências devido à falta de documentos e possíveis riscos identificados na vacina. Entre os condicionantes estão limites para os lotes, testes das

vacinas para avaliar certos aspectos, como riscos relacionados à tecnologia de vírus inativado. Além disso, a aplicação das vacinas estava condicionada à autorização pelo Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde (INCQS), e os estados autorizados a importar precisavam realizar estudos de efetividade (Valente, 2021; Costa, 2021; Lo Re, 2021).

O Consórcio Nordeste obteve um desconto significativo, negociando cada dose da *Sputnik-V* por US\$ 9,95 (RBA, 2021). Em contrapartida, o governo federal, liderado pelo ex-presidente Jair Bolsonaro e seu ministro da Saúde, general Eduardo Pazuello, pagaria US\$ 13 por dose da vacina russa, limitado a uma compra de apenas 10 milhões de doses. O processo de compra enfrentou obstáculos anteriormente devido à legislação que permitia apenas que o Ministério da Saúde realizasse as aquisições. No entanto, após a decisão do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Ricardo Lewandowski, e a sanção de uma lei que permite a compra descentralizada, os governadores puderam avançar com o acordo. O então governador do Piauí, Wellington Dias destacou a intenção de distribuir as vacinas para todo o país, apesar das dificuldades de um estado pagar as despesas do outro. Embora sua importação tenha sido liberada, a vacina *Sputnik-V* ainda não possuía aprovação da Anvisa para uso emergencial, mas o laboratório russo já estava em processo de tratativas com a agência. A iniciativa dos governadores do Nordeste na negociação para a aquisição de vacinas foi apoiada pela campanha Frente pela Vida.⁵⁰ Esse movimento realizou um ato virtual, demonstrando seu respaldo ao esforço desses líderes na busca por soluções para a imunização da população brasileira (RBA, 2021; CartaCapital, 2021).

Sob a ótica dos jogos de dois níveis e o contexto do negociador-chefe de Putnam (1988), o jogo analisado teve como negociadores Carlos Gabas e Wellington Dias como o elo entre o nível I e o nível II. No nível internacional (I), observa-se a tentativa do Consórcio Nordeste de negociar a compra da vacina *Sputnik-V*, um empreendimento que envolve a interação com entidades estrangeiras, como o Centro Nacional de Investigação de Epidemiologia e Microbiologia Gamaleya, responsável pelo desenvolvimento da vacina na Rússia. No nível nacional (II), a ação do Consórcio Nordeste é influenciada pela política interna do Brasil, onde a gestão da pandemia e a aquisição de vacinas são questões altamente politizadas. Essa iniciativa enfrentou desafios devido à decisão da Anvisa. Tais exigências refletem uma preocupação legítima com a segurança e eficácia da vacina, mas também podem ser

⁵⁰ A formação da Frente Pela Vida ocorreu em 29 de maio de 2020, durante o contexto da pandemia de COVID-19. Esse momento simbolizou a convergência de várias organizações da sociedade civil, unidas em prol da defesa da democracia, da promoção da ciência e do apoio ao Sistema Único de Saúde (SUS). A Frente conduziu uma manifestação virtual que contou com a presença de Wellington Dias e representantes de organizações ligadas à área da Saúde.

interpretadas como barreiras burocráticas que dificultam o acesso às vacinas. O governo federal, liderado pelo ex-presidente Jair Bolsonaro e seu ministro da Saúde, inicialmente demonstrou relutância em adquirir a vacina russa, limitando a compra a apenas 10 milhões de doses e pagando um preço mais alto do que o negociado pelo Consórcio Nordeste. No entanto, a intervenção do Supremo Tribunal Federal e a aprovação de uma lei que permite a compra descentralizada permitiram aos governadores avançar com o acordo, representando atritos entre atores domésticos diversos para além do embate com o Consórcio Nordeste. Essa dinâmica reflete a tensão entre o governo federal e os governos estaduais em relação à gestão da pandemia e à distribuição de recursos de saúde, representando um *win-set* mais amplo no nível doméstico, impossibilitando a ratificação da negociação engendrada no cenário internacional.

Ponderações sobre as Negociações Internacionais do Consórcio Nordeste

Vale salientar que no caso da *Hempcare* tratava-se de uma negociação internacional com uma empresa farsante. Pode-se pontuar que embora os negociadores e o ente nordestino não tenham obtido sucesso nas aquisições de equipamentos e insumos, ao final eles conseguiram: dirigir as negociações para o lado de seu interesse e do Consórcio, ou seja, priorizar negociações para aquisição de respiradores e vacinas, em um cenário de políticas de austeridade fiscal junto às declarações do presidente minimizando a pandemia vigente. Também, foi possível para a associação nordestina projetar a própria concepção de interesse nacional no cenário internacional, mostrando que a região Nordeste do Brasil não corroborava com as posturas do então governo federal.

Ademais, pode-se afirmar que os *win-set* se sobrepuseram no caso do Nordeste brasileiro e a Rússia, visto que aspiravam, do lado russo, um alinhamento quanto ao plano de vacinação e uso de seu produto nessa região do Brasil, e, do lado nordestino brasileiro, a vacinação e saúde de sua população. No entanto, o *win-set* do nível internacional era menor do que o do âmbito doméstico, o que facilita a defecção involuntária, ou seja, quando surge a impossibilidade de ratificação no nível doméstico, do acordo construído internacionalmente. Visto que o Ministério da Saúde e a Anvisa puseram impasses ao acordo, caracterizando exemplos de divergência e pressão dos grupos de interesse atuando no âmbito interno.

No caso dos respiradores, essa explicação também se aplica às consequências do caso: o relatório contra Gabas, elaborado na CPI da Pandemia no Senado, que pediu seu afastamento da direção do Consórcio sob a alegação de que o pagamento antecipado dos respiradores violou a lei de licitações (Senado Federal, 2021); e a proposta de deputados sergipanos para que seu

estado se retire da organização nordestina (Villacorte, s.d.). Isto representa amplitude do *win-set* no nível II, considerando as imprevisibilidades ocorrendo a nível de Consórcio Nordeste, ou seja, a dimensão subnacional. Tentamos escrutinar a movimentação sergipana diretamente com Gabas.

Entrevistador: Houve uma movimentação em Sergipe, uma proposta de alguns deputados pedindo a saída do Consórcio. Como você enxerga isso?

Gabas: Naquele momento, tudo que o governo do inominável e os seus aliados nos estados queriam eram desgastar o Consórcio. Objetivamente, nós fizemos frente a um negacionismo científico. E isso desgastou o governo federal. Então, obviamente, ele queria desgastar o Consórcio. Eles pediram CPI em diversos estados, tentaram me levar para a CPI da pandemia no Senado, me levaram para a CPI do Rio Grande do Norte. Enfim, eles queriam prejudicar o Consórcio. A diferença é que nós sobrevivemos, estamos firmes e fortes.

Entrevistador: Era uma perseguição política e vocês tinham a ciência como aliada.

Gabas: Com certeza.

As informações coletadas apontam para um projeto mais amplo de extrema-direita e negacionista da ciência, reverberando em diversas localidades brasileiras, dentre elas Sergipe. Para melhor explicação, ao que tudo indica, ocorreram tentativas de sabotagem ao Consórcio, utilizando táticas políticas de perseguição e embate devido a projetos políticos conflitantes. Ao se deparar com a efetividade do Consórcio e seu compromisso com a ciência, o então governo federal e seus aliados nos estados viram nessa aliança uma ameaça direta à sua agenda de negacionismo científico. Ao invés de reconhecer os esforços conjuntos para enfrentar a pandemia, optaram por desgastar o Consórcio, buscando minar sua credibilidade através de manobras políticas, como a tentativa de instaurar CPIs em diversos estados e envolver membros do Consórcio em investigações parlamentares. Essas ações visavam prejudicar o Consórcio, mas também minar a confiança na ciência e nas medidas baseadas nela. No entanto, apesar desses ataques infundados, o Consórcio demonstrou resiliência, mantendo-se firme com a ciência e a saúde pública, resistindo às investidas políticas e mantendo sua relevância local e global na luta contra a pandemia.

As premissas da teoria dos jogos de dois níveis de Putnam (1988), embora pensadas inicialmente para a análise do jogo de barganha entre Estados, se mostraram válidas para a observação da atuação dos atores subnacionais barganhando internacionalmente (paradiplomacia). Assim, devido ao tamanho menor do *win-set* no nível I e maior no nível II,

houve defecção involuntária, principalmente em razão da pressão dos grupos de interesse e instituições, e da alta burocracia no âmbito doméstico, exatamente como Putnam (1988) alertara. Diante disso, a imagem do Consórcio não foi necessariamente comprometida no cenário externo, visto que a organização nordestina se comprometeu com a transparência e recuperou quase toda a verba perdida (R\$40.638.240,00 de R\$ 47.190.443,00); além de, posteriormente, ter estreitado relações com Reino Unido e França (Vieira, 2021b; 2021c; Consórcio Nordeste, 2020b).

Esta é uma pesquisa relevante, levando-se em conta o conhecimento teórico e técnico proporcionado para evitar o fracasso e a defecção nas negociações futuras. A esse respeito, talvez as perdas dessas negociações pudessem ter sido evitadas se houvesse mais profissionais qualificados em Relações Internacionais trabalhando nessas organizações, uma deficiência apontada na tese de Fróio (2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia do vírus COVID-19 e suas variantes representou uma crise de saúde global em uma escala poucas vezes vista na história. Perderam-se mais de 7 milhões de vidas no mundo (Worldometer, 2024c) e mais de 700 mil mortes no Brasil (Worldometer, 2023). A pandemia demonstrou uma série de fragilidades do ponto de vista da estrutura e de políticas públicas de saúde, seja a nível local, regional, nacional ou global. Por outro lado, ensejou soluções emergenciais e inovadoras por parte principalmente dos agentes públicos.

A conjuntura brasileira mostrou-se extremamente frágil pelas ações ou omissões por parte do governo federal que, ao que tudo indica, pode ser responsabilizado pelos números catastróficos de óbitos no país. Isso distingue a gestão de países com porte semelhante ou até maiores que o Brasil, como a China, que demonstrou uma administração mais eficaz durante a pandemia de COVID-19, apesar de sua população exceder 1,41 bilhão de habitantes, em comparação com os 214 milhões do Brasil (World Bank, 2024; Worldometer, 2023; 2024a). Enquanto o Brasil teve mais de 30 milhões de casos e mais de 700 mil mortes, a China registrou cerca de 500 mil casos e pouco mais de 5 mil mortes. Ainda, a deficiência na administração pública brasileira é evidente quando comparada com países vizinhos, como a Argentina, que possui uma população estimada em cerca de 45 milhões de habitantes. Na Argentina, foram registrados aproximadamente 130 mil óbitos e 10 milhões de casos (Worldometer, 2024b).

A pesquisa realizada partiu da preocupação de entender e analisar as políticas públicas empreendidas pelo Consórcio Nordeste em razão da pandemia. Em particular, enfatizou-se a dimensão da paradiplomacia, mostrando como o CN, a partir principalmente do C4NE, realizou ações nacionais e internacionais para mitigar os efeitos da crise sanitária mundial na região do Nordeste brasileiro. Para isso, os primeiros dois capítulos objetivaram situar o leitor no que tange às questões de base da pesquisa. Por um lado, o Consórcio Nordeste, explicando seu contexto histórico e político de surgimento, sua natureza jurídica, e, por outro, a paradiplomacia como campo de estudos das Relações Internacionais e seu caráter intrinsecamente subversivo, como uma área de investigação bastante rica e capaz de incorporar contribuições de outros domínios de conhecimento.

Ao longo da pesquisa, procuramos demonstrar o comprometimento do C4NE com a ciência e as diretrizes de outras instituições científicas internacionais, como a OMS e outras agências regulatórias de saúde. Tendo em vista a disseminação de informações e fatos comprovados pelas comunidades científicas nacional e internacional, a atuação conjunta do Consórcio Nordeste em sintonia com a OMS refletiu um compromisso coletivo em seguir as práticas recomendadas internacionalmente, promovendo um cenário de construção e

implementação de políticas públicas respaldadas pela medicina global. Neste contexto, Nicoletti (2021) aponta que, possivelmente, a atualização de protocolos clínicos, implementada pelos subcomitês do C4NE, foram essenciais para que mais vidas fossem salvas, uma vez que os relatos da região Nordeste indicam que essa ação implicou em uma redução significativa no uso de ventiladores, bem como na mortalidade de pacientes em estado crítico de COVID-19.

O Comitê foi estabelecido com o propósito de fornecer orientações científicas embasadas para apoiar as decisões dos governadores no enfrentamento da crise sanitária. Operando por meio de nove subcomitês, o Comitê integrou especialistas de diversas áreas e países, permitindo uma tomada de decisão embasada em uma ampla gama de conhecimentos científicos. A partir das pesquisas e análises realizadas na dissertação, conclui-se que a atuação do Consórcio estava alinhada com as recomendações da OMS, apesar da resistência por parte do então Ministério da Saúde brasileiro em seguir tais orientações, como no controle de entrada de turistas no país. A cooperação internacional, alinhada à OMS, representou um compromisso coletivo em seguir práticas asseguradas globalmente, com o Consórcio Nordeste atuando como uma caixa de ressonância *in loco* desses valores. A paradiplomacia evidenciou-se ao auxiliar não apenas os níveis estaduais, mas também municipais, oferecendo serviços e preenchendo lacunas deixadas pela gestão federal da época. O C4NE exemplifica uma governança impessoal, moral, pública e eficiente, transparente ao reconhecer a parcial implementação das políticas sugeridas. Neste sentido, a participação global do Consórcio Nordeste, em sintonia com as diretrizes da OMS, constitui uma medida concreta para promover os direitos humanos, com o intuito de enfrentar a crise sanitária do coronavírus e salvaguardar a vida e o bem-estar da população do Nordeste e do Brasil. O alinhamento de diretrizes do Consórcio com a OMS representa o comportamento de bumerangue (Keck; Sikkink, 1999), no sentido de criar uma espécie de diálogo para uma rede transnacional em esferas internacional e regional.

As recomendações do Comitê eram repassadas aos governadores, que as implementavam de maneira variada, embora, no geral, tenham sido acatadas. Salienta-se como principal conquista a integração e cooperação entre ciência e gestão, fundamentais para o sucesso do Consórcio, a nível regional, na resposta à pandemia. Além da OMS, o Consórcio alinhou-se com a OPAS para lidar com questões relacionadas a vacinas, equipamentos e suprimentos.

