

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
DO RIO DE JANEIRO



**A ATUAÇÃO PARADIPLOMÁTICA DO CONSÓRCIO NORDESTE NO  
CONTEXTO PANDÊMICO E SEU ARRANJO COALIZACIONAL**

**RONALDO DE SOUZA RAPOSO SOBRINHO**

**ORIENTADOR: SÉRGIO VELOSO DOS SANTOS JÚNIOR**

**RIO DE JANEIRO**

**2022.2**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
DO RIO DE JANEIRO



RONALDO DE SOUZA RAPOSO SOBRINHO

**A ATUAÇÃO PARADIPLOMÁTICA DO CONSÓRCIO NORDESTE  
NO CONTEXTO PANDÊMICO E SEU ARRANJO  
COALIZACIONAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

ORIENTADOR: SÉRGIO VELOSO DOS SANTOS JÚNIOR

RIO DE JANEIRO

2022.2

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, sobretudo, a mim. Agradeço por ter tido força de vontade ao longo dos últimos quatro anos de, apesar de todas as adversidades, trabalhar, estudar, e buscar ser sempre o melhor em tudo que faço. Agradeço por não ter desistido de trilhar o meu caminho quando muitos outros falaram que esse lugar não era para mim. Agradeço por ser quem sou e pelo profissional que tenho me tornado.

Agradeço também ao Universo, ao Cosmos, a Deus, aos deuses e a todas as forças da natureza que me permitiram desfrutar de momentos tão incríveis nessa jornada rumo à Graduação. Sou grato por tudo que o destino me proporcionou, pelas pessoas que conheci, pelas amizades que nutri, pelas frustrações que passei, pelos desencantamentos que sofri, pelas situações inusitadas que vivi.

Agradeço por ter uma irmã tão boa para mim. Tati, eu amo você e essa carta de agradecimentos só existe porque lá atrás, em 2018, você me fez sonhar com ela. Obrigado por ser a lanterna da minha vida que ilumina os meus passos. Rodrigo, obrigado por todo suporte, carinho, atenção e zelo nessa jornada. Sem você, esse momento não seria possível. Lucas, meu sobrinho, essa é para você também! Em menor escala, agradeço à minha mãe e aos meus irmãos.

Agradeço aos companheiros que fiz nesse trajeto intenso da graduação. Ao meu RivoTRIO, formado no IRI -- Vivi e Duda, vocês são especiais demais para mim. Aos amigos que a PUC me deu -- Camila, Julia, Luana, Rafaela, Joaquim, vocês fazem parte disso. Aos amigos que os amigos da PUC me deram: Loise, Dani, Maria, Laura e Juliana, amo vocês. Por fim, um agradecimento mais que especial à Natália -- Tchury, minha graduação teria sido péssima se não fosse por você.

Por fim, um agradecimento ao Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, lugar que tanto me ensinou. Obrigado a meu orientador, Sérgio Veloso, pelo carinho de sempre; ao Ricardo Oliveira, por ser o melhor ser humano que eu já tive o prazer de conhecer; a Manu Trindade, profissional que admiro com todo meu coração; e às professoras Paula Sandrin e Carol Salgado, que fizeram eu me apaixonar pelo campo de Relações Internacionais.

## **RESUMO**

A pandemia de Coronavírus no Brasil e a ausência de medidas de resposta coordenadas fizeram com que os sistemas de saúde sucumbissem rapidamente no país. Regiões menos assistidas, como o Nordeste, foram mais afetadas por essa descoordenação entre estados e Governo Federal. Nesse contexto, o Consórcio Nordeste (CN), entidade jurídica pré-pandêmica que reúne os 9 estados nordestinos, exerceu um papel fundamental para mitigar os efeitos da pandemia na região. Por meio da mobilização da paradiplomacia para coordenação regional com governos internacionais e entidades empresariais externas, a atuação do Consórcio durante a pandemia lhe concedeu configuração análoga àquela de uma coalizão. Assim, esta pesquisa busca compreender a paradiplomacia enquanto ferramenta para a gestão dos estados, destacando as estratégias de resolução de crises e internacionalização empregadas por estas entidades e empreendendo esforços analíticos para localizar tais referências dentro do contexto pandêmico e propor um diálogo entre a literatura sobre coalizões e sobre paradiplomacia. Mais concretamente, esses temas serão abordados por meio de um estudo sobre as transformações observadas no Consórcio do Nordeste desde a sua criação, com atenção especial às rearticulações na institucionalidade, nas linhas de ação e nos efeitos almejados pela coalizão paradiplomática no contexto da pandemia.