O estabelecimento pelo Consórcio Nordeste de uma rede mundial de apoio por meio do C4NE, em colaboração com cientistas brasileiros e estrangeiros, sublinha uma notável prática de paradiplomacia. Esta iniciativa enfatiza a importância dos pesquisadores na cooperação internacional em um contexto de combate à pandemia. Ao colocar a ciência como ponto central

e adotar uma abordagem descentralizada, o Consórcio Nordeste demonstrou uma ruptura com o modelo estatal tradicional. Engajando cientistas e estudantes, essa rede global de especialistas dedicados ao combate da pandemia fortaleceu a cooperação internacional através do intercâmbio de conhecimentos. Este esforço representa uma estratégia inovadora diante dos desafios globais nas áreas de ciência e saúde, exemplificando a capacidade de entidades subnacionais de desempenhar um papel significativo na política mundial.

Ademais, o C4NE influenciou positivamente iniciativas similares em outras regiões pelo mundo, como o caso do comitê do Oeste panamenho, que foi inspirado pelas realizações do C4NE. A experiência deste ator também foi compartilhada internacionalmente em eventos acadêmicos, como palestras na Universidade de Buenos Aires e participação no Fórum Internacional de COVID-19 organizado pela Nova Zelândia, no qual o C4NE representou não apenas o Brasil, mas toda a América Latina (Nicolelis, 2021). Assim, a atuação internacional do C4NE demonstrou a substancialidade da colaboração, comunicação eficaz e compartilhamento de conhecimento em um contexto global desafiador como a pandemia de COVID-19, contornando uma lacuna deixada pela política externa brasileira no período Bolsonaro.

A crise gerada pela pandemia de COVID-19 representou um marco histórico com impactos significativos globalmente. Este cenário ressaltou a urgência de aprimorar as estruturas de saúde pública, dedicar recursos à pesquisa científica e fomentar a cooperação internacional na abordagem de desafios globais como este. Assim, outro tema que merece destaque é que se pode comprovar, a partir das informações fornecidas e pesquisas realizadas, que o então presidente Jair Bolsonaro estava em desacordo com a comunidade científica internacional em relação à gestão da pandemia de COVID-19. Enquanto o C4NE ampliou a coleta de dados para todo o Brasil, reforçou a importância das medidas sanitárias propostas pela comunidade científica internacional e destacou a falta de embasamento científico para o uso de medicamentos como hidroxicloroquina no tratamento da COVID-19, Bolsonaro adotou uma postura contrária a essas normas. O então presidente brasileiro minimizou a gravidade da pandemia, promoveu medicamentos sem comprovação científica robusta e resistiu a medidas de distanciamento social recomendadas pelos especialistas.

O Consórcio, via de regra, seguiu as recomendações do Comitê, implementando ações como compras conjuntas de insumos, a criação do sistema Monitora COVID-19, o desenvolvimento de ferramentas online de monitoramento e a articulação política para mitigar as consequências econômicas. Essa ação está alinhada com políticas de gestão de recursos públicos eficientes. Inclusive, os grupos de trabalho e os subcomitês criados para atuar em

diversas áreas temáticas estão em sintonia com princípios de cooperação federativa e inspeção de soluções conjuntas. A articulação para a uniformização das alíquotas do ICMS acerca dos bens adquiridos internacionalmente também é apresentada como uma medida estratégica (Consórcio Nordeste, s.d. c). Essa ação está alinhada com políticas de harmonização tributária e pode contribuir para o desenvolvimento econômico regional.

O C4NE representou um exemplo de governança em termos de impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, princípios da Administração Pública, pois sua atuação não poupou apontamentos em relação ao desempenho do Consórcio Nordeste, bem como foi transparente em todo o processo ao colocar que as políticas sugeridas pelo Comitê Científico (C4NE, 2020m) só haviam sido parcialmente implementadas. Esta delegação do Consórcio desempenhou um papel fundamental ao incorporar evidências científicas à formulação de políticas regionais. O conhecimento técnico e a colaboração entre especialistas das mais diversas áreas proporcionaram uma base sólida para as decisões, assegurando que as medidas adotadas estivessem alinhadas com as orientações da OMS, que enfatiza a importância da abordagem baseada em evidências.

A troca constante de informações entre o Consórcio Nordeste e o C4NE com base nas diretrizes científicas internacionais da OMS, como visto nos Boletins Oficiais, contribuiu para uma resposta mais eficaz e coordenada. A regionalização das ações, respaldada pela análise científica do comitê, permitiu a adaptação de estratégias globais às particularidades locais, otimizando recursos e maximizando o impacto das intervenções. O alinhamento do Consórcio Nordeste à OMS não se limitou apenas à implementação de medidas de saúde pública, mas também envolveu ações na inquirição por soluções inovadoras e no compartilhamento de experiências exitosas nacionais e internacionais. Isto é pertinente para pensar em mitigar os riscos à democracia representados por governos autoritários e de extrema-direita. A criatividade e a articulação internacional política mostram caminhos alternativos a serem percorridos. Para pautar algo eficaz, é importante compreender que as dificuldades locais existem também por conta das estruturas operantes que são ditadas principalmente em nível internacional. Assim, é preciso construir e substancializar articulação e solidariedade transnacionais, bem como fortalecer e seguir as orientações de organizações como a OMS que aspiram combater as desigualdades sociais e garantir a seguridade de direitos básicos.

A OMS também emitiu diretrizes cautelosas em relação ao uso de hidroxiquina e azitromicina, alertando para a falta de evidências conclusivas sobre sua eficácia e potenciais efeitos secundários. Enquanto o C4NE e a OMS adotaram uma abordagem baseada em evidências científicas, Bolsonaro propagou o negacionismo científico. Esse desacordo com a

comunidade científica internacional impulsionou o fortalecimento da paradiplomacia do Consórcio Nordeste, ao instigar a organização nordestina a tomar medidas sanitárias por meio de uma política internacional de combate ao coronavírus, uma vez que o âmbito federal já havia demonstrado descompromisso. Ao ampliar a coleta de dados para todo o Brasil e adotar medidas alinhadas com as recomendações científicas internacionais, o Consórcio Nordeste demonstra uma postura independente na gestão da pandemia. Essa abordagem fortalece a capacidade dos estados nordestinos em tomar decisões autônomas, alinhadas com as melhores práticas globais, em contraste com a postura do governo federal.

Portanto, a atuação coesa do Consórcio Nordeste, ao alinhar-se à OMS e resistir à abordagem bolsonarista, evidencia uma postura de fortalecimento da paradiplomacia na região. Ao respaldar-se em organismos internacionais e entidades nacionais de saúde, os governadores do Nordeste consolidaram sua posição como agentes ativos na gestão da pandemia, salientando o valor da cooperação, diálogo e embasamento científico para superar os desafios impostos pela COVID-19. Desta forma, nota-se a atuação do C4NE como um porta-voz da OMS, uma vez que a organização internacional produziu diversos documentos sobre a pandemia de COVID-19, abrangendo desde orientações técnicas e científicas até relatórios sobre a situação global da pandemia. Isso leva a compreender o Consórcio como um ator que reforça, reproduz e alinha-se aos parâmetros e diretrizes da OMS, no sentido de defender a ciência e promover medidas de contenção do contágio do coronavírus. Assim como alguns materiais da OMS, a postura do C4NE também defende a vacinação e averigua estratégias para garantir maior adesão da população a elas. Tanto a OMS quanto o C4NE abordam medidas sociais necessárias para conter o avanço do coronavírus, incluindo práticas como higiene frequente das mãos, distanciamento físico, etiqueta respiratória (cobrir o rosto ao tossir ou espirrar), uso de máscaras em caso de doença ou ao entrar em contato com alguém doente, limpeza e desinfecção ambiental em casa, bem como medidas de distanciamento físico e social em espaços públicos. Além disso, ambas as entidades também enfatizam as medidas de restrição de circulação (*lockdown*).

O conceito de “efeito bumerangue” (Keck; Sikkink, 1999) é pertinente ao caso da paradiplomacia do Consórcio Nordeste, uma vez que essa entidade regional se alinhou às diretrizes de autoridades internacionais como a OMS, estabelecendo redes transnacionais como forma de instigar mudanças internas durante a administração da pandemia de COVID-19 no Brasil. Isso ocorreu em um contexto em que o então presidente Bolsonaro adotava posturas de negacionismo científico, minimizando os impactos do coronavírus e da pandemia em andamento. A atuação internacional da organização nordestina, especialmente alinhada com as

orientações da OMS, representa uma iniciativa para efetivar direitos humanos, visando enfrentar a crise sanitária, preservando vidas e cuidando da população nordestina e brasileira. Dessa forma, a política externa o ator nordestino representa uma orientação na formação de redes de defesa transnacional em âmbitos internacional e regional. Considerando que a paradiplomacia pode ser manifestada em contraposição a centralidade da unidade estatal, o Consórcio Nordeste demonstrou, por meio do C4NE, especial preocupação em auxiliar os níveis municipais, não apenas estaduais, bem como ofereceu serviços, por exemplo de aplicativos, a nível nacional, contornando e preenchendo lacunas deixadas pela então gestão federal de Bolsonaro.

As negociações realizadas pelo Consórcio Nordeste, especialmente em relação ao imunizante Sputnik-V e aos respiradores, sublinham as dificuldades e obstáculos que a organização teve que superar ao tentar alinhar suas estratégias internacionais com a política doméstica brasileira, caracterizada por uma alta polarização política e burocrática. As tentativas do CN de adquirir respiradores e vacinas mostram claramente o papel crítico da paradiplomacia na gestão de crises sanitárias em um contexto de falhas na cooperação nacional. O último capítulo ilustra como o Consórcio atuou independentemente do governo federal, estabelecendo relações diretas com entidades estrangeiras e organismos internacionais, como a OMS, a empresa Pulsar e o Centro Gamaleya. Essas ações emergem no contexto de busca por soluções eficazes diante da inércia e dos obstáculos impostos pelo então governo federal, que frequentemente dificultava ou retardava os processos de importação necessários para a gestão da pandemia.

A análise revela também as dinâmicas de poder e os conflitos de interesses entre os diferentes níveis de governo, revelando como a política externa do Consórcio Nordeste foi moldada não apenas pelas necessidades sanitárias urgentes, mas também pela resistência interna, como a imposição de barreiras pela Anvisa e as decisões ideológicas do Ministério da Saúde. Esses aspectos exemplificam a teoria dos jogos de dois níveis, onde as interações entre atores domésticos e internacionais influenciam diretamente os resultados das negociações e a eficácia das políticas adotadas.

As informações coletadas indicam um cenário de tentativa de sabotagem ao Consórcio Nordeste por parte do então governo federal e seus aliados estaduais, utilizando táticas políticas de perseguição e embate devido a projetos políticos conflitantes. Ao se deparar com a efetividade do Consórcio e seu compromisso com a ciência, esses atores viram na aliança uma ameaça direta à sua agenda de negacionismo científico. Ao invés de reconhecer os esforços conjuntos para enfrentar a pandemia, optaram por desgastar o Consórcio, buscando minar sua

credibilidade através de manobras políticas, como a tentativa de instaurar CPIs em diversos estados e envolver membros do Consórcio em investigações parlamentares. Essas ações visavam prejudicar o Consórcio e minar a confiança na ciência e nas medidas baseadas nela. No entanto, o Consórcio demonstrou resiliência, mantendo-se firme com a ciência e a saúde pública, resistindo às investidas políticas e mantendo sua relevância local e global na luta contra a pandemia.

As premissas da teoria dos jogos de dois níveis de Putnam (1988), pensadas inicialmente para a análise do jogo de barganha entre Estados, se mostraram válidas para a observação da atuação dos atores subnacionais em negociações internacionais, como visto na paradiplomacia do Consórcio Nordeste durante a pandemia de COVID-19. Apesar da falta de competência inicial para lidar com negociações internacionais e da pressão dos grupos de interesse e instituições domésticas, o Consórcio conseguiu recuperar quase toda a verba perdida, mostrando um compromisso com a transparência. A defecção involuntária, resultado do tamanho menor do *win-set* no nível internacional e maior no nível doméstico, não comprometeu a imagem do Consórcio no cenário externo. Ao contrário, a organização nordestina conseguiu estreitar relações com o Reino Unido e a França, mesmo diante de adversidades internas e externas.

Por fim, a atuação do Consórcio Nordeste durante a pandemia reflete um movimento significativo de descentralização da política externa brasileira, mostrando a capacidade e a necessidade dos entes subnacionais em assumir um papel mais ativo e autônomo em cenários de crise. Essa experiência proporcionou importantes lições sobre o papel da cooperação internacional e da paradiplomacia, bem como sobre a necessidade de reformular e adaptar as políticas de saúde pública para melhor responder a crises futuras, garantindo a proteção e o bem-estar das populações regionais mesmo diante de adversidades políticas e burocráticas.

REFERÊNCIAS

- ABABAKR, Yasin Mahmood. Iraqi Kurdistan Region: from paradiplomacy to protodiplomacy. **Review of Economics and Political Science**, v. 8, n. 4, p. 309-328, 2023.
- AGUIRRE, Iñaki. Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition. **Regional & Federal Studies**, v. 9, n. 1, p. 185-209, 1999.
- ALAGOAS (Estado). **Legislação**: LEI Nº 8.196, de 21 de Novembro de 2019. Disponível em: https://sapl.al.al.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/1741/lei_no_8.196_de_21_de_novembro_de_2019.pdf. Acesso em: 26 jun. 2023.
- ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds.), **Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments**. Londres e Portland: Frank Cass, 1999.
- ALDECOA, Francisco. Towards plurinational diplomacy in the deeper and wider European Union (1985–2005). In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds.), **Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments**. Londres e Portland: Frank Cass, 1999.
- ALLEN, Nate. **Miguel Nicolelis and the C4: Northeastern Brazil's Scientists Against The Pandemic**. 2020. BRASILWIRE. Disponível em: <https://www.brasilwire.com/miguel-nicolelis-c4/>. Acesso em: 01 maio 2024.
- ALMEIDA, Ronaldo de. Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. **Novos estudos CEBRAP**, v. 38, p. 185-213, 2019.
- ALVARENGA, Alexandre Andrade et al. Desafios do Estado brasileiro diante da pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, 2021.
- ÁLVARES, Débora. **Brazil doctors accuse health company of forcing chloroquine**. 2021. THE ASSOCIATED PRESS. Disponível em: <https://apnews.com/article/148olsonaro148n-pandemic-business-health-brazil-não-paulo-997980545a0c9d9741d5f54784be4c54>. Acesso em: 07 fev. 2024.
- ALVES, Lise. Health experts welcome Brazil COVID-19 inquiry findings. **The Lancet**, v. 398, n. 10312, p. 1674-1675, 2021.
- _____. Vaccination against all odds in Brazil. **The Lancet Child & Adolescent Health**, v. 6, n. 6, p. 362, 2022.
- AMARANTE, Erivelto. A desinformação como estratégia política: uma análise dos discursos presidenciais durante a pandemia da Covid-19. **Aurora. Revista de Arte, Mídia e Política**, v. 14, n. 40, p. 48-67, 2021.
- ANDREATTA, Filippo; KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. Which synthesis? Strategies of theoretical integration and the neorealist-neoliberal debate. **International Political Science Review**, v. 31, n. 2, p. 207-227, 2010.
- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions. **World politics**, v. 38, n. 1, p. 226-254, 1985.

AZEVEDO, João. **Nota Oficial**. 2023. Publicado por Isla Núbia Silva Paim em 6 de agosto de 2023. Disponível em: <http://www.consorcionordeste.gov.br/nota-oficial-2/>. Acesso em: 19 set. 2023.

BAHIA (Estado). **Gerência de Administração**. Consórcio Nordeste. 2020a. Disponível em: http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/07/processo_200131052020000000113_Hempcare_merged.pdf. Acesso em: 18 jul. 2022.

_____. **Governo do Estado**. Consórcio Nordeste. **CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº 0003/2020**. CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA QUE ENTRE SI CELEBRAM O CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE E O ESTADO DA BAHIA, ATRAVÉS DA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DA BAHIA. 2020b. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/convenio_003_2020_Estado_da_Bahia_SESAB_Compras_Conjuntas_Cooperacao.pdf. Acesso em: 16 fev. 2024.

_____. **TCE**. Ofício GASEC nº 634/2020. 2020c. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/files/monitoramentoCovid/Anexo_21_Of%C3%Adcio_GASEC_n%C2%BA_634.pdf. Acesso em: 18 jul. 2022.

_____. **Governo do Estado**. Consórcio Nordeste. **CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 05/2020**. 2020d. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/contrato_adm_005_2020_aquisicao_ventiladores_pulmonares_HEMPCARE.pdf. Acesso em: 16 fev. 2024.

_____. **Governo do Estado**. Consórcio Nordeste. **CONTRATO DE PROGRAMA Nº 01/2020**. 2020e. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/contrato_de_Programa_01_2020_compras_cojuntas_combate_ao_COVID19.pdf. Acesso em: 16 fev. 2024.

_____. **Governo do Estado**. SESAB. **PROCESSO Nº 019.12792.2020.0051580-66**. 2020f. Disponível em: <https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/Processo-Completo-20-04.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2024.

_____. **TCE**. Ofício GASEC nº 501/2020. 2020g. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/files/monitoramentoCovid/Anexo_18_Of%C3%ADcio_GASEC_n%C2%BA_501.pdf. Acesso em: 26 ago. 2024.

_____. **Legislação**: LEI Nº 14.087, de 26 de abril de 2019. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14087-de-26-de-abril-de-2019>. Acesso em: 26 jun. 2023.

_____. **Governo da Bahia obtém segunda vitória e empresa devolve dinheiro de respiradores**. 2022. Secretaria de Saúde. Disponível em: <https://www.saude.ba.gov.br/2022/02/03/governo-da-bahia-obtem-segunda-vitoria-e-empresa-devolve-dinheiro-de-respiradores/>. Acesso em: 16 fev. 2024.

BALAKRISHNAN, Vijay Shankar. The arrival of Sputnik V. **The Lancet Infectious Diseases**, v. 20, n. 10, p. 1128, 2020.

BALDWIN, David Allen. **Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate**. Columbia University Press, 1993.

BARDACH, Eugene. **A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving**. 4 ed. Sage; CQ Press, 2012.

BARROS, Mariana A. Constâncias nos dissensos: o quadro normativo brasileiro e a emergência da “paradiplomacia de resistência”. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [S. l.], v. 10, n. 19, p. 70–104, 2021.

BATISTA, Leandra Myrela Pereira. A execução do Programa de Alívio da Pobreza Rural do Banco Mundial em ambientes periféricos: o caso do Nordeste brasileiro. **Dissertação – UEPB/PPGRI**, João Pessoa, 2022.

BASSANI, Ana Taís; FABRIS, Gabriela; JUNIOR, Sergio Simoni. SARS-COV-2: pandemia, negacionismo científico populista de extrema direita e a utilização off label de medicamentos. **Revista de Políticas Públicas**, v. 25, n. 1, p. 228-244, 2021.

BASTOS, Leonardo SL et al. COVID-19 hospital admissions: Brazil's first and second waves compared. **The Lancet Respiratory Medicine**, v. 9, n. 8, p. e82-e83, 2021.

BÉLAND, Daniel et al. Trump, Bolsonaro, and the framing of the COVID-19 crisis: how political institutions shaped presidential strategies. **World Affairs**, v. 184, n. 4, p. 413-440, 2021.

BIANCOVILLI, Priscila; MAKSZIN, Lilla; JURBERG, Claudia. Misinformation on social networks during the novel coronavirus pandemic: a quali-quantitative case study of Brazil. **BMC Public Health**, v. 21, n. 1, p. 1-10, 2021.

BLATTER, Joachim et al. Preconditions for foreign activities of European regions: tracing causal configurations of economic, cultural, and political strategies. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 40, n. 1, p. 171-199, 2010.

BOITO JR., Armando et al. Por que caracterizar o bolsonarismo como neofascismo. **Crítica Marxista**, v. 50, p. 111-119, 2020.

BNB. Banco do Nordeste. **Sobre o Banco – Institucional - História**. Sem data. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/institucional/historia>. Acesso em: 3 abr. 2024.

BONFIM, E. de S.; DURAZZO, L.; AGUIAR, M. S. O “levante linguístico indígena” no Nordeste, no Espírito Santo e em Minas Gerais: aspectos teóricos, políticos e etnográficos. **Policromias – Revista de Estudos do Discurso, Imagem e Som**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 398-420, 2021.

BORGES, Bárbara Teixeira; DE ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa. PARADIPLOMACIA: ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO CONSÓRCIO NORDESTE PARA CONTROLE DA PANDEMIA DE COVID-19. **Revista Direitos Culturais**, v. 17, n. 42, p. 151-172, 2022.

BORGES, Laryssa; MARQUES, Hugo. **Fraude em respiradores: ‘perfeitas condições’ para produto que não existe**. 2022. Veja. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/fraude-em-respiradores-perfeitas-condicoes-para-produto-que-nao-existe>. Acesso em: 16 fev. 2024.

BORTONE, Elaine. O governo Jair Bolsonaro e os empresários da indústria farmacêutica. **Marx e o Marxismo-Revista do NIEP-Marx**, v. 9, n. 17, 2021.

BRASIL. **PROCONDEL SUDENE**. Celso Furtado. Sem data. Disponível em: <http://procondel.sudene.gov.br/CelsoFurtado.aspx>. Acesso em: 31 jul. 2023.

_____. **Legislação**: LEI Nº 11.107, DE 6 DE ABRIL DE 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 19 jan. 2024.

_____. **Legislação**: DECRETO Nº 6.017, DE 17 DE JANEIRO DE 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 19 jan. 2024.

_____. **Constituição 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 19 jan. 2024.

_____. **Primeiro caso de Covid-19 no Brasil permanece sendo o de 26 de fevereiro**. 2020a. Ministério da Saúde. Disponível em: <https://www.gov.br/151olso/pt-br/assuntos/noticias/2020/julho/primeiro-caso-de-covid-19-no-brasil-permanece-sendo-o-de-26-de-fevereiro#:~:text=Primeiro%20caso%20de%20Covid%2D19,de%20fevereiro%20%E2%80%9494%20Minist%C3%A9rio%20da%20Sa%C3%Bade>. Acesso em: 06 fev. 2024.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **Contratação de médicos brasileiros formados no exterior por governadores no Nordeste causa polêmica**. 2020b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/663415-contratacao-de-medicos-brasileiros-formados-no-externo-por-governadores-no-nordeste-causa-polemica/>. Acesso em: 06 fev. 2024.

_____. **Brasil tem 80% da população alvo com duas doses contra a Covid-19**. 2021a. Ministério da Saúde. Disponível em: <https://www.gov.br/151olso/pt-br/assuntos/noticias/2021/dezembro/brasil-tem-80-da-populacao-alvo-com-duas-doses-contr-a-covid-19>. Acesso em: 06 fev. 2024.

_____. **Principais medidas do setor aéreo após início da pandemia de Covid-19 – Linha do Tempo**. ANAC. 2021b. Ministério da Infraestrutura. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/151olsonaro151n/anac-covid-19-linha-do-tempo>. Acesso em: 06 fev. 2024.

_____. **Ministério da Saúde declara fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional pela Covid-19**. Ministério da Saúde. 2022a. Disponível 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>. Acesso em: 06 fev. 2024.

_____. Senado Federal. **Girão comemora investigação da compra de respiradores do Consórcio Nordeste**. 2022b. Agência Senado. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/04/27/girao-comemora-investigacao-da-compra-de-respiradores-do-consorcio-nordeste>. Acesso em: 07 maio 2024.

_____. **COVID19 Painel Coronavírus Atualizado em: 05/02/2024 11:25**. 2024. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 06 fev. 2024.

BRENNER, Neil. Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. **Review of international political economy**, v. 5, n. 1, p. 1-37, 1998.

BRIZUENA, Daniel Andres Baez. Cristofascismo e bolsonarismo no campo político, social e religioso brasileiro. **Caderno Intersaberes**, v. 10, n. 28, p. 179-197, 2021.

BROM, Guilherme Pestana; GRIN, Eduardo José. Cooperação federativa interestadual no Brasil: o caso do Consórcio do Nordeste. **FGV Revista de Iniciação Científica**, 2021.

BSG. **As políticas adotadas por governos subnacionais do Brasil afetaram a mobilidade e o comportamento dos cidadãos, afirma novo relatório da Universidade de Oxford**. Oxford, 22 de junho de 2020. Disponível em: https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-06/2020-06-22-Brazil-COVID-19-policy-response-press-release_PT.pdf. Acesso em: 18 jul. 2022.

BSHESH, Khalifa et al. Lymphadenopathy post-COVID-19 vaccination with increased FDG uptake may be falsely attributed to oncological disorders: A systematic review. **Journal of Medical Virology**, v. 94, n. 5, p. 1833-1845, 2022.

BULL, Hedley; WATSON, Adam. **The expansion of international society**. Oxford: University Press, 1984.

BURGESS, Rochelle Ann et al. The COVID-19 vaccines rush: participatory community engagement matters more than ever. **The Lancet**, v. 397, n. 10268, p. 8-10, 2021.

BURSENS, Peter; DEFORCHE, Jana. Going beyond paradiplomacy? Adding historical institutionalism to account for regional foreign policy competences. **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 5, n. 1-2, p. 151-171, 2010.

C4NE. COMITÊ CIENTÍFICO DO CONSÓRCIO NORDESTE. Boletim 01. 2020a. Disponível em: http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/boletim_01_comite_cientifico_nordeste.pdf. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 02. 2020b. Disponível em: http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/boletim_02_comite_cientifico_nordeste_v4.pdf. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 03. 2020c. Disponível em: http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/boletim_03_comite_cientifico_nordeste_final_9_abr_20.pdf Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 04. 2020d. Disponível em: http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/boletim_04_Comite_cientifico_CNE_brigada_emergencial_de_saud_e.pdf. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 05. 2020e. Disponível em: http://www.consorciordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/boletim_05_comite_cientifico_24_abr_20_final.pdf. 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 06. 2020f. Disponível em: http://www.consorciordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/boletim_06_comite_cientifico_nordeste_05mai_20_final.pdf. Acesso em: 09 de jun. de 2020.

_____. Boletim 07. 2020g. Disponível em: http://www.consorciordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/boletim_07_comite_cientifico_nordeste_21mai_20.pdf. Acesso em: 18 de set. de 2023.

_____. Boletim 08. 2020h. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1XR0FwDkFS0v0ryG_xau_0-Ufb8jX8Rj1/view. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 09. 2020i. Disponível em: <https://www.ufpb.br/ufpb/153olsonaro/noticias/pesquisadores-da-ufpb-alertam-para-efeito-bumerangue-da-COVID-19-no-interior-da-paraiba/Boletim09ComiteCientificov7.pdf>. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 10. 2020j. Disponível em: http://www.consorciordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/02/Boletim_10_Comite_Cientifico_11ago_2020.pdf. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 11. 2020k. Disponível em: http://www.consorciordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/02/Boletim-11_17set2020.pdf. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 12. 2020l. Disponível em: http://www.consorciordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/02/Boletim_12_21out20.pdf. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 13. 2020m. Disponível em: http://www.consorciordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/02/Boletim_13_2020-12-18.pdf. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 14. 2021b. Disponível em: <http://www.consorciordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/02/2021-02-12-Boletim-14-Final.pdf>. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 15. 2021c. Disponível em: http://www.consorciordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/03/Boletim-15_15mar2021_final.pdf. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 16. 2021d. Disponível em: <http://www.consorciordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/04/2021-04-14-Boletim-16.pdf>. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 17. 2021e. Disponível em: <http://www.consorciordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/05/2021-05-31-Boletim-17.pdf>. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 18. 2021f. Disponível em: http://www.consorciordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/08/Boletim_18-Comit%C3%AA-Cient%C3%Adfico-Nordeste_30jul21_final.pdf. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 19. 2021g. Disponível em: <http://www.consorciordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/08/2021-08-26-Boletim-19-2.pdf>. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 20. 2021h. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/10/2021-10-13-Boletim-20.pdf>. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 21. 2021i. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/12/2021-12-03-Boletim-21.pdf>. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 22. 2022a. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2022/02/2022-02-02-Boletim-22.pdf>. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 23. 2022b. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2022/03/2022-03-15-Boletim-23.pdf>. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. Boletim 24. 2022c. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2022/05/2022-04-20-Boletim-24-1.pdf>. Acesso em: 09 de ago. de 2022.

_____. **Manifestação do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste referente a não aprovação pela ANVISA da importação emergencial da Vacina Sputnik V.** 2021a. Disponível em: https://www.sbmt.org.br/portal/wp-content/uploads/2021/05/Nota-sobre-ANVISA_SPUTNIK_04mai2021_final-compactado.pdf. Acesso em: 18 jul. 2022.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; SANTOS, Priscilla Camargo. A interdependência complexa e a questão dos Direitos Humanos no contexto das relações internacionais. **Revista Brasileira de Direito**, v. 12, n. 2, p. 71-81, 2016.

CALVET, Guilherme et al. Accuracy of saliva for SARS-CoV-2 detection in outpatients and their household contacts during the circulation of the Omicron variant of concern. **BMC infectious diseases**, v. 23, n. 1, p. 1-9, 2023.

CAPONI, Sandra. Covid-19 no Brasil: entre o negacionismo e a razão neoliberal. **Estudos avançados**, v. 34, p. 209-224, 2020.

CARLETTI, Anna; NOBRE, Fábio. A Religião Global no contexto da pandemia de COVID-19 e as implicações político-religiosas no Brasil. **Revista Brasileira de História das Religiões**, v. 13, n. 39, 2021.