**Palavras-chave:** Paradiplomacia, pandemia, Consórcio Nordeste, coalizão.

## SUMÁRIO

Lista de abreviações	5
Lista de figuras	6
Introdução	7
Consórcios e Conceitos	11
<i>Ponto de partida: paradiplomacia e coalizões</i>	11
<i>Consórcio Nordeste: surgimento e desenvolvimento</i>	13
<i>Ensaio desenvolvimentistas anteriores ao Consórcio</i>	18
Atravessamentos da pandemia nos arranjos institucionais do Governo Federal	21
<i>O descompasso entre as esferas políticas no Brasil</i>	21
<i>Movimentos para enfrentamento da pandemia</i>	22
<i>O caso Maranhão e a mobilização da paradiplomacia</i>	26
<i>Relação China-Brasil X Relação China-'brasis'</i>	28
Consórcios como Coalizões Paradiplomáticas	30
<i>A lógica da ação coletiva e os arranjos coalizacionais</i>	30
<i>O Consórcio Nordeste como coalizão paradiplomática</i>	33
Conclusão	34
Referências Bibliográficas	36

## LISTA DE ABREVIACOES

CN	Consórcio Nordeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
EPI	Equipamento de Proteção Individual
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
OMC	Organização Mundial de Comércio
PT	Partido dos Trabalhadores
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação e da Cultura
PRDNE	Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econmico
GTDN	Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste
ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema nico de Saúde
FNS	Fundo Nacional de Saúde

## LISTA DE FIGURAS

<b>Imagem 1:</b> Tweet Eduardo Bolsonaro	_____	30
<b>Imagem 2:</b> Tweet Embaixada da China no Brasil	_____	31

## INTRODUÇÃO

A pandemia trouxe uma nova perspectiva sobre a paradiplomacia<sup>1</sup>. O crescimento exponencial do vírus no Brasil e a ausência de medidas de resposta coordenadas fizeram com que os sistemas de saúde sucumbissem rapidamente no país. Regiões menos assistidas, como o Nordeste, foram afetadas de imediato; no auge da pandemia, a constatação: "não tem como evitar colapso do sistema de saúde", afirmou o governador do Ceará<sup>2</sup>. Diante desse quadro, o Supremo Tribunal Federal determinou que os entes subnacionais poderiam adotar medidas restritivas de circulação. A reação do governo federal, por sua vez, foi de transferir aos estados e municípios a responsabilidade pela aquisição de respiradores e Equipamentos de Proteção Individual (EPIs)<sup>3</sup>.

Nesse contexto, o Consórcio Nordeste (CN), entidade jurídica pré-pandêmica que reúne os 9 estados nordestinos, desponta como um recurso para mitigar os efeitos da pandemia na região. Juntos, os estados-membros instituíram diversas ações de combate à pandemia<sup>4</sup>. Destacam-se, sobretudo, o Comitê Científico do Nordeste, que atuou ativamente na produção de diagnósticos sobre o estado dos sistemas de saúde da região, confrontando, assim, declarações otimistas do governo federal nessa seara, e as Compras Públicas Conjuntas de suprimentos hospitalares e equipamentos médicos, ação que lhes permitiu estabelecer contato direto com governos e empresas no exterior.

A atuação do Consórcio durante a pandemia lhe concede configuração análoga àquela de uma coalizão. De modo geral, no campo das Relações Internacionais, coalizões são concebidas enquanto grupos de atores que, juntos, coordenam suas ações e comportamentos a fim de alcançar um bem comum dentro de um limitado espaço de tempo, ou maior poder

---

<sup>1</sup> A Paradiplomacia será aqui entendida como o envolvimento dos entes subnacionais com entidades estrangeiras públicas ou privadas, seja por meio de contatos formais, informais, permanentes ou provisórios, cujo objetivo é promover resultados socioeconômicos ou políticos de interesse regional (PRIETO, 2004).

<sup>2</sup> Ver: <https://exame.com/brasil/nao-tem-como-evitar-colapso-do-sistema-de-saude-diz-governador-do-ceara/>. Acesso em: 14 set. 2022.

<sup>3</sup> Ver: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/18/saude-respiradores-e-epis-sao-de-responsabilidade-de-estados-e-municipios.htm>. Acesso em: 19 de set. 2022.

<sup>4</sup> Ver: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/compras-conjuntas-combate-a-pandemia/>. Acesso em: 14 set. 2022.



de barganha para a negociação de interesses particulares. Tais composições podem ser estabelecidas temporariamente ou de forma mais perene, em função dos efeitos alcançados por meio da ação conjunta<sup>5</sup>.

Neste trabalho, **propõe-se que o Consórcio do Nordeste seja pensado como uma coalizão paradiplomática**. Como vimos, essa articulação conjunta permitiu a sobrevivência dos sistemas de saúde dos estados nordestinos que compõem o Consórcio no contexto da pandemia. Toma-se, como exemplo, o caso do Maranhão: sem respiradores disponíveis e no limite de UTIs ocupadas, a estratégia de guerra empregada pelo governador Flávio Dino<sup>6</sup> foi viabilizada pelo diálogo direto com o setor privado chinês, produto da articulação do Consórcio com governos estrangeiros.

Contudo, o protagonismo desempenhado pelo Consórcio Nordeste no contexto de pandemia não deve conduzir à conclusão de que seu trabalho emerge nesse cenário. A iniciativa foi instituída em março de 2019 com a ambição de, por meio da ação conjunta de seus membros, negociar preços reduzidos de produtos e serviços em um amplo leque de áreas, tais como viabilizar o intercâmbio de estudantes, aumentar a segurança pública dos estados, estabelecer parcerias em obras de infraestrutura e realizar compras públicas conjuntas<sup>7</sup>. A pandemia, entretanto, agora atravessa a trajetória do Consórcio: ao juntarem forças, os 9 estados nordestinos mobilizam seus recursos para superar as dificuldades impostas pela crise de maneira desassociada do governo federal, mostrando ainda que o protagonismo da internacionalização pode ser exercido de forma local.