CARNUT, Leonardo. Neo-fascism and the public university: the Brazilian conjuncture in the Bolsonaro government. **Journal for Critical Education Policy Studies (JCEPS)**, v. 19, n. 1, 2021.

CARR, Edward Hallett. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Ed. Universidade de Brasília, 1981.

CARTACAPITAL. **Zema compartilha frase de Mussolini, líder do fascismo, após Bolsonaro ficar inelegível.** 2023. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/zema-compartilha-frase-de-mussolini-lider-do-fascismo-nao-bolsonaro-ficar-inelegivel/>. Acesso em: 19 jan. 2024.

_____. **Por negociarem com antecedência, governadores do Nordeste pagarão mais barato pela Sputnik V que o governo federal.** 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/por-negociarem-com-antecedencia-governadores-do-nordeste-pagaram-mais-barato-pela-sputnik-v-que-o-governo-federal/>. Acesso em: 19 jan. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios Públicos. **Rio de Janeiro: Lumen Juris**, 2009, p. 38-39

CARVALHO, Maria Rosário de; REESINK, Edwin B. Uma etnologia no Nordeste brasileiro: balanço parcial sobre territorialidades e identificações. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 87, p. 71-104, 2018.

CASTRO, Alessandra. **Consórcio Nordeste aciona Justiça para empresa devolver R\$ 48 milhões**. 2020. Diário do Nordeste. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/consorcio-nordeste-aciona-justica-para-empresa-devolver-r-48-milhoes-1.2955167>. Acesso em: 16 fev. 2024.

CAVALCANTE FILHO, Joao Batista et al. APLICATIVO MÓVEL DE TELEORIENTAÇÃO E TELEMONITORAMENTO NO CUIDADO DA COVID 19: Avaliação dos Usuários: Telemonitoramento no cuidado da COVID 19. **Revista de Atenção à Saúde**, v. 19, n. 70, 2021.

CAVALCANTI, Daniella Medeiros; COSTA, Edward Martins; SILVA, Jorge Luiz Mariano da. Programa Bolsa Família e o Nordeste: impactos na renda e na educação, nos anos de 2004 e 2006. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 17, p. 99-128, 2013.

CEARÁ (Estado). **Legislação: LEI Nº 16.874**, de 10 de Maio de 2019. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/155olsonaro155-do-ceara/155olsonaro155n-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/6639-lei-n-16-874-de-10-05-19-d-o-13-05-19>. Acesso em: 26 jun. 2023.

CEPAL. **Sobre a CEPAL**. Sem data. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/sobre>. Acesso em: 3 abr. 2024.

CFM. **Justiça impede Consórcio Nordeste de ignorar exigência do Revalida, acatando argumentos do CFM**. 2020. Disponível em: <https://portal.cfm.org.br/noticias/155olsona-impede-consorcio-nordeste-de-ignorar-exigencia-do-revalida-acatando-argumentos-do-cfm/>. Acesso em: 07 fev. 2024.

CGLU. **Não liderazgo municipal feminista não favor de políticas transformadoras de cuidados**. 2022. Disponível em: <https://www.old.uclg.org/es/media/noticias/não-liderazgo-municipal-feminista-não-favor-de-politicas-transformadoras-de-cuidados>. Acesso em: 10 nov. 2023.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração, teoria, processo e prática**. São Paulo: Makron Books, 1994.

CIOTTI, Marco et al. The COVID-19 pandemic. **Critical reviews in clinical laboratory sciences**, v. 57, n. 6, p. 365-388, 2020.

CLARKE, Nick. In what sense ‘spaces of neoliberalism’? The new localism, the new politics of scale, and town twinning. **Political Geography**, v. 28, n. 8, p. 496-507, 2009.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. **Boletim regional, urbano e ambiental**. Ipea, jul-dez., p. 165-174, 2019.

CNS. **Consórcio Nordeste abre as portas para ampliar diálogo com controle social na Saúde.** 2020. Ascom CNS. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1293-consorcio-nordeste-abre-as-portas-para-ampliar-dialogo-com-controle-social-na-saude>. Acesso em: 23 jan. 2024.

_____. **Comitê Covid do CNS: pesquisadores detalham estudo que aponta ação intencional do governo para disseminar Covid-19 no Brasil.** 2021. Ascom CNS. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1761-comite-covid-do-cns-pesquisadores-detalham-estudo-que-aponta-acao-intencional-do-governo-para-disseminar-covid-19-no-brasil>. Acesso em: 28 jan. 2024.

COELHO, Renato. **Brasil se torna o segundo país do mundo a ultrapassar marca de 600 mil mortos por COVID-19.** 2021. Jornal da UNESP. Disponível em: <https://jornal.unesp.br/2021/10/13/brasil-se-torna-o-segundo-pais-do-mundo-a-ultrapassar-marca-de-600-mil-mortos-por-covid-19/>. Acesso em: 05 jul. 2024.

COHEN, Benjamin J. The political economy of international trade. **International Organization**, v. 44, n. 2, p. 261-281, 1990.

COLETTA, Ricardo. **Em pronunciamento, Bolsonaro critica fechamento de escolas, ataca governadores e culpa mídia.** Folha de S.Paulo. 2020. Disponível em: <https://encurtador.com.br/ekHS6>. Acesso em: 28 jan. 2024.

COMISSÃO ARNS. **Comissão Arns e Conectas denunciam Bolsonaro na ONU.** 2021. Disponível em: <https://comissaoarns.org/pt-br/blog/comiss%C3%A3o-arns-e-conectas-denunciam-bolsonaro-na-onu/>. Acesso em: 12 fev. 2024.

CONSÓRCIO NORDESTE. CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. 2019. **Estatuto do Consórcio Interestadual Desenvolvimento Sustentável do Nordeste** – Consórcio Nordeste. Estado da Bahia: Salvador, [publicado em 11 de julho de 2019].

_____. **Resolução nº 05/2020, de 31 de março de 2020.** Nordeste do Brasil. 2020a. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/156olsonaro_005_institui_o_comite_cientifico_de_apoio_ao_combate_a_pandemia_do_coronavi%CC%81rus.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. **Consórcio Nordeste projeta novas ações conjuntas para 2020.** Notícias. 2020b. Disponível em: <https://www.consorcionordeste.gov.br/noticia/consorcio-nordeste-projeta-novas-acoes-conjuntas-para-2020/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

_____. **Consórcio Nordeste divulga carta com plano de combate à crise do coronavírus.** 2020c. Disponível em: <https://pt.org.br/consorcio-nordeste-divulga-carta-com-plano-de-combate-a-crise-do-coronavirus/>. Acesso em: 18 jan. 2023.

_____. **Resolução nº 08/2020, de 17 de abril de 2020.** Nordeste do Brasil. 2020d. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/156olsonaro_008_institui_a-brigada_emergencial_de_saude_do_Nordeste-17abr20-assinada.pdf. Acesso em: 08 fev. 2024.

_____. **Resolução nº 006/2020, de 31 de março de 2020.** Determina a realização de compras conjuntas, centralizadas ou compartilhadas, de bens e serviços voltados a

estruturação da rede de urgência e emergência do sistema de saúde dos estados consorciados para o combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Nordeste do Brasil. 2020e. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/resolucao_006_determina_a_compra_conjunta_de_materiais_equipamentos_e_insumos_para_o_combate_a_pandemia_do_coronavirus.pdf. Acesso em: 08 fev. 2024.

_____. **OFÍCIO CIRCULAR CIDSN/SE nº 03|2020. Nº PROCESSO: 200.13105.2020.000.0001-13.** 2020f. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/processo_200131052020000000113_hempcare_merged.pdf. Acesso em: 08 fev. 2024.

_____. **EXTRATO DO CONTRATO Nº 32/2021. Diário Oficial.** 2021a. Disponível em: <https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/EXTRATO-MOU-UNICEF-DOE.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. **Governadores reafirmam compromisso com a vida, saúde e empregos.** Nota Oficial do Consórcio do Nordeste. 2021b. Disponível em: <https://pt.org.br/governadores-reafirmam-compromisso-com-a-vida-saude-e-empregos/>. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. **NORDESTE PELA AÇÃO CLIMÁTICA.** Carta, 2021c. Disponível em: https://cidadeverde.com/assets/uploads/files/carta%20clima%20consorcio_1618930316.pdf. Acesso em: 18 jan. 2023.

_____. **GOVERNANÇA.** Sem data a. Disponível em: <https://www.consorcionordeste.gov.br/p/governanca>. Acesso em: 12 mar. 2024.

_____. **Durante Assembleia Geral, Consórcio Nordeste firma acordo com Banco Mundial e cumpre agenda com o Senador Rogério Carvalho.** Central de notícias. Sem data b. Disponível em: <https://consorcionordeste.gov.br/noticia/durante-assembleia-geral-consorcio-nordeste-firma-acordo-com-banco-mundial-e-cumpre-agenda-com-o-senador-rogerio-carvalho>. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. **AÇÕES DE COMBATE À PANDEMIA.** Sem data c. Disponível em: <https://www.consorcionordeste.gov.br/p/compras-conjuntas-combate-a-pandemia>. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. **Consórcio Nordeste recebe ministro Alexandre Silveira para discutir investimentos em energias renováveis.** Sem data d. Disponível em: <https://consorcionordeste.gov.br/noticia/consorcio-nordeste-recebe-ministro-alexandre-silveira-para-discutir-investimentos-em-energias-renovaveis>. Acesso em: 28 jan. 2024.

_____. **Consórcio Nordeste celebra contrato de compra de doses da vacina Sputnik V.** Sem data e. Disponível em: <https://www.consorcionordeste.gov.br/noticia/consorcio-nordeste-celebra-contrato-de-compra-de-doses-da-vacina-sputnik-v>. Acesso em: 28 jan. 2024.

_____. **MEIO AMBIENTE – NORDESTE: BOAS PRÁTICAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS.** Manual, 2022. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2022/12/manual-bppp-v3.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2023.

CORNAGO, Noé. Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and co-operation. **Regional & Federal Studies**, v. 9, n. 1, p. 40-57, 1999.

COSTA, Simone da Silva. Pandemia e desemprego no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 969-978, 2020.

COSTA, Catarina. **Presidente do Consórcio Nordeste anuncia a suspensão da compra de doses da vacina Sputnik-V**. 2021. G1 PI. Disponível em: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2021/08/05/presidente-do-consorcio-nordeste-anuncia-a-suspensao-da-compra-de-doses-da-vacina-sputnik-v.ghtml>. Acesso em: 17 fev. 2024.

COX, Robert. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. In: KEOHANE, R. (Org.). Neorealism and its Critics. Nova York: **Columbia University Press**, 1986.

COX, Ronald W.; SKIDMORE-HESS, Daniel. How Neofascism Emerges from Neoliberal Capitalism. **New Political Science**, v. 44, n. 4, p. 590-606, 2022.

CRISTALDO, Heloisa; BRANDÃO, Marcelo. **Vacinação contra a covid-19 começa em todo o país**. 2021. EBC. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/bolso/noticia/2021-01/bolsonaro-contracovid-19-come%C3%A7a-em-todo-o-pais>. Acesso em: 06 fev. 2024.

CRODA, Julio et al. COVID-19 in Brazil: advantages of a socialized unified health system and preparation to contain cases. **Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical**, v. 53, p. e20200167, 2020.

CUSTÓDIO, Adriana Ferreira; BENITO, Lincoln Agudo Oliveira. Registros de casos acumulados e novos de variantes de preocupação do COVID-19, Brasil, 2021-2022: Ômicron, Gamma e Delta. **Revista de Divulgação Científica Sena Aires**, v. 11, n. 4, p. 548-564, 2022.

DA CRUZ, Elisama Reis; KARHAWI, Issaaf. Pandemia no Planalto: Jair Bolsonaro e a pós-verdade. **Animus. Revista Interamericana de Comunicação Midiática**, v. 22, n. 48, 2023.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. Boitempo editorial, 2017.

DA SILVA, Mauricio Roberto; PIRES, Giovani De Lorenzi; PEREIRA, Rogerio Santos. O necroliberalismo, Bolsonaro ‘vírus mental’ e a pandemia da COVID-19 como casos de saúde pública: o real resiste?. **Motrivência**, v. 32, n. 61, p. 1-18, 2020.

DE SOUSA, Ana Tereza Lopes Marra; RODRIGUES, Gilberto MA. Conflitos entre governos subnacionais e o governo federal durante a pandemia de COVID-19: o Estado de São Paulo e o caso da vacina CoronaVac. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 10, n. 19, p. 36-69, 2021.

DE SOUZA, Marcelo Lopes. The land of the past? Neo-populism, neo-fascism, and the failure of the left in Brazil. **Political geography**, v. 83, p. 102186, 2020.

DE LIMA, Alexandre Vasconcelos; FREITAS, Elísio De Azevedo. A pandemia e os impactos na economia brasileira. **Boletim Economia Empírica**, v. 1, n. 4, 2020.

DE MATOS, Maurílio Castro. O neofascismo da política de saúde de Bolsonaro em tempos perigosos da pandemia da COVID-19. **Humanidades & Inovação**, v. 8, n. 35, p. 25-35, 2021.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The new public service: Serving, not steering**. Routledge, 2015.

DICKSON, Francesca. The Bolsonaro159nalization of regions: Paradiplomacy or multi-level governance?. **Geography Compass**, v. 8, n. 10, p. 689-700, 2014.

DONG, Ensheng; DU, Hongru; GARDNER, Lauren. An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time. **The Lancet infectious diseases**, v. 20, n. 5, p. 533-534, 2020.

DÓRIA, Davi Barretto; CARDOSO, Henrique Ribeiro. O EFEITO BUMERANGUE COMO AGENTE MODIFICADOR DO ORDENAMENTO JURÍDICO INTERNO. **Revista de Direitos Humanos em Perspectiva**, v. 6, n. 1, p. 1-17, 2020.

DOURADO, Tatiana; SALGADO, Susana. Disinformation in the Brazilian pre-election context: probing the content, spread and implications of fake news about Lula da Silva. **The Communication Review**, v. 24, n. 4, p. 297-319, 2021.

DOYLE, Michael W. Liberalism and world politics. **American political science review**, v. 80, n. 4, p. 1151-1169, 1986.

DUCHACEK, Ivo. **Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations**. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. Federalism and International Relations: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990.

_____. Comparative Federalism: the territorial 159olsonaro of politics. New York: **Holt, Rinehart and Winston**, 1970.

_____. The international dimension of subnational self-government. **Publius**, vol 14, n. 4, 1984.

_____. The territorial dimension of politics with, among and across nations. Colorado: **Westview Press**, 1986.

DUNNE, Tim; COX, Michael; BOOTH, Ken. The eighty years' crisis: international relations 1919-1999. **Cambridge University Press**, 1998.

EAGLETON, Terry. **Ideologia: Uma Introdução**. São Paulo: Unesp: Boitempo Editorial, 1997.

ELAZAR, Daniel J. American federalism: a view from the states. New York: **Thomas R. Crowell Company**, 1966.

_____. Exploring federalism. Alabama: **University of Alabama Press**, 1987.

ESTABEL, Lizandra Brasil; LUCE, Bruno Fortes; SANTINI, Luciane Alves. Idosos, fake 159ols e letramento informacional. **Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação**, v. 16, p. 1-15, 2020.

EZZATI, Majid et al. Cities for global health. **Bmj**, v. 363, 2018.

FALCÃO, Márcio; CARVALHO, Eric. G1 BA. **Governador da Bahia critica operação de busca e apreensão da PF por compra de respiradores: 'Não consigo entender'**. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2022/04/26/nota-consorcio-nordeste-operacao-da-pf.ghtml>. Acesso em: 16 fev. 2024.

FANON, Frantz. **Os condenados da terra**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2022.

FERNANDES, Sabrina. **Sintomas Mórbidos: A encruzilhada da esquerda brasileira**. Autonomia Literária, 2019.

_____. **Se quiser mudar o mundo: um guia político para quem se importa**. Planeta Estratégia, 2020.

FERNANDES, Carla Montuori Montuori; BOTELHO, Marina Alvarenga. Bolsonaro genocida?: Explorando o sentido de genocídio e as redes no Twitter como reação ao relatório final da CPI da Covid-19. **Revista Lumen-ISSN: 2447-8717**, v. 8, n. 15, 2023.

FERNANDEZ, Michelle; PINTO, Hêider Aurélio. Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à COVID-19. **Revista Saúde em Redes (ISSN 2446-4813)**, v. 6, 2020.

FERREIRA, Daniel; DIAS, Kelvin. Time For Inclusive Education vs. Escola Sem Homofobia: Uma Análise dos Programas Acerca do Incentivo à Inclusão e Não Discriminação de Pessoas LGBTQI+ no Brasil e na Escócia. **REI-Revista de Estudos Internacionais**, v. 10, n. 2, 2019.

FINCHELSTEIN, Federico. **From fascism to populism in history**. University of California Press, 2017.

FISHER, Mark. **Realismo capitalista: é mais fácil imaginar o fim do mundo do que o fim do capitalismo?**. Autonomia Literária, 2020.

FNQ. #12 Ferramentas de Gestão. **E-book**. 2015. Disponível em: https://fnq.org.br/comunidade/wp-content/uploads/2018/12/n_12_ferramentas_de_gestao_fnq.pdf. Acesso em 24 jul. 2023.

FONSECA, André Dione; DA SILVA, Silvio Lucas Alves. O Neoliberalismo em Tempos de Pandemia: o Governo Bolsonaro no contexto de crise da COVID-19. **Ágora**, v. 22, n. 2, p. 58-75, 2020.

FÓRUM DE GOVERNADORES DO NORDESTE. **Carta dos Governadores do Nordeste**. 2019. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/wp-content/uploads/2019/03/Carta-dos-Governadores-do-Nordeste-14.03.19.pdf>. Acesso em: 26 set. 2021.

FRANÇA, Marcus. Experiência da residência de medicina de família e comunidade no teleatendimento pelo monitora Covid-19. **Revista Internacional de Educação & Saúde**, v. 5, n. 1, 2021.

FRANK, Andre Gunder. **Capitalism and underdevelopment in Latin America**. NYU Press, 1967.

FRASER, Nicholas et al. Preprinting the COVID-19 pandemic. **BioRxiv**, p. 2020.05.22.111294, 2021.

FRASER, Barbara. **‘Medications should be prescribed by doctors, not the president’: leading Brazilian scientist discusses the pandemic**. 2020. Nature. Disponível em: <https://nature.com/articles/d41586-020-01506-2>. Acesso em 01 mai. 2024.

FREDERICKSON, H. George. Toward a theory of the public for public administration. **Administration & Society**, v. 22, n. 4, p. 395-417, 1991.

FRÓIO, Liliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2015.

FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 34. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. **Essencial Celso Furtado**. Companhia das Letras, 2013.

G1. **‘Não foi negligência, foi política pensada’, diz jurista sobre ações de Bolsonaro ‘a favor’ do coronavírus**. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/09/15/não-foi-negligencia-foi-politica-pensada-diz-jurista-sobre-acoes-de-bolsonaro-a-favor-do-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 31 jan. 2024.

G1 RN; Inter TV Cabugi. **CPI da Covid pede indiciamento da governadora do RN por contrato que culminou em compra frustrada de respiradores**. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2021/12/16/cpi-da-covid-pede-indiciamento-da-governadora-do-rn-por-contrato-que-culminou-em-compra-frustrada-de-respiradores.ghtml>. Acesso em: 16 fev. 2024.

G1 BA. **Três são presos em operação da Polícia Civil da Bahia contra empresa que deixou de entregar respiradores a estados do Nordeste**. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2020/06/01/policia-civil-da-bahia-faz-operacao-contrap-empresa-que-deixou-de-entregar-respiradores-a-estados-do-nordeste.ghtml>. Acesso em: 16 fev. 2024.

GABAS, Carlos. **Entrevista pessoal**. João Pessoa, 26 fev. 2024.

GAIA, Ronan da Silva Parreira. Subcidadania, raça e isolamento social nas periferias brasileiras: reflexões em tempos de COVID-19. **Revista Thema**, v. 18, p. 92-110, 2020.

GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. Tradução de Galeno de Freitas. 39ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 307p.

GAUTRET, Philippe et al. Hydroxychloroquine and azithromycin as a treatment of COVID-19: results of an open-label non-randomized clinical trial. **International Journal Of Antimicrobial Agents**, v. 56, n. 1, p. 105949, 2020.

GOMES, José Vitor Lemes. Federalismo e Covid-19 no Brasil. *Intellèctus*, v. 20, n. 2, p. 4-27, 2021.

GRACINO JUNIOR, Paulo; GOULART, Mayra; FRIAS, Paula. “Os humilhados serão exaltados”: ressentimento e adesão evangélica ao bolsonarismo. *Cadernos Metrópole*, v. 23, p. 547-580, 2021.

GRIECO, Joseph M. Realist international theory and the study of world politics. *In*: DOYLE, Michael; IKENBERRY, John. **New Thinking in International Relations Theory**. Boulder, CO: Westview Press, pp. 163-201, v. 167, 1997.

GUGLIANO, Monica; MATAIS, Andreza. **Zema anuncia frente Sul-Sudeste contra Nordeste e quer direita unida contra a esquerda**. 2023. Estadão. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/nos-queremos-protagonismo-politico-diz-zema-ao-anunciar-frente-do-sul-sudeste-contr-nordeste/>. Acesso em: 03 abr. 2024.

GULLO, MARIA CAROLINA R. A economia na pandemia Covid-19: algumas considerações. *Rosa dos Ventos*, v. 12, n. Esp. 3, p. 1-8, 2020.

GUERRA, Rayanderson. **Bolsonaro defendeu uso de cloroquina em 23 discursos oficiais; leia as frases**. 2021. O Globo Política. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-defendeu-uso-de-cloroquina-em-23-discursos-oficiais-leia-as-frases-25025384>. Acesso em: 11 fev. 2024.

GUERREIRO, Clayton; ALMEIDA, Ronaldo de. Negacionismo religioso: Bolsonaro e lideranças evangélicas na pandemia Covid-19. *Religião & sociedade*, v. 41, p. 49-74, 2021.

GUMIERO, Rafael. O Nordeste em dois tempos: a “Operação Nordeste” e a Política de Desenvolvimento Regional do Governo Lula. **NU. CEPAL. ILPES. ONU**. 2014.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.

HALLAL, Pedro Curi et al. EPICOV19 protocol: repeated serological surveys on SARS-CoV-2 antibodies in Brazil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, p. 3573-3578, 2020.

HATZIKIDI, Katerina. The Worst Is Not over Yet: The Lives and Deaths of the ‘Self’ and ‘Others’ in Brazil's Response to the COVID-19 Pandemic. *Bulletin of Latin American Research*, v. 39, p. 71-74, 2020.

HERDY, Thiago. **‘Isolamento é coisa de comunista’: os zaps bolsonaristas durante a pandemia**. O GLOBO Época. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/epoca/brasil/isolamento-coisa-de-comunista-os-zaps-bolsonaristas-durante-pandemia-1-24347242>. Acesso em: 06 fev. 2024.

HERMANN, Charles F. Changing course; when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

HOCKING, Brian. Patrolling the ‘frontier’; globalization, localization and the ‘actorness’ of non-central governments. *In*: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds)., **Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments**. Londres e Portland; Frank Cass, 1999.

_____. **Localizing Foreign Policy: non-central governments and multilayered diplomacy**. Nova York: St. Martin's, 1993.

HOOD, C. **Tools of Government**. London And Basingstoke: The Macmillan Press Ltd, 1983. (Public Policy and Politics).

IDOETA, Paula. **A história de Bolsonaro com a hidroxicloroquina em 6 pontos: de tuítes de Trump à CPI da Covid**. 2021. BBC News Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57166743>. Acesso em: 11 fev. 2024.

ICTIM. **Critérios rígidos impostos pela Anvisa leva Consórcio Nordeste a suspender compra de vacina Sputnik-V**. Maricá, 2021. Disponível em: <https://ictim.com.br/2021/08/06/criterios-rigidos-impostos-pela-anvisa-leva-consorcio-nordeste-a-suspender-compra-de-vacina-sputnik-v/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

INSTITUTO BUTANTAN. **Retrospectiva 2021: segundo ano da pandemia é marcado pelo avanço da vacinação contra Covid-19 no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://butantan.gov.br/noticias/retrospectiva-2021-segundo-ano-da-pandemia-e-marcado-pelo-avanco-da-vacinacao-contra-covid-19-no-brasil>. Acesso em: 09 fev. 2024.

IORIS, Rafael R.; MOLL NETO, Roberto. Trump and Bolsonaro: Neo-Fascists Expressions of a Failed Attempt to Redefine Brazil-US Asymmetrical Relations. **Estudos Ibero-Americanos**, v. 49, n. 1, 2023.

JACKSON, Thomas. Paradiplomacy and political geography: The geopolitics of substate regional diplomacy. **Geography Compass**, v. 12, n. 2, p. e12357, 2017.

JAKOBSEN, Kjeld. Poder local e relações internacionais. *In*: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; XAVIER, Marcos; DE MELO ROMÃO, Wagner. **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. Desatino, 2009.

JERVIS, Robert. Hans Morgenthau, realism, and the scientific study of international politics. **Social research**, p. 853-876, 1994.

_____. Realism, neoliberalism, and cooperation: understanding the debate. **International security**, v. 24, n. 1, p. 42-63, 1999.

JOHN, Peter. **Analyzing public policy**. Routledge, 2013.

JULIANO, I. A.; SIMÕES, A. F. de S.; SOUZA, L. E. P. F. de. Judicialização da saúde e pandemia de covid-19: novos desafios para os sistemas de saúde e de justiça. **Revista de Direito Sanitário**, [S. l.], v. 21, p. e0027, 2021.

JÚNIOR, F. Fake News e Pandemia: a propagação do discurso “anticientífico” por grupos bolsonaristas em redes sociais digitais no Brasil no contexto da COVID-19. **Pensata**, [S. l.], v. 11, n. 2, 2023.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais do Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica**, São Paulo, n. 83, p. 43-68, 2018.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges; ALVES, Maria Rafaela Araújo; SANTOS, Sandrielly Lavinia Andrade. ENTRE A POLÍTICA PÚBLICA E A OPOSIÇÃO POLÍTICA: DUAS FACES DO CONSÓRCIO NORDESTE EM MEIO À COVID-19. **Revista Espirales**, 2021.

JUNQUEIRA, C.; ARAÚJO, I. F.; SILVA, J. A “Nova Política Externa Brasileira” e a busca por uma Paradiplomacia Anti-Negacionista. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 7, n. 1, p. 4-21, 2022.

KAYAOGLU, Turan. Westphalian Eurocentrism in international relations theory. **International Studies Review**, v. 12, n. 2, p. 193-217, 2010.

KEATING, Michael. Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. *In*: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds)., **Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments**. Londres e Portland: Frank Cass, 1999.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. Transnational advocacy networks in international and regional politics. **International Social Science Journal**, v. 51, n. 159, p. 89-101, 1999.

KEOHANE, Robert O. International institutions: Can interdependence work?. **Foreign policy**, p. 82-194, 1998.

_____. International institutions: Two approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, pp. 379-396, 1988.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. (Ed.). **Power and Interdependence**. International Organization, vol. 41, nº 4, 1987.

_____. Transnational relations and world politics. Cambridge, Mass.: **Harvard University Press**, 1971.

KETTTL, Donald F. **The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century**. Jhu Press, 2015.

KINCAID, John. The international competence of US states and their local governments. *In*: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds)., **Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments**. Londres e Portland: Frank Cass, 1999.

_____. Constituent diplomacy in federal polities and the nation-state: Conflict and co-operation. *In*: MICHELMAN, H. J.; SOLDATOS, P. (Ed.). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

KRASNER, Stephen D. (Ed.). International regimes. **Cornell University Press**, 1983.

KUZNETSOV, Alexander S., **Theory and practice of paradiplomacy: subnational governments in international affairs**. Londres/Nova York: Routledge, 2015.

LACRUZ, Adonai José et al. **Ferramentas de gestão para negócios de impacto social**. Vitória: Edifes, 2022.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LECOURS, André. **Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world**. Netherlands: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2008.

_____. When regions go abroad; globalization, nationalism and federalism. *In*: Paper to the conference “**Globalization, Multilevel Governance and Democracy; Continental, Comparative and Global Perspectives**”. 2002a.

_____. Paradiplomacy: Reflections on the foreign policy and international relations of regions. **International negotiation**, v. 7, n. 1, p. 91-114, 2002b.

_____. **New institutionalism: Theory and analysis**. University of Toronto Press, 2005.

LEITE, Héber Tiburtino. **Contemporaneidade e federalismo de cooperação mediante a formalização de consórcios públicos: análise da atuação internacional do consórcio nordeste em busca do desenvolvimento regional**. Dissertação de Mestrado - Universidade Católica de Santos. 2021.

LEITE, Sergio. CONSÓRCIO NORDESTE. **O CONSÓRCIO**. 2020. Disponível em: <http://www.consorciordeste-ne.com.br/o-consorcio/>. Acesso em: 26 set. 2021.

LEMONS, Vinícius. **'É muita humilhação': o desabafo de mulher após fala de Bolsonaro sobre analfabetos**. 2022. BBC. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63237527>. Acesso em: 10 mar. 2024.

LENINE, Enzo; LYRA, Mariana. As máquinas nomológicas das relações internacionais: a síntese neo-neo e o conto das explicações de lei geral. **Colombia Internacional**, n. 117, p. 113-137, 2024.