Esta pesquisa parte desse quadro para **compreender a paradiplomacia enquanto ferramenta para a gestão dos estados**, destacando as estratégias de resolução de crises e internacionalização empregadas por estas entidades. Busca também propor um diálogo entre a literatura sobre coalizões e sobre paradiplomacia, empreendendo esforços analíticos para localizar tais referências dentro do contexto pandêmico. Mais concretamente, esses temas

---

<sup>5</sup> BEVIR, M. Coalition. Em: **Encyclopedia of governance** (Vol. 1, pp. 101-103). SAGE Publications: 2007. <https://www.doi.org/10.4135/9781412952613.n63>

<sup>6</sup> Ver: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,maranhao-dribla-receita-federal-e-evita-confisco-de-respiradores-importados,70003274571/>. Acesso em 19 set. 2022.

<sup>7</sup> Ver: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/institucional/>. Acesso em 03 jun. 2022.

serão abordados por meio de um estudo sobre as transformações observadas no Consórcio do Nordeste desde a sua criação, com atenção especial às rearticulações na institucionalidade, nas linhas de ação e nos efeitos almejados pela coalizão paradiplomática no contexto da pandemia.

Assim, esse trabalho lançará mão de três movimentos analíticos principais: inicialmente, uma localização teórica do conceito de paradiplomacia, destacando fundamentos e discussões pertinentes para o tema. Além disso, o primeiro capítulo propõe também uma análise sobre a emergência do Consórcio Nordeste (CN). O segundo movimento visa a uma investigação sobre como a pandemia atravessou essa organização, tomando como referência o estado do Maranhão e sua estratégia de enfrentamento à pandemia com o auxílio do governo chinês. Por fim, o último movimento, mais teórico, é voltado à identificação das relações entre as ações do Consórcio e a dinâmica de coalizão, pautando-se pelos estudos de Amrita Narlikar.

No primeiro movimento, mais analítico, o objetivo é ferramentar-se dos conceitos relacionados a paradiplomacia, a fim de guiar o olhar sobre o tema. Além disso, busca-se pensar a existência do Consórcio à luz de documentos já existentes, a fim de caracterizar a existência da organização. Para tanto, serão tratados documentos institucionais, aqui representados pelo protocolo de intenções e pelo estatuto social, além dos atos normativos publicados desde a sua composição, datada do início de 2019. Busca-se extrair, a partir desses documentos, a divisão de responsabilidade por estados, além de compreender a forma de trabalho do consórcio e a maneira com o qual levantam recursos.

A partir desta análise, o principal interesse é explorar as tensões e sinergias entre os estados que integram o Consórcio e o governo federal. Como dito na seção anterior, não é a primeira vez que entidades subnacionais se juntam a fim de superar limitações do poder público, seja em termos financeiros ou políticos. Assim, busco inscrever a institucionalização do Consórcio em uma trajetória mais ampla, marcada por iniciativas como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que já buscava, em 1959, certo grau de autonomia administrativa e financeira para a região, bem como a existência do Banco do Nordeste fundado em 1952 com o objetivo de promover o desenvolvimento da região.

Logo, a partir dessa trajetória por meio de instituições anteriores até a composição do Consórcio, investigo como a justificativa, o escopo, o desenho institucional, a membresia e os efeitos dessas instituições se transformaram desde a segunda metade do século XX no Brasil, em especial no que toca àquelas empreendidas por entidades subnacionais da região nordeste do país. O foco sobre documentos institucionais do Consórcio proporciona uma fotografia para o leitor acerca dessas metamorfoses, evidenciando que a busca por articulações paradiplomáticas é um esforço anterior à pandemia.

O segundo movimento é caracterizado por evidenciar como a pandemia atravessa os arranjos políticos no Brasil e, conseqüentemente, a constitucionalidade do Consórcio. Tal qual trazido na justificativa, é possível notar que a situação emergencial criada pela Covid-19 fez com que os estados buscassem por alternativas para enfrentar a crise, sobretudo em função do descompasso entre Governo Federal e entidades subnacionais. Nesse sentido, a observação das medidas de enfrentamento conduzidas pelo Consórcio Nordeste e a forma como o Congresso Nacional reagiu às ações figura como uma importante fonte para analisar tais atravessamentos.

Quando o Consórcio Nordeste foi apresentado à Câmara em outubro de 2019, os membros da Subcomissão de Saúde endossaram a existência da organização enquanto um ganho para a otimização de recursos públicos<sup>8</sup>. Além disso, o próprio Comitê Científico de Apoio instituído pelo Consórcio, em março de 2020, fornece material para observar os impactos da pandemia na sua institucionalidade. Trazendo a Paradiplomacia para o centro da discussão, o segundo capítulo analisa as ações coordenadas entre estados subnacionais com governos internacionais, sobretudo a partir da estratégia de enfrentamento a pandemia do governo maranhense, o qual foi essencial para elucidar a mobilização da paradiplomacia no momento auge da pandemia, reforçando sua dimensão coalizacional.

O último movimento da pesquisa objetiva uma abordagem mais teórica acerca do observado nos movimentos anteriores. A partir da trajetória do Consórcio enquanto um consórcio de saúde ativo durante a pandemia, o terceiro capítulo explora possíveis relações desse aparato paradiplomático com a forma com que operam coalizões. Nesse ponto, a mobilização da literatura de coalizão será imprescindível, bem como de textos que se debruçam sobre os

---

<sup>8</sup> Ver em: <https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=261837>

Consórcios de Saúde. Para tanto, os estudos de Amrita Narlikar e Diana Tussie sobre o impacto das coalizões na Organização Mundial do Comércio serão um ponto de partida para traçar essa dinâmica.