LIU, Yuan et al. Aerodynamic analysis of SARS-CoV-2 in two Wuhan hospitals. **Nature**, v. 582, n. 7813, p. 557-560, 2020.

LOGUNOV, Denis Y. et al. Safety and immunogenicity of an rAd26 and rAd5 vector-based heterologous prime-boost COVID-19 vaccine in two formulations: two open, non-randomised phase 1/2 studies from Russia. **The Lancet**, v. 396, n. 10255, p. 887-897, 2020.

LOPES, Monalisa Soares; ALBUQUERQUE, Grazielle; BEZERRA, Gabriella Maria Lima. “2018, a batalha final”: Lava Jato e Bolsonaro em uma campanha anticorrupção e antissistema. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 20, p. 377-389, 2021.

LO RE, Ítalo. **Após impasse com a Rússia, Consórcio Nordeste suspende compra de doses da vacina Sputnik V**. 2021. Estadão. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/saude/apos-impasse-com-a-russia-consorcio-nordeste-suspende-compra-de-doses-da-vacina-sputnik-v/>. Acesso em: 16 fev. 2024.

LOWE, Derek. **Hydroxychloroquine Update for April 6**. 2020. Science. Disponível em: <https://www.science.org/content/blog-post/hydroxychloroquine-update-april-6>. Acesso em: 11 fev. 2024.

MAIA, Gustavo. **Bolsonaro afirma que lockdown é o "caminho do fracasso" para economia brasileira**. 2020. O Globo. Valor Econômico. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/05/14/bolsonaro-afirma-que-lockdown-e-o-caminho-do-fracasso-para-economia-brasileira.ghtml>. Acesso em: 07 fev. 2024.

MALLAPATY, Smriti. China's COVID vaccines have been crucial—now immunity is waning. **Nature**, v. 598, n. 7881, p. 398-399, 2021.

MARANHÃO (Estado). **Legislação**: LEI Nº 11.022, de 4 de Maio de 2019. Disponível em: http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI_11022. Acesso em: 26 jun. 2023.

_____. Câmara de Gestão Pública e Inovação do Consórcio Nordeste planeja ações para 2022. **Agência de Notícias**. 2022. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/noticias/camara-de-gestao-publica-e-inovacao-do-consorcio-nordeste-planeja-acoes-para-2022>. Acesso em: 16 jan. 2023.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions**. Simon and Schuster, 2010.

MARIANO, Ricardo; GERARDI, Dirceu André. Eleições presidenciais na América Latina em 2018 e ativismo político de evangélicos conservadores. **Revista USP**, n. 120, p. 61-76, 2019.

MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet; BLANK, Kermit. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 34, n. 3, p. 341-378, 1996.

MATTEI, Clara E. **The capital order: How economists invented austerity and paved the way to fascism**. University of Chicago Press, 2022.

MCHUGH, James T. Paradiplomacy, protodiplomacy and the foreign policy aspirations of Quebec and other Canadian provinces. **Canadian Foreign Policy Journal**, v. 21, n. 3, p. 238-256, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. SÃO PAULO: Malheiros, 2009, 839 p.

MELLO, Flavia. Teoria dos jogos e relações internacionais: um balanço dos debates. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 44, p. 105-119, 1997.

MENDES, Marcos Vinícius Isaias; FIGUEIRA, Ariane Roder. Paradiplomacy and the International Competitiveness of Cities: the case of Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, 2017.

MENDES, Guilherme. **Bolsonaro wants to disclose Big Pharma payments to doctors**. 2022. The Brazilian Report. Disponível em: <https://brazilian.report/liveblog/2022/04/26/big-pharma-payments-to-doctors/>. Acesso em: 07 fev. 2024.

MENDONÇA, Ana. **Entenda como a família Bolsonaro promoveu a Prevent Sênior**. 2021. Correio Braziliense. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/politica/2021/09/4950718-entenda-como-a-familia-bolsonaro-promoveu-a-prevent-senior.html>. Acesso em: 07 fev. 2024.

MEYER, Peter J. **Brazil: Background and US relations**. Congressional Research Service, 2020. Disponível em: http://defenseassistance.org/primarydocs/160211_crs_br.pdf. Acesso em: 02 ago. 2022.

MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. New York: **Oxford University Press**, 1990.

MICOCCI, Andrea; DI MARIO, Flavia. **The fascist nature of neoliberalism**. Routledge, 2017.

MIES, Maria; SHIVA, Vandana (eds.). **Ecofeminism**. London: Zed Books, 2014.

MIES, Maria. **Patriarchy and accumulation on a world scale: women in the international division of labour**. London: Zed Books, 1986.

MIKLOS, Manoela Salem. **A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo Estado nacional: a experiência brasileira**. 150f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais–UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Universidade Estadual Paulista, São Paulo. 2010.

MILNER, Helen. International Theories of Cooperation Among Nations. **World Politics**, v. 44, n. 3, 1992.

MIURA, Raquel. **Dia do Nordeste: "Frase de Bolsonaro retroalimenta o preconceito das elites contra o povo da região"**. 2022. RFI. UOL. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2022/10/08/dia-do-nordestino-frase-de-bolsonaro-retroalimenta-o-preconceito-das-elites-contra-o-povo-da-regiao.htm>. Acesso em: 10 mar. 2024.

MONARI, Ana Carolina Pontalti; SACRAMENTO, Igor. A “vacina chinesa de João Doria”: a influência da disputa política-ideológica na desinformação sobre a vacinação contra a COVID-19. **Revista Mídia e Cotidiano**, v. 15, n. 3, p. 125-143, 2021.

MORAVCSIK, Andrew. Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics. **International organization**, v. 51, n. 4, p. 513-553, 1997.

MORI, Hiroaki. Intermediary structure of paradiplomacy: examining sister-city links in Japan. **Australian Journal of International Affairs**, p. 1-19, 2023.

MORGENTHAU, Hans Joachim. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Editora Universidade de Brasília, 2003.

MOURA, Erly Catarina et al. Covid-19: evolução temporal e imunização nas três ondas epidemiológicas, Brasil, 2020–2022. **Revista de Saúde Pública**, v. 56, 2022.

MPF. **Glossário de Termos Jurídicos**. Sem data. Disponível em <https://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/glossario>. Acesso em: 09 ago. 2022.

MUNIZ, Bianca; FONSECA, Bruno. **Farmácias venderam mais de 52 milhões de comprimidos do “kit covid” na pandemia**. 2021. Agência Pública. Disponível em: <https://apublica.org/2021/04/farmacias-venderam-mais-de-52-milhoes-de-comprimidos-do-kit-covid-na-pandemia/>. Acesso em: 07 fev. 2024.

NAKABASHI, Luciano. **Na pandemia não existe dicotomia entre economia e saúde**. Jornal da USP. 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/na-pandemia-nao-existe-dicotomia-entre-economia-e-saude/>. Acesso em: 06 fev. 2024.

NETO, Antonio de Melo Guerra; BATISTA, Bruno Amorim. Atuação subnacional no cenário internacional: possibilidades e limites alcançados pela Paradiplomacia Brasileira. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 8, p. 83948-83973, 2021.

NETO, Ulisses Tertio. Bolsonaro, Populism and the Fascist Threat: The Role of Human Rights Defenders in Protecting Brazilian Democracy. **Kairos: A Journal of Critical Symposium**. 2020. p. 47-66.

NICOLELIS, Miguel. O Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste e a pandemia de COVID-19 no Brasil. **OPAS. OMS. CONASS. Planejamento e Gestão. Coleção COVID-19, v2. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Saúde**, p. 126-145, 2021.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Políticação: a ambiguidade que polariza**. 2021. Jornal da Unesp. Disponível em: <https://jornal.unesp.br/2021/10/21/politizacao-a-ambiguidade-que-polariza/>. Acesso em: 13 mar. 2024.

NÚÑEZ, Geni. **Descolonizando afetos: Experimentações sobre outras formas de amar**. 1. ed. Paidós, 2023. 192 p.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia da dependência imperfeita**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. O Conceito de Política Externa. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Gilberto Carvalho de. Para além da polarização racionalismo-reflexivismo nas relações internacionais: A tipologia metodológica de Patrick Jackson eo pluralismo metodológico em debate. **Relações internacionais: R:I**, n. 42, p. 117-136, 2014.

OLIVEIRA, Patrícia; NERY, Tiago. O papel da política externa brasileira e da paradiplomacia na resposta ao coronavírus. *Brazilian foreign affairs and paradiplomacy role in the Coronavirus response efforts*. **Mural Internacional**, v. 12, p. 58859, 2021.

OLIVEIRA, Pedro Carvalho. O Nordeste Brasileiro Entra na Guerra Fria: Poder e Fragmentação Política Nas Relações Brasil-Estados Unidos Diante da Aliança Para o Progresso (1961-1964). **História e Cultura**, v. 9, n. 2, p. 447463-447463, 2020.

OLIVEIRA, Kelly. **Estratégias sociais no Movimento Indígena: representações e redes na experiência da APOINME**. 2010. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

ONU. **Resolution 66/290 on human security**. A/RES/66/290. 2012. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/22/PDF/N1147622.pdf?OpenElement>. Acesso em 01 nov. 2023.

OPAS. Organização Pan-Americana da Saúde. **Histórico da pandemia de COVID-19**. Sem data a. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-COVID-19>. Acesso em: 16 jan. 2023.

_____. Brasil. Sem data b. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/brasil>. Acesso em: 04 mai. 2024.

_____. Organização Pan-Americana da Saúde. **Orientação para a Condução de Revisão Intra-Ação (IAR) Nacional da COVID-19**. 23 de julho de 2020a. Brasília, D.F.: Organização Pan-Americana da Saúde; 2020. Licença: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Disponível em: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53001/OPASWBRAPHECOVID-1920143_por.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 16 jan. 2023.

_____. Organização Pan-Americana da Saúde. **OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus**. 2020b. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>. Acesso em: 16 jan. 2023.

_____. Organização Pan-Americana da Saúde. **OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia**. 2020c. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>. Acesso em: 16 jan. 2023.

_____. Organização Pan-Americana da Saúde. **COVID-19 tem impactos “devastadores” sobre as mulheres, afirma diretora da OPAS**. 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/26-5-2021-covid-19-tem-impactos-devastadores-sobre-mulheres-afirma-diretora-da-opas>. Acesso em: 16 jan. 2023.

_____. Organização Pan-Americana da Saúde. **OMS declara fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19**. 2023. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia-saude-publica-importancia-internacional-referente>. Acesso em: 13 fev. 2024

ORO, Ari Pedro; ALVES, Daniel. Jair Bolsonaro, líderes evangélicos negacionistas e a politização da pandemia do novo coronavírus no Brasil. **Sociedad y religión**, v. 30, n. 54, p. 121-147, 2020.

OXFAM BRASIL. **INEQUALITY IN ACCESS TO COVID-19 VACCINES IN BRAZIL**. Centre for Studies and Research in Health Law (Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário, CEPEDISA) of the School of Public Health (Faculdade de Saúde Pública, FSP) of the University of São Paulo (Universidade de São Paulo, USP). November 2022.

PARAÍBA (Estado). **Legislação**: LEI Nº 11.341, de 23 de Maio de 2019a. Disponível em: <https://auniao.pb.gov.br/servicos/arquivo-digital/doi/2019/maio/diario-oficial-24-05-2019.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2023.

_____. **2019-07-29 - Fala Governador- Fórum de Governadores Consórcio Nordeste**. 02 de agosto de 2019b. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/fala-governador/2019-07-29-fala-governador-forum-de-governadores-consorcio-nordeste>. Acesso em: 22 jan. 2024.

_____. **Consórcio Nordeste e Banco Mundial firmam parcerias nas áreas de energias renováveis, tecnologia, meio ambiente e infraestrutura hídrica**. 2023. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/consorcio-nordeste-e-banco-mundial-firmam-parcerias-nas-areas-de-energias-renovaveis-tecnologia-meio-ambiente-e-infraestrutura-hidrica>. Acesso em: 28 jan. 2024.

PEREIRA, Rodrigo Kuester; QUARESMA, Cristiano Capellani; PELLINI, Alessandra Cristina Guedes. A paradiplomacia como modelo alternativo de Políticas Públicas: o caso da cooperação entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo e Matola na área de resíduos sólidos (2011) e o caso do Estado de São Paulo na compra de vacinas da COVID-19 (2020-2022). **Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes**, v. 11, n. 29, 2023.

PEREIRA, Demetrius Cesario; ROCHA, Rafael Assumpção. Debates teóricos em Relações Internacionais: origem, evolução e perspectiva do “embate” Neo-Neo. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 3, n. 6, p. 313-328, 2015.

PERES, Hugo Freitas. O debate entre Neorrealismo e Neoliberalismo. **Revista Intersaberes**, v. 4, n. 7, p. 69-88, 2009.

PEREZ, Olívia Cristina; SANTANA, Luciana. Ações do Consórcio Nordeste no combate à pandemia de Covid-19. **Nau Social**, v. 11, n. 21, p. 259-270, 2020.

PEREZ-MARIN, A. M. et al. Núcleos de desertificação no semiárido brasileiro: ocorrência natural ou antrópica?. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 17, n. 34, p. 87 - 106, 2012.

PERNAMBUCO (Estado). **Legislação**: LEI Nº 16.580, de 28 de Maio de 2019. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=45905>. Acesso em: 26 jun. 2023.

PESSOA, Zoraide Souza; TEIXEIRA, Rylanneive Leonardo Pontes; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Interfaces between vulnerabilities, governance, innovation and capacity of response to COVID-19 in Brazilian Northeast. **Ambiente & Sociedade**, v. 23, 2020.

PETERS, B. G. **The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration**. Routledge, 2018.

PETERSON, V. Spike. Problematic premises: positivism, modernism and masculinism in IPE. *In: Handbook on the International Political Economy of Gender*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 23-36, 2018.

PIAUI (Estado). ENCONTRO COMEMORATIVO DE COOPERAÇÃO. **Declaração conjunta dos estados do Nordeste e da Embaixada da França no Brasil**, 2021a. Disponível em: https://www.pi.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/AS-061-21-oficio-Encontro-Comemorativo-A4_.pdf. Acesso em: 16 jan. 2023.

_____. Diário Oficial. **CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE - RESOLUÇÃO Nº 04, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2021**, 2021b. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Resolucao_n_4_2021_2_Alteracao_estatuto_Consorcio_Nordeste.pdf. Acesso em: 16 jan. 2023.

_____. **Legislação**: LEI Nº 7.299, de 11 de Julho de 2019. Disponível em: https://sapl.al.pi.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/4469/7229_2019.pdf. Acesso em: 26 jun. 2023.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity**. Oxford university press, 2017.

POWELL, Robert. Anarchy in international relations theory: the neorealist-neoliberal debate. **International organization**, v. 48, n. 2, p. 313-344, 1994.

PUTNAM, Robert D. **Bowling alone: The collapse and revival of American community**. Simon and schuster, 2000.

_____. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e política**, v. 18, p. 147-174, 2010.

_____. Diplomacy and domestic politics; the logic of two-level games. **International organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

QUEIROGA, Louise. **Bolsonaro contraria autoridades de Saúde e afirma que infecção por Covid-19 é 'mais eficaz' do que vacinação**. 2021. O GLOBO. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-contraria-autoridades-de-saude-afirma-que-infeccao-por-covid-19-mais-eficaz-do-que-vacinacao-25066354>. Acesso em: 08 fev. 2024.

QUEIROZ, M. de; SOUSA, F. G. A. de .; PAULA, G. Q. de. Educação e Pandemia: impactos na aprendizagem de alunos em alfabetização. **Ensino em Perspectivas**, [S. l.], v. 2, n. 4, p. 1–9, 2021.

QUESSADA, Miguel. A agenda setting das fake news: uma análise da desinformação contra a esquerda brasileira à luz da ciência política. **Desenvolvimento Socioeconômico em Debate**, v. 8, n. 1, p. 88-112, 2022.

RBA. **Empresa dos EUA devolve à Bahia dinheiro de respiradores não entregues**. 2022. Rede Brasil Atual. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/saude-e-ciencia/empresa-dos-eua-devolve-a-bahia-dinheiro-de-respiradores-nao-entregues/>. Acesso em: 16 fev. 2024.

_____. **Vacina russa: governadores do Nordeste vão pagar mais barato que Bolsonaro**. 2021. Rede Brasil Atual. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/saude-e-ciencia/vacina-russa-governadores-do-nordeste-vaopagar-mais-barato-que-bolsonaro/>. Acesso em: 16 fev. 2024.

RECUERO, Raquel; GRUZD, Anatoliy. Cascatas de Fake News Políticas: um estudo de caso no Twitter. **Galáxia** (São Paulo), p. 31-47, 2019.

RESENDE, B. The fascist performances of Bolsonarismo. **Confluenze-Rivista Di Studi Iberoamericani**, p. 254-269, 2021.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). **Legislação**: LEI Nº 10.557, de 17 de Julho de 2019. Disponível em:

http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20190718&id_doc=652415. Acesso em: 26 jun. 2023.

_____. Assembleia Legislativa. **CPI pede indiciamento de governadores do RN e BA, dois ex-ministros e empresários**. 2021. Disponível em:

<https://www.al.rn.leg.br/noticia/24271/cpi-indicia-governadores-do-rn-e-ba-dois-ex-ministros-e-empresarios#:~:text=A%20CPI%20da%20Covid%20da,dos%20nove%20estados%20da%20regi%C3%A3o>. Acesso em: 16 fev. 2024.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RIoux OUIMET, Hubert. From sub-state nationalism to subnational competition states: the development and institutionalization of commercial paradiplomacy in Scotland and Quebec. **Regional & Federal Studies**, v. 25, n. 2, p. 109-128, 2015.

ROCHA, William Monteiro. Paradiplomacia, desenvolvimento e integração regional de cidades amazônicas: desafios e especificidades do estado do Pará. *In*: **3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011**, 3., 2011, São Paulo. Associação Brasileira de Relações Internacionais. Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300059&lng=en&nrm=abn. Acesso em: 22 mai. 2021.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; MATTIOLI, Thiago. Paradiplomacy, security policies and city networks: the case of the Mercocities Citizen Security Thematic Unit. **Contexto Internacional**, v. 39, p. 569-587, 2017.

RODRIGUES, Gilberto. Internacionalismo Municipal. *In*: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; XAVIER, Marcos; DE MELO ROMÃO, Wagner. **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. Desatino, 2009.

RODRIGUES, Alex. **Acusada de fraude, empresa tentou vender respiradores a outros estados**. 2020. Agência Brasil EBC. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-06/acusada-de-fraude-empresa-tentou-vender-respiradores-outros-estados>. Acesso em: 16 fev. 2024.

RODRIGUES, Henrique. **A última vingança de Bolsonaro contra os nordestinos**. 2022. Revista Fórum. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/2022/12/24/ultima-vingana-de-bolsonaro-contra-os-nordestinos-129159.html>. Acesso em: 10 mar. 2024.

ROLIM, Henrique Sérgio Cavalcanti; ROLIM, Francisco Mozart Cavalcanti. Avaliação de desempenho no setor público mediante aplicação do Balanced Scorecard. **Revista Científica Intermeio**, Fortaleza, 2013.

ROMERO, María del Huerto. Gobiernos locales y Mercosur. **Territorios**, Bogotá, n. 8, p. 13-37, 2002.

ROSENAU, James N. A pre-theory revisited: World politics in an era of cascading interdependence. **International Studies Quarterly**, v. 28, n. 3, p. 245-305, 1984.

ROSSI, Rinaldo de Castilho; SILVA, Simone Affonso da. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de COVID-19. **Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica**, n. 18, 2020.

ROSSO, Priscila Freires. O Surgimento e a Consolidação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIS): A Paradiplomacia no Contexto Brasileiro. **Revista de Iniciação Científica da FFC-(Cessada)**, v. 15, n. 2, p. 31-42, 2015.

RUSSEL, Roberto. **Política exterior y tomada de decisiones en la América Latina**. Buenos Aires: GEL, 1990

RYAN, J. Michael (Ed.). **COVID-19: Cultural Change and Institutional Adaptations**. Taylor & Francis, 2022.

SAID, Flávia. **MANDETTA ANUNCIA QUE FOI DEMITIDO POR BOLSONARO E DEFENDE TRANSIÇÃO SUAVE**. 2020. Congresso em Foco. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/mandetta-anuncia-que-foi-demitido-por-bolsonaro-e-defende-transicao-suave/>. Acesso em: 12 fev. 2024.

SAMPAIO, Cristiane. **“Lampejo separatista”: políticos reagem a declaração de Zema sobre "protagonismo" do Sul e Sudeste contra Nordeste**. 2023. Brasil de Fato. Disponível em: <https://www.brasildefatomg.com.br/2023/08/07/lampejo-separatista-politicos-reagem-a-declaracao-de-zema-sobre-protagonismo-do-sul-e-sudeste-contr-nordeste>. Acesso em: 03 abr. 2024.

SANTINI, Rose Marie et al. Do you believe in fake after all? WhatsApp disinformation campaign during the Brazilian 2018 presidential election. **Politics of Disinformation: The Influence of Fake News on the Public Sphere**, p. 49-66, 2021.

SANTOS, Mateus da Cunha; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. A disputa pelo poder político em meio à pandemia de COVID-19: análise do confronto entre João Doria e Jair Bolsonaro. **Revista Panorama-Revista de Comunicação Social**, v. 10, n. 1, p. 8-13, 2020.

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. São Paulo: Hucitec, 1986.

_____. **O trabalho do geógrafo no terceiro mundo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. 4 ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. **Por uma outra Globalização: Do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. **A Natureza do Espaço: Técnica, Razão e Emoção**. 3ª Edição. São Paulo: Edusp (Editora da USP), 2003.

SARDINHA, Edson. **CABEÇUDO, PAU DE ARARA, PARAÍBA: DEZ VEZES EM QUE BOLSONARO FOI PRECONCEITUOSO COM NORDESTINOS**. 2022. Congresso em Foco. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/cabecudo-pau-de-arara-paraiba-10-vezes-em-que-bolsonaro-foi-preconceituoso-com-nordestinos/>. Acesso em: 12 fev. 2024.

SASSEN, Saskia. **The global city**. New York, 1991.

_____. The global city: Introducing a concept. **Brown J. World Aff.**, v. 11, p. 27, 2005.

SCHARGEL, Sergio. O que resta do Bolsonarismo. **Orbis-Boletim Trimestral do LEPEB/UFF**, v. 1, n. 1, p. 5-8, 2023.

SENADO FEDERAL. **Gabinete do Senador EDUARDO GIRÃO**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/bfc29704-da84-469d-b6a5-2ae098ffd3f5>. Acesso em: 18 jul. 2022.

SERGIPE (Estado). **Legislação:** LEI Nº 8.536, de 28 de Maio de 2019. Disponível em: <http://acervo.se.gov.br/easysearch/cachedownloader?collection=default&docId=77f482e8897788e178d71d5f7d6348959e872a7d&fieldName=Lei&extension=pdf>. Acesso em: 26 jun. 2023.

SHIMIZU, Helena Eri et al. Regionalização e crise federativa no contexto da pandemia da COVID-19: impasses e perspectivas. **Saúde em Debate**, v. 45, p. 945-957, 2021.

SHIRAEF, M. Closed borders, travel bans and halted immigration: 5 ways COVID-19 changed how—and where—people move around the world. **The Conversation**, v. 19, 2021.

SILVA, Emanuel. “Compartilhareis as fakes e as fakes me elegerão”: uma análise de fakes news anti-Haddad em redes sociais de católicos carismáticos. **Agenda Política**, v. 7, n. 2, p. 56-79, 2019.

SILVA, Danielly Caroliny de Andrade. **Desenvolvimento do Nordeste: uma análise do desenvolvimento e os efeitos econômicos e sociais na região nos governos do PT (2003 – 2016), a partir do Programa Bolsa Família e do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC**. 2020. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

SILVA, Jaqueline Victória Santana. **A cisão da conjuntura paradiplomática brasileira durante o governo Bolsonaro: o caso do Consórcio Nordeste (2019 – 2021)**. São Cristóvão, 2022. Monografia (graduação em Relações Internacionais) - Departamento de Relações Internacionais, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2022.

SILVA, Thaís; OLIVEIRA, Sydia. O QUE DIZEM OS DISCURSOS OFICIAIS PROFERIDOS PELO EX-PRESIDENTE DO BRASIL, JAIR BOLSONARO, DURANTE O ENFRENTAMENTO DA COVID-19 NO PAÍS. **Cadernos de Estudos Sociais**, v. 38, n. 2, 2023.

SIMÕES, Eduardo. **Governo Bolsonaro é denunciado na ONU por "tragédia humanitária" na pandemia**. 2021. Reuters. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/politica-onu-bolsonaro-humanitaria-idLTAKBN2B72IS/>. Acesso em: 12 fev. 2024.

SIQUEIRA, André. **Governadores do Nordeste rebatem ação de Bolsonaro contra isolamento social: ‘Somos a favor da vida’**. 2021. Jovem Pan. Disponível em: <https://jovempan.com.br/noticias/politica/governadores-do-nordeste-rebatem-acao-de-bolsonaro-contra-isolamento-social-somos-a-favor-da-vida.html>. Acesso em: 28 jan. 2024.

SNIDAL, Duncan. The game theory of international politics. **World Politics**, v. 38, n. 1, p. 25-57, 1985.

SOBREIRA, Amanda. **Xenofobia contra nordestinos revela forte racismo no Brasil, dizem especialistas**. Com 13 milhões de votos a favor do candidato Lula, Nordeste é alvo de preconceito validado pelo presidente Bolsonaro. 2022. Brasil de Fato. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/10/07/xenofobia-contra-nordestinos-revela-forte-racismo-no-brasil-dizem-especialistas>. Acesso em: 28 jan. 2024.

SOLDATOS, Panayotis. **An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors**. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.

SOUTO, Xênia. Vacinas contra a Covid-19: estado da arte. **Recital - Revista de Educação, Ciência e Tecnologia de Almenara/MG**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 12–35, 2020.

SOUZA, Guilherme. INTERNACIONALIZACIÓN DESCENTRALIZADA COMO CAMINO PARA EL DESARROLLO: PERSPECTIVAS Y ACCIONES DEL CONSORCIO NORDESTE. **EQUIPO**, p. 99, 2021.

STONE, Deborah A. **Policy paradox: The art of political decision making**. United States of America: Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 1997.

TAVARES, Leonardo Pereira; DE OLIVEIRA JÚNIOR, Francisco Lima; MAGALHÃES, Marina. Análise dos discursos do Presidente Jair Bolsonaro em meio à pandemia: o coronavírus é só uma “gripezinha”? **Research, Society and Development**, v. 9, n. 7, p. e609974469-e609974469, 2020.

THIES, Cameron G. Are two theories better than one? A constructivist model of the neorealist–neoliberal debate. **International Political Science Review**, v. 25, n. 2, p. 159-183, 2004.

TICKNER, J. Ann. You just don't understand: troubled engagements between feminists and IR theorists. **International Studies Quarterly**, v. 41, n. 4, p. 611-632, 1997.

TOLEDO, Marina. **Zema defende consórcio Sul-Sudeste e diz que grupo quer “protagonismo político”**. 2023. CNN Brasil. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/zema-defende-consorcio-sul-sudeste-e-diz-que-grupo-quer-protagonismo-politico/> Acesso em: 03 abr. 2024.

TOTORICAGÜENA, Gloria. Diasporas as non-central government actors in foreign policy: The trajectory of Basque paradiplomacy. **Nationalism and Ethnic Politics**, v. 11, n. 2, p. 265-287, 2005.

UCLG. **The Live Learning Experience Knowledge Hub / #Covid19 #BeyondTheOutbreak**. 2020. Disponível em: <https://www.beyondtheoutbreak.uclg.org/about>. Acesso em: 10 nov. 2023.

UNDP. **Human Development Report 1994**. 1994. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostatpdf.pdf>. Acesso em 01 nov. 2023.

_____. **Connecting cities for global health**. Representation Office European Union, July 2. 2020. Disponível em: <https://www.undp.org/european-union/press-releases/connecting-cities-global-health>. Acesso em: 10 nov. 2023.

UNTFHS. **Human security in theory and practice**: An overview of the human security concept and the United Nations Trust Fund for Human Security. 2009.

UNICEF. **UNICEF assina memorando de entendimento com Consórcio Nordeste.** 2023. Disponível em: <https://encurtador.com.br/jqtvS>. Acesso em: 28 jan. 2024.

URAZOV, Alexey. **VACINA “SPUTNIK V” JÁ ESTÁ REGISTRADA EM 26 PAÍSES.** Sem data. Disponível em: <https://sputnikvaccine.com/prt/newsroom/pressreleases/vacina-sputnik-v-j-est-registrada-em-26-pa-ses/>. Acesso em: 07 maio 2024.

VASCONCELOS, Ana Carolina. **Relembre outras vezes em que Romeu Zema foi preconceituoso com a população do Nordeste.** 2023. Brasil de Fato. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/08/08/relembre-outras-vezes-em-que-romeu-zema-foi-preconceituoso-com-a-populacao-do-nordeste>. Acesso em: 03 abr. 2024.

VALLE, Sabrina. **Vaccine refusal in Brazil grows to 22%, most reject Chinese shot: poll.** Reuters. 2020. December 12, 2020:28 PM GMT-3Updated 3 years ago. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/idUSKBN28M0VB/>. Acesso em: 28 jan. 2024.