## 1

### CONSÓRCIOS E CONCEITOS

#### 1.1

##### PONTO DE PARTIDA: PARADIPLOMACIA E COALIZÕES

Conforme apresentado na introdução, esse trabalho adota a definição para Paradiplomacia pelo professor Noé Cornago Prieto. Além de seus estudos, cabe destacar as contribuições de Panayotis Soldatos<sup>9</sup>. Este autor destaca que o principal instrumento de cooperação disponível às cidades e aos estados federativos é a realização da paradiplomacia, apresentando o conceito como sendo as ações externas dos governos subnacionais que buscam o desenvolvimento local com base em cooperações internacionais. Soldatos complementa que se trata de um fenômeno de “muitas vozes” na política externa dos Estados, os quais estariam passando por uma crise de eficiência, de forma que esta descentralização corresponde a uma solução (SOLDATOS, 1993, p. 34).

Outro importante argumento mobilizado por Soldatos é quanto à relação entre os governos subnacionais e o governo central. Segundo ele, há duas possibilidades de estabelecer estas relações: de um lado, com bases cooperativas, quando há o desenvolvimento de iniciativas paradiplomáticas realizadas de maneira conjunta entre as cidades e os governos nacionais; de outro, quando há relações conflituosas entre os atores, de modo que estados podem adotar ações contrárias aos interesses do Estado Nacional (SOLDATOS, 1993). Tal localização

---

<sup>9</sup> SOLDATOS, P. **Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World**. En D. Brown & E. Fry, *States and Provinces in the International Political Economy*, (pp. 36-82). Berkeley: California, Institute of Governmental Studies (IGS), 1993.

teórica do autor é fundamental, uma vez que é possível identificar ambas as possibilidades postas aos estados nordestinos em meio à crise pandêmica.

Acerca desse tópico, é possível ainda destacar o trabalho de Mônica Salomón (2007)<sup>10</sup>, que investiga as diferentes dinâmicas com que relações bilaterais e multilaterais entre os atores subnacionais são realizadas. Segundo a autora, é de fato possível fazer uma análise sobre a política externa dos atores subnacionais, uma vez que tais atores já incorporam esse movimento em suas agendas. Em suas palavras, os governos locais "elaboram deliberadamente uma estratégia destinada a alcançar seus objetivos fora das fronteiras estatais e desenvolvem instrumentos institucionais para fazê-lo" (SALOMÓN, 2007, p. 10).

Seguindo adiante, ao observar o Consórcio Nordeste (CN) e sua atuação ao longo da pandemia, é possível identificar ações confrontantes às diretrizes federais, objetivando independência conjunta e saídas alternativas à conjuntura do período em questão. Nesse sentido, as abordagens teóricas anteriores não dão conta de explicar sozinhas o objeto desta pesquisa: as práticas da instituição, destacadas na primeira seção, se assemelham à literatura de coalizão, uma vez que se tratam de atores coordenando suas ações com o objetivo de superar problemas básicos de capacidade de seus sistemas públicos de saúde.

Nessa seara, o arranjo coalizacional desponta como um repertório analítico para visualizar as transformações da pandemia na organização, visto que o contexto de interação estratégica permite uma abordagem semelhante à aplicada nos estudos de Segurança Internacional, campo de primazia em se tratando de coalizões. Para produzir uma fotografia mais clara ao leitor, é válido ressaltar o trabalho do autor Mancur Olson, que desenvolveu a teoria sobre a lógica das ações coletivas<sup>11</sup>, e a contribuição das autoras Narlikar e Tussie, que aplicaram o conceito de coalizão para observar os impactos desses grupos nas rodadas de negociação da Organização Mundial do Comércio<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> SALOMÓN, M. **La acción exterior de los gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores**. Anais Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais: Brasília, Brasil, 2007.

<sup>11</sup> OLSON, M. **The Logic of Collective Action**: Public Goods and the Theory of Groups, 1. ed. Harvard University Press: Cambridge, 1965.

<sup>12</sup> NARLIKAR, A., TUSSIE, D. The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO. Em: **World Economy**, vol. 27, n. 7. The World Economy: San Diego, 2004.

Na obra de Olson, a ação coletiva se desenvolve em torno de atores que buscam um benefício em comum, incitado por um interesse próprio. Dentro dessa lógica, esse benefício, tem por características 1. a não-rivalidade, ou seja, o consumo de um ator não impede o consumo do outro, e 2. a não-exclusão, em que nenhum componente do grupo fica de fora. Sua perspectiva agrega à discussão por se tratar de uma bibliografia basilar para pensar organizações e instituições, além de evidenciar as características que tais grupos partilham entre si. Um exemplo que clarifica essa questão é a já referida operação de guerra realizada pelo Maranhão: os esforços do governo deste estado foram convertidos em benefícios para os demais integrantes do grupo, traduzidos em acesso a respiradores e equipamentos médicos.

Já Narlikar e Tussie, ao analisarem a prática de coalizões no âmbito do comércio, ofereceram um arcabouço analítico que revela as táticas dos atores mais fracos a fim de afetar as negociações em organizações multilaterais cujos países desenvolvidos dominam as agendas. Por extensão, o pensamento das autoras pode ser aplicado a fim de analisar o modo como as entidades subnacionais se fortaleceram mutuamente por meio do Consórcio a fim de fazer frente às determinações do governo federal, endossando ainda o argumento apresentado por Salomón no início desta seção.

**Os esforços aqui apresentados buscam construir uma ponte entre Paradiplomacia e Coalizão**, dois campos de estudos que, se combinados, permitem ver não somente a emergência de atores na paradiplomacia mas também como essa aglutinação de atores muitas vezes busca se contrapor a atores de dimensão maior, sendo uma ferramenta essencial para as gestões locais, sobretudo em contextos extremos, como a crise de Covid-19.

## 1.2

### **CONSÓRCIO NORDESTE: SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO**

Em 6 de abril de 2005, o governo federal promulgou a Lei 11.107, também conhecida como "Lei dos Consórcios Públicos". O objetivo dessa lei foi permitir pactos territoriais que facilitassem as relações intergovernamentais. A extensão continental do Brasil permite

observar acúmulos de tensões entre governos próximos, os quais se assemelham em função da distribuição geográfica de recursos, bem como pelas características similares de desenvolvimento e pela formação diferenciada em cada região do país.

Assim, de acordo com essa lei, a intencionalidade do projeto visa à identificação da vulnerabilidade intergovernamental e a atuação antecipatória, mitigando um ambiente de pressão e permitindo maior coordenação -- e, por consequência, maiores resultados. Logo, desde a promulgação da lei, tais arranjos institucionais vem contribuindo para maior legalidade e viabilidade dos governos, sobretudo em nível municipal. Por meio de um agrupamento de municípios ou entidades subnacionais que buscam a prestação de um serviço em conjunto, o Brasil possui cerca de 600 consórcios vigentes.<sup>13</sup>

Nesse contexto, emerge o Consórcio Nordeste. Tal qual definido na introdução, o Consórcio Nordeste é uma autarquia interfederativa, criada em 2019 e instituída pela congregação de todos os estados da Região Nordeste do Brasil: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Cabe destacar que o decreto-lei 200/1967 define autarquia como sendo um

serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas de Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (BRASIL, 1967).

Assim, em vistas da execução das atividades típicas de Administração Pública, o Consórcio Nordeste se propõe a promover o desenvolvimento sustentável e a proporcionar ganhos de escala na contratação de serviços e bens e nas ações em geral realizadas em conjunto pelos entes consorciados. A autarquia também visa, tal qual previsto na lei dos consórcios públicos, a compreensão e encaminhamento das necessidades e agendas políticas da região, catalisando parcerias e ampliando as redes colaborativas entre os governos<sup>14</sup>.

O foco do Consórcio é o desenvolvimento regional do Nordeste. Contudo, o cenário para sua criação ocorreu em um momento de conjuntura política adversa aos interesses da reunião. Maria do Livramento Clementino, professora no Departamento de Políticas Públicas da

---

<sup>13</sup> Ver: <<https://www.clp.org.br/consorcios-publicos-instrumentos-de-cooperacao-na-gestao-publica/>>.

<sup>14</sup> Ver: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/institucional/>>.

UFRN, define o Consórcio como um instrumento de gestão pública, ressaltando sua atualidade e ineditismo. Isso porque a existência de uma identidade regional sólida em meio a crise política e econômica vivida pelo Brasil e intensificada pela pandemia permitiu que as lideranças políticas nordestinas se articulassem em torno desse arranjo para encontrar uma escala de intervenção.

O consórcio, enquanto associação pública de natureza jurídica e autárquica, oferece um meio de minimizar burocracias e barreiras entre legislações governamentais, trazendo a sociedade civil para perto e indo além de questões voltadas para infraestrutura e prática cotidiana dos governos. Os consórcios permitem um diálogo ativo com o meio social, fortificando a agência dos governos e observando problemas por inteiro. No Brasil, muitos dos consórcios existentes são temáticos. Nesse sentido, dos 600 consórcios existentes, grande parte deles lida especificamente com um setor ou com um problema. Podem ser pautados pela saúde, educação, meio ambiente, entre outras questões relevantes para o desenvolvimento social.

É nesse tocante que o Consórcio Nordeste se abre para seu ineditismo: além de considerarem as disposições da Lei nº 11.107/2005, que instituiu o Consórcio Público como mecanismo de planejamento e implementação de políticas públicas, programas e projetos de interesse público, a autarquia também foi balizada no Decreto Federal nº 6.017/2007, o qual consolidou o regime jurídico dos consórcios públicos em âmbito nacional. Assim, foi possível ampliar o escopo municipal dos consórcios e pensar de forma regional, abarcando uma multiplicidade de temas como saúde, meio ambiente, educação e demais pautas relevantes para o desenvolvimento social e que são discutidas de maneira mais genérica no Congresso Nacional. Deveras, **o CN é o primeiro do Brasil entre estados federados, sem a inclusão de figuras municipais ou da União Federal.**

Como produto da organização do Consórcio Nordeste, a entidade divulgou seu protocolo de intenções em abril de 2019. Segundo o documento, a cláusula 9 do capítulo 3 dispõe sobre as finalidades do CN, elencando diversos aspectos e questões correlatas ao desenvolvimento social e econômico. Destaca-se aqui as considerações acerca da área de saúde:

na área da saúde, **aquisição centralizada e ou compartilhada de medicamentos, equipamentos e materiais de saúde**, gestão de serviços de saúde, em especial hospitais e laboratórios regionais, desenvolvimento e implantação de tecnologias digitais e inovação em saúde, prontuários eletrônicos e compartilhamento de estruturas, dados e sistemas; gestão compartilhada e associada de transporte



sanitário, integração de sistemas de vigilância sanitária, qualificação do trabalho e formação profissional em saúde. (grifo do autor)

É importante destacar que, no mesmo documento, na cláusula 10, o Consórcio dispõe que, para viabilizar tais finalidades, **os entes podem exercer outras competências necessárias à fiel execução de suas finalidades e que sejam compatíveis com o seu regime jurídico.**

Esse é outro aspecto fundamental para entender o protagonismo da autarquia: o alinhamento político entre os entes expõe o entendimento e a crítica da região frente ao contexto nacional, reforçando que lançarão mão dos recursos e ferramentas disponíveis para superar adversidades resultantes do conflito de interesses entre estados subnacionais e governo federal.

A instituição de um consórcio público, tal qual inscrito em sua definição, permite a dinamização de recursos físicos e informacionais, por meio de incentivos para que os consórcios desenvolvam suas próprias política e assegurem a sustentabilidade da organização no longo prazo, incorrendo em uma alternativa ao repasse de verbas pelo governo nacional. Portanto, a associação entre os 9 entes subnacionais não cria outro nível de governo, mas permite a dinamização da comunicação e agência do escopo estadual frente às diretrizes e opiniões formadas pelo governo nacional. A articulação dos governos aumenta a eficiência da resolução de problemas locais, os quais, anteriormente, precisavam passar por escrutínio da União. Isso dá mais autonomia para os governadores -- e, conseqüentemente, mais responsabilidades.

Ainda acerca do surgimento do Consórcio, cabe aprofundar no cenário no qual o Brasil estava inserido em 2019. Conforme mencionado, a criação do CN foi embasada na crise econômica e política vivida pelo Brasil. A fotografia política dos governos nordestinos no ano de instituição do consórcio era um bloco de esquerda: sete governadores filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT), um ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e outro ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Com efeito, esse alinhamento ideológico figura como variável relevante para a crise política, dado que a região se opunha contundentemente ao governo federal de Jair Bolsonaro, de direita.

A fim de ilustrar o exposto no parágrafo anterior, destaca-se a polêmica dos cortes nas bolsas

de pesquisa da Capes pelo Ministério de Educação e Cultura (MEC) em 2019<sup>15</sup>. A região mais afetada foi o Nordeste, de modo que 12% das instituições de ensino superior perderam bolsas. Segundo informações do próprio MEC, os critérios para o corte foram ociosidade de bolsas e qualidade dos projetos, o que foi lido pelos estados nordestinos como uma empreitada contra o desenvolvimento educacional da região. Esse fato, no âmbito educacional, não é isolado, podendo ser observado nos anos subsequentes e em demais áreas, como é o caso da saúde (a ser explorado no próximo capítulo).

Nesse sentido, dado o cenário de crise política e as divergências entre esferas estaduais e nacional, é possível destacar a resiliência organizacional como um aspecto motivador para a constituição do CN. O conceito de resiliência organizacional é tratado na literatura como a forma de recuperação, adaptação e resposta a momentos de crises e choques, sendo também associada a capacidade de antecipação às crises, por meio da identificação e prevenção de possíveis riscos e vulnerabilidades (ANDERSSON et al, 2019). Em vista disso, entende-se que a criação do CN surge em um momento de tensões políticas, ao passo que a resiliência foi observada por meio da união de forças e interesses a partir da identidade social nordestina.

Em tempo, cabe ressaltar que, apesar de múltiplos, as finalidades descritas no Documento de Intenções são amplas. Assim, em uma análise macro, o CN objetiva o desenvolvimento sustentável e a superação de problemas sociais relacionados à gestão, em especial dado a política adversa do governo federal e a difícil relação com esse ator. Esse desenvolvimento é orientado por uma economia baseada no conhecimento e na inovação, sendo mais eficiente em termos de utilização de recursos e, ainda assim, mais competitiva, fomentando também uma economia que assegure coesão territorial e social, pensada a partir de bases inclusivas. Esses aspectos ficam igualmente evidentes na análise do Estatuto do CN, o qual destaca as políticas relacionadas a educação, tecnologia, ciência, sustentabilidade e inclusão, todas combinadas para alçar o desenvolvimento econômico e social desejado.

O Consórcio Nordeste visa, ao fim, a revitalização da agenda pública para desenvolvimento

econômico, estabelecendo uma ponte entre políticas regionais e captação de investimentos. O CN, apesar de recente, conta com instituições sólidas de fomento ao desenvolvimento, as quais vieram antes e permitiram a mobilização desse arcabouço. A própria identidade regional sólida, citada anteriormente como aspecto essencial para a coesão das ações do Consórcio, é produto de um trabalho iniciado em 1950, com a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Além disso, a formação de um orçamento para gestão do Consórcio é produto de um fundo constitucional com a finalidade específica de promoção do desenvolvimento, pensado a partir das bases lançadas pelo Banco do Nordeste. A seção a seguir dedica-se a pensar os precedentes que permitiram o ineditismo do Consórcio.

### 1.3

#### **ENSAIOS DESENVOLVIMENTISTAS ANTERIORES AO CONSÓRCIO**

Apesar da criação do Consórcio estar pautada em uma crítica ao Governo Federal, como uma contrapartida orientada a sua resiliência organizacional, isso não significa que a organização refute as estruturas do governo federal, tampouco que se isole delas. Independente das motivações para o desenvolvimento do CN, o objetivo segue sendo o desenvolvimento sustentável da região, convergindo com os propósitos do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) apresentado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em maio de 2019.

A SUDENE surge no governo de Juscelino Kubitschek, no auge da crise política subsequente à seca de 1958. Contudo, anteriormente à instituição da SUDENE, houve tentativas de solucionar os problemas regionais, sobretudo porque entre 1877-1879 o Nordeste foi acometido por outra grande seca. A luta dos produtores de culturas de exportação por empréstimos a longo prazo era alta, intensificada pela seca do final do século XIX. Assim, na primeira metade da década de 50, ainda no governo Vargas, foi idealizado o Banco Regional de Fomento à Produção. Chamado de Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a instituição tinha o objetivo de financiar a agricultura regional, passando também a

conceder empréstimos de curto prazo para os produtores.

Retomando o ano de 1958, o Nordeste enfrentou uma nova forte estiagem, de modo que Juscelino solicitou ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) uma intervenção para o problema. Nesse cenário, foi instituído o Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), conduzido por Celso Furtado, um dos diretores do BNDE. Do Relatório do GTDN vieram as bases para a SUDENE, criada em 1959 pela Lei 3692 e tendo Celso Furtado como primeiro superintendente.

O plano de ação propunha aumentar os índices de investimentos na região, transformando a economia agrícola das terras unidas e realizando transformação econômica progressiva das zonas semiáridas, ampliando políticas para redistribuir os excedentes populacionais. A partir desse, sucederam-se demais planos-diretores, sempre colocando a Superintendência com a função de planejar, articular e coordenar os esforços do Governo Federal no desenvolvimento econômico e social do Nordeste. Cabe observar, com demasiada atenção, que a SUDENE se trata de uma iniciativa federal, e não dos entes estaduais, o que implica em disparidades entre as reais necessidades locais e as ações conduzidas pela entidade.

Todos os órgãos federais com atuação na região necessitavam de submeter suas ações à Superintendência, a qual poderia aprovar ou não. Cabe destacar que, na época da sua criação, a população nordestina correspondia a um terço da população brasileira, mas a renda per capita na região não chegava a um terço da renda dos habitantes do centro-sul do país<sup>16</sup>. Ainda assim, apesar da disparidade econômica e social, os recursos destinados à SUDENE correspondiam a 2% da receita tributária da União.

Apesar das intenções desenvolvimentistas, diversas irregularidades foram encontradas nos projetos da SUDENE. Cabe destacar que outras Superintendências foram criadas para as demais regiões como forma de captar investimentos direcionados às regiões, mas o foco aqui será nos eventos referentes ao Nordeste. Assim, em maio de 2001, tais irregularidades observadas na SUDENE levaram à sua extinção. Os recursos para as superintendências vinham da renúncia fiscal de empresas que tinham isenção de até 18% no Imposto de Renda em função dos investimentos nos projetos. Sabe-se que cerca de 2,2 bilhões de reais foram

---

<sup>16</sup> Ver: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u51692.shtml>>.

desviados da SUDENE, o que tornou sua existência insustentável. Assim, Fernando Henrique Cardoso, presidente à época dos escândalos, criou a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) em substituição.

Em 2007, houve o desenho de uma nova SUDENE enquanto autarquia especial administrativa e financeiramente autonomia, com a finalidade de promover o desenvolvimento inclusivo e sustentável da região e garantir a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional. Apesar do redesenho, a Superintendência seguiu circunscrita ao Governo Federal. Apesar disso, a nova SUDENE segue ativa na frente desenvolvimentista da região. Retomando o início dessa seção, o PRDNE foi apresentado pela Superintendência a todos os governadores da região, os quais puderam contribuir com o encaminhamento de programas e projetos prioritários, de amplitude regional. Ou seja, é possível identificar a busca do órgão por uma adesão local.

Ainda assim, apesar das iniciativas e dos movimentos do governo federal em direção ao desenvolvimento regional do Nordeste, muitos indícios imperaram para concluir que há uma ausência de alinhamento entre os interesses políticos da SUDENE com os próprios entes subnacionais. O produto dessa conclusão são, por exemplo, as ameaças de restrições do financiamento federal às políticas públicas no Nordeste<sup>17</sup>.

Além disso, vale ressaltar que o Governo Federal perdeu capacidade junto aos programas regionais frente às quedas nos investimentos dessas iniciativas, movimento decrescente visualizado a partir de 1980, resultado da crise fiscal e financeira do Brasil associada à crise da dívida externa. Esse cenário se agravou nos anos seguintes com o aumento de práticas neoliberais a partir da década de 90, efeito de uma estratégia federal mais geral de redução da presença do Estado na economia, com privatizações e corte de gastos.

Desde então, novas abordagens sobre desenvolvimento regional surgiram, as quais foram combinadas com os mais variados partidos políticos e ideologias. Uma mudança de destaque foi a conjuntura socioeconômica do início do século XXI, a qual passou a focar na distribuição de renda como resposta ao desemprego e a população desocupada, repercutindo

---

17

Ver: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/bolsonaro-chama-nordeste-de-paraiba-e-ataca-governador-do-maranhao/>.

na redução de desigualdades regionais no Nordeste.

Norteados por esse viés econômico e redistribuidor, o Consórcio Nordeste vislumbrou uma resposta diferente das vistas anteriormente, sobretudo por deslocar o foco das ações do governo federal para os governos locais. A pandemia do Coronavírus auxiliou na identificação do descompasso entre interesses do Governo Federal e dos governos estaduais, permitindo observar as ações CN de enfrentamento da crise por meio da mobilização da paradiplomacia.

## **2**

### **ATRAVESSAMENTOS DA PANDEMIA NOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO GOVERNO FEDERAL**

#### **2.1**

##### **O DESCOMPASSO ENTRE AS ESFERAS POLÍTICAS NO BRASIL**

A constituição brasileira, no artigo 23, mostra que cuidar da saúde dos cidadãos é competência comum da União, estados e municípios. Todavia, com a chegada do Coronavírus ao Brasil, a simetria entre estes níveis de governo mostrou-se instável, em função da dificuldade em estabelecer respostas coordenadas para enfrentamento do vírus. Por isso, em abril de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu por garantir a autonomia das unidades subnacionais para decretarem medidas de isolamento social, quarentena e restrições ao comércio e circulação de pessoas.

Concomitantemente a esta tensão interna, inúmeros Estados impuseram restrições à exportação de remédios, equipamentos médicos e de proteção individual, medida prevista pelo Acordo da Organização Mundial do Comércio (OMC) de 1994 frente a cenários de instabilidade, como a pandemia de Coronavírus. Essas restrições culminaram na corrida por respiradores e máscaras ao redor do globo, dando início a uma verdadeira disputa para aquisição de tais componentes.

Assim, o governo chinês emergiu como uma das principais fontes de obtenção destes equipamentos, visto que foi de encontro às restrições ao Comércio Internacional, mantendo relações com diversos países. Em contrapartida, o Estado brasileiro necessitou de lidar com as discordâncias entre prefeitos, governadores e presidente, atentando-se ainda para a iminência da escassez dos recursos supracitados na esfera global. A combinação destes dois cenários permitiu ver crescente as práticas da Paradiplomacia no país, como foi o caso do governo do Maranhão e de tantas outras unidades subnacionais.

Mesmo que a Constituição Federal corrobore a participação dos três níveis federais, cabe ressaltar que as funções são distintas entre si. Ao olhar para o artigo 30, entende-se que “compete aos municípios [...] prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população” (BRASIL, 1988). Assim, a execução da saúde, nos termos de contratação de contingente e construção de hospitais, postos médicos e unidades de terapia intensiva, por exemplo, são deveres dos estados e municípios.

Quanto à União, cabe o papel de repassar recursos a estes dois entes. Todavia, segundo dados do próprio Fundo Nacional de Saúde (FNS), apenas cerca de 33% do total disponibilizado pelo Ministério da Saúde foi empenhado para o enfrentamento da crise nos primeiros quatro meses de pandemia. Reitera-se que, desde março de 2020, o Ministério da Saúde enfrentou fortes turbulências, face aos desentendimentos entre o Ministro e o Poder Executivo, resultando em quatro chefias diferentes no comando da pasta ao longo da pandemia. Tais divergências influenciaram nos repasses e nas tomadas de decisões para com esta pasta.

Estes fatos apontam para o descompasso entre união e governos federativos. Cabe mencionar que, segundo a análise produzida pela jornalista Camilla Veras Mota, da BBC News, a centralização parcial do Governo Federal na compra de testes e equipamentos apresentaria três grandes vantagens: diminuição do gasto público, visto que a compra em larga escala tende a reduzir os preços, distribuição melhor dos recursos, de acordo com as áreas mais necessitadas, e redução do risco de fraudes.

Todavia, essa centralização não ocorreu. Desde a decisão do STF em abril de 2020 de garantir a liberdade das unidades subnacionais para deliberação acerca das medidas de contingência à pandemia, o discurso de que a responsabilidade de aquisição de respiradores e EPIs é dos estados e municípios foi patente, conforme frisado o secretário-executivo adjunto

do Ministério da Saúde, Élcio Franco, em entrevista a jornais no mês de maio<sup>18</sup>. **Assim, a opção restante aos governos federativos foi a de agir por conta própria.**

## 2.2

### MOVIMENTOS PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA

Ao longo de 2019, as ações mobilizadas pelo Consórcio Nordeste foram ao encontro da sua instituição e coordenação enquanto autarquia. Assim, ao analisar os atos normativos publicados pelo CN, destaca-se a aprovação do Estatuto, a criação do Conselho Administrativo, a estimativa de receita e despesa para o ano corrente, bem como as aprovações do quadro de pessoal e do regulamento de concessão de diárias. Do mesmo modo, no que tange às reuniões ordinárias da Assembleia Geral do Consórcio, o ano de 2019 foi marcado por três edições, as quais seguiram nas tratativas institucionais e de coordenação para desenho das metas frente às intenções divulgadas anteriormente.

Contudo, o aumento da disseminação do Coronavírus pelo mundo começou a refletir no enquadramento político brasileiro. Assim, em fevereiro de 2020 foi promulgada a Lei 13.979, a qual declarou emergência