VALENTE, Jonas. **Covid-19: governo declara transmissão comunitária em todo o país.** 2020. Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-03/covid-19-governo-declara-transmissao-comunitaria-em-todo-o-pais>. Acesso em: 12 fev. 2024.

_____. **Consórcio Nordeste suspende compra da vacina Sputnik V.** 2021. Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-08/consorcio-nordeste-suspende-compra-da-vacina-sputnik-v>. Acesso em: 12 fev. 2024.

VARGAS, M. **Saúde prevê gastar R\$ 250 milhões para pôr 'kit-covid' em farmácias populares.** Estadão. 2020. Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,saude-preve-gastar-r-250-milhoes-para-por-kit-covid-em-farmacias-populares,70003547892>. Acesso em: 05 ago 2022.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. **Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira.** *Meridiano 47-Journal of Global Studies*, v. 20, 2019.

VIEIRA, Alexandre. **CONSÓRCIO NORDESTE. Consorcio Nordeste e França renovam acordo de cooperação.** 2021c. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/consorcio-nordeste-e-franca-renovam-acordo-de-cooperacao/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

_____. **CONSÓRCIO NORDESTE. Consorcio Nordeste estreita relação com Reino Unido com foco em investimentos para região.** 2021b. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/consorcio-nordeste-estreita-relacao-com-reino-unido-com-foco-em-investimentos-para-a-regiao/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

_____. **CONSÓRCIO NORDESTE. Consorcio Nordeste emite nota sobre relatório final da CPI do RN.** 2021a. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/consorcio-nordeste-emite-nota-sobre-relatorio-final-da-cpi-do-rn/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 62, p. 127–139, out. 2006.

VILLACORTE, Habacuque. **Deputados propõem a saída de Sergipe do Consórcio Nordeste**. Sem data. Disponível em: <https://al.se.leg.br/deputados-propoem-a-saida-de-sergipe-do-consorcio-nordeste/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

WALLERSTEIN, Immanuel. The inter-state structure of the modern world-system. **International theory: positivism and beyond**, p. 87-107, 1996.

WALTZ, Kenneth N. The anarchic structure of world politics. **International politics: enduring concepts and contemporary issues**, p. 29-49, 1979.

WENDT, Alexander E. The agent-structure problem in international relations theory. **International organization**, v. 41, n. 3, p. 335-370, 1987.

WEBBER, Jeffery R. A great little man: The shadow of Jair Bolsonaro. **Historical Materialism**, v. 28, n. 1, p. 3-49, 2020a.

_____. Late fascism in Brazil? Theoretical reflections. **Rethinking Marxism**, v. 32, n. 2, p. 151-167, 2020b.

WERNECK, Alexandre. Covid para bater boca: o moralismo ostentatório na ‘disputa de marra’ entre presidente e governadores sobre o enfrentamento da pandemia. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. Rio de Janeiro: Reflexões na Pandemia**, p. 1-25, 2021.

WHO. World Health Organization. Regional Office for Africa. **Effectiveness of use of chloroquine/ hydroxychloroquine in COVID-19 case management: based on information as at 20 May 2020**. World Health Organization. Regional Office for Africa. 2020a. Licença: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Disponível em: <https://iris.who.int/handle/10665/332261>. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. **Responding to community spread of COVID-19: interim guidance, 7 March 2020**. World Health Organization, 2020b. WHO REFERENCE NUMBER: WHO/COVID-19/Community_Transmission/2020.1.

_____. **Overview of public health and social measures in the context of COVID-19: interim guidance, 18 May 2020**. World Health Organization. 2020c. Licença: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Disponível em: <https://iris.who.int/handle/10665/332115>. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. **Maintaining essential health services: operational guidance for the COVID-19 context: interim guidance, 1 June 2020**. World Health Organization, 2020d. WHO REFERENCE NUMBER: WHO/2019-nCoV/essential_health_services/2020.2.

_____. **Behavioural considerations for acceptance and uptake of COVID-19 vaccines**: WHO Technical Advisory Group on Behavioural Insights and Sciences for Health, meeting report, 15 October 2020. Geneva: World Health Organization; 2020e. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240016927>. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. WHO Headquarters (HQ). **COVID-19 STRATEGY UPDATE**. Geneva, Switzerland, 14 April 2020f. Disponível em:

<https://www.who.int/publications/m/item/COVID-19-strategy-update>. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. WHO Headquarters (HQ). **SAVE LIVES: Clean Your Hands - in the context of COVID-19**. COVID-19: Essential health services. 5 April 2020g. Disponível em: <https://www.who.int/publications/m/item/save-lives-clean-your-hands-in-the-context-of-covid-19>. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. WHO Headquarters (HQ). **Considerations for Public Health and Social Measures in the Workplace in the Context of COVID-19**. 10 May 2020h. WHO REFERENCE NUMBER: WHO/2019-nCoV/Adjusting_PH_measures/Workplaces/2020.1 Disponível em: https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Adjusting_PH_measures-Workplaces-2020.1. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. WHO Headquarters (HQ). **Criteria for releasing COVID-19 patients from isolation**. Scientific Brief. 17 June 2020i. WHO REFERENCE NUMBER: WHO/2019-nCoV/Sci_Brief/Discharge_From_Isolation/2020.1 Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/criteria-for-releasing-covid-19-patients-from-isolation>. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. WHO Headquarters (HQ). **Investing in and building longer-term health emergency preparedness during the COVID-19 pandemic**. 6 July 2020j. WHO REFERENCE NUMBER: WHO/2019-nCoV/Emergency_Preparedness/Long_term/2020.1 Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/investing-in-and-building-longer-term-health-emergency-preparedness-during-the-covid-19-pandemic>. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. WHO Headquarters (HQ). **Preventing and managing COVID-19 across long-term care services: Policy brief**. 24 July 2020k. WHO REFERENCE NUMBER: WHO/2019-nCoV/Policy_Brief/Long-term_Care/2020.1 Disponível em: https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Policy_Brief-Long-term_Care-2020.1. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. WHO Headquarters (HQ). **Water, sanitation, hygiene, and waste management for SARS-CoV-2, the virus that causes COVID-19**. 29 July 2020l. WHO REFERENCE NUMBER: WHO/2019-nCoV/IPC_WASH/2020.4 Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-IPC-WASH-2020.4>. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. Strategic Health Operations, WHO Headquarters (HQ), WHO Worldwide. **WHO COVID-19 Preparedness and Response Progress Report - 1 February to 30 June 2020**. 3 August 2020m. Disponível em: <https://www.who.int/publications/m/item/who-covid-19-preparedness-and-response-progress-report---1-february-to-30-june-2020>. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. WHO Headquarters (HQ). **Pulse survey on continuity of essential health services during the COVID-19 pandemic: interim report, 27 August 2020**. 27 August 2020n. WHO REFERENCE NUMBER: WHO/2019-nCoV/EHS_continuity/survey/2020.1 Disponível em: https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-EHS_continuity-survey-2020.1. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. WHO Headquarters (HQ). **Considerations for school-related public health measures in the context of COVID-19**. 14 September 2020o. WHO REFERENCE NUMBER: WHO/2019-nCoV/Adjusting_PH_measures/Schools/2020.2 Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/considerations-for-school-related-public-health-measures-in-the-context-of-covid-19>. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. WHO Headquarters (HQ). **Schools and other educational institutions transmission investigation protocol for coronavirus disease 2019 - Draft version 1.1**. 30 September 2020p. WHO REFERENCE NUMBER: WHO/2019-nCoV/Schools_transmission/2020.1. Disponível em: https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Schools_transmission-2020.1. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. Strategic Health Operations, WHO Headquarters (HQ), WHO Worldwide. 2021 **MID-YEAR REPORT: WHO STRATEGIC ACTION AGAINST COVID-19**. Geneva: World Health Organization; 2021a. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Disponível em: <https://who.int/publications/m/item/2021-mid-year-report---who-strategic-action-against-covid-19>. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. WHO Headquarters (HQ). **Holding gatherings during the COVID-19 pandemic: WHO policy brief**, 2 August 2021b. WHO REFERENCE NUMBER: WHO/2019-nCoV/Policy_Brief/Gatherings/2021.1 Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/holding-gatherings-during-the-covid-19-pandemic-who-policy-brief-2-august-2021>. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. WHO Headquarters (HQ). **Guidance for surveillance of SARS-CoV-2 variants: Interim guidance**, 9 August 2021c. WHO REFERENCE NUMBER: WHO/2019-nCoV/surveillance/variants/2021.1 Disponível em: https://www.who.int/publications/i/item/WHO_2019-nCoV_surveillance_variants. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. WHO Headquarters (HQ). **COVID-19 infection prevention and control living guideline: mask use in community settings**, 22 December 2021d. WHO REFERENCE NUMBER: WHO/2019-nCoV/IPC_masks/2021.1. Disponível em: https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-IPC_masks-2021.1. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. WHO Headquarters (HQ). **Infection prevention and control (IPC) in health-care facilities in the event of a surge or resurgence in cases of COVID-19**, 17 December 2021e. WHO REFERENCE NUMBER: WHO/2019-nCoV/IPC_Surge/2021.1. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-IPC-Surge-2021.1>. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. WHO Health Emergencies Programme (WHE). **COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan 2022: Global Monitoring and Evaluation Framework**. Geneva: World Health Organization; 2022a. Disponível em <https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-strategic-preparedness-and-response-plan-2022--global-monitoring-and-evaluation-framework>. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. Environment, Climate Change and Health (ECH), Water, Sanitation, Hygiene and Health (WSH), WHO Headquarters (HQ). **Environmental surveillance for SARS-COV-2 to**

complement public health surveillance – Interim Guidance - COVID-19: Infection prevention and control / WASH. 14 April 2022b. WHO REFERENCE NUMBER: WHO/HEP/ECH/WSH/2022.1 Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-HEP-ECH-WSH-2022.1>. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. COVAX, WHO Headquarters (HQ). **Accelerating COVID-19 Vaccine Deployment:** Removing obstacles to increase coverage levels and protect those at high risk. G20 INDONESIA. 20 April 2022c. CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Disponível em: <https://www.who.int/publications/m/item/accelerating-covid-19-vaccine-deployment>. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. **Global excess deaths associated with COVID-19, January 2020 - December 2021. A comprehensive view of global deaths directly and indirectly associated with the COVID-19 pandemic.** 2022d. Disponível em: <https://www.who.int/data/stories/global-excess-deaths-associated-with-covid-19-january-2020-december-2021>. Acesso em: 06 fev. 2024.

_____. Strategic Health Operations, WHO Headquarters (HQ). **Considerations for implementing and adjusting public health and social measures in the context of COVID-19:** Interim guidance, 30 March 2023. World Health Organization, 2023a. WHO REFERENCE NUMBER: WHO/2019-nCoV/Adjusting_PH_measures/2023.1. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/who-2019-ncov-adjusting-ph-measures-2023.1>. Acesso em: 20 set. 2023.

_____. **Guidance for conducting a country COVID-19 after action review (AAR),** 31 August 2023. Geneva: World Health Organization; 2023b. WHO REFERENCE NUMBER: WHO/2019-nCoV/Country_AAR/2023.1. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Disponível em: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/372578/WHO-2019-nCoV-Country_AAR-2023.1-eng.pdf?sequence=1. Acesso em: 20 set. 2023.

WHO; UNESCO; UNICEF. **Considerations for school-related public health measures in the context of COVID-19: annex to considerations in adjusting public health and social measures in the context of COVID-19,** 14 September 2020. WHO reference number: WHO/2019-nCoV/Adjusting_PH_measures/Schools/2020.1e=1. Licence: e CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Disponível em: <https://www.who.int/publications-detail-redirect/considerations-for-school-related-public-health-measures-in-the-context-of-covid-19>. Acesso em: 20 set. 2023.

WHO et al. WHO Headquarters (HQ). **Interim Guidance Public Health and Social Measures for COVID-19 Preparedness and Response Operations in Low Capacity and Humanitarian Settings.** 7 May 2020 | COVID-19: Vulnerable populations and fragile settings. Disponível em: <https://www.who.int/publications/m/item/public-health-and-social-measures-for-covid-19-preparedness-and-response-in-low-capacity-and-humanitarian-settings>. Acesso em: 20 set. 2023.

WIECZYNSKI, Marineide; ANDREOLLA, Elisiane. As ferramentas da gestão social utilizada pelas organizações que prestam serviços sociais à comunidade e pertencem à microrregião do extremo oeste do Estado de Santa Catarina. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 4, n. 1, p. 1-17, 2005.

WILHELMY, Manfred. **Política internacional: enfoques y realidades**. Buenos Aires: GEL, 1988.

WILSON, James Q. **Bureaucracy: What government agencies do and why they do it**. Hachette UK, 2019.

WINTER, Brian. Messiah complex: How Brazil made Bolsonaro. **Foreign Aff.**, v. 99, p. 119, 2020.

WORLD BANK. **Indicators | Data**. 2024. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator>. Acesso em: 07 fev. 2024.

WORLDOMETER. **COVID-19 CORONAVIRUS PANDEMIC**. 2024c. Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>. Acesso em: 07 mai. 2024.

_____. **WORLD / COUNTRIES / BRAZIL**. 2023. Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/brazil/>. Acesso em: 18 set. 2023.

_____. **WORLD / COUNTRIES / CHINA**. 2024a. Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/china/>. Acesso em: 07 fev. 2024.

_____. **WORLD / COUNTRIES / ARGENTINA**. 2024b. Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/argentina/>. Acesso em: 07 fev. 2024.

YABRUDE, Angela Theresa Zuffo et al. Desafios das Fake News com idosos durante infodemia sobre COVID-19: experiência de estudantes de medicina. **Revista Brasileira de Educação Médica**, v. 44, 2020.

YAMI, Muhammad; DARMAWAN, Arif. Paradiplomacy and The Future of Cooperation Between Regions. *In: 2014 International Conference on Public Management*. **Atlantis Press**, 2014. p. 307-311.

ŽIŽEK, Slavoj. **Eles não sabem o que fazem: O sublime objeto da ideologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.

_____. **The ticklish subject: The absent centre of political ontology**. Verso, 1999.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; ESPÍNOLA, Gepherson Macêdo. Programas sociais no Brasil: um estudo sobre o programa bolsa família no interior do nordeste brasileiro. **Caderno CRH**, v. 28, p. 147-164, 2015.

ZORZETTO, Ricardo. **Linhagens da variante ômicron elevam o total de casos de Covid-19 no final de 2022**: média semanal de novas infecções aumentou 12 vezes de novembro a meados de dezembro e o de mortes, 4,6 vezes. Média semanal de novas infecções aumentou 12 vezes de novembro a meados de dezembro e o de mortes, 4,6 vezes. 2023. FAPESP. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/linhagens-da-variante-omicron-elevam-o-total-de-casos-de-covid-19-no-final-de-2022/>. Acesso em: 13 fev. 2024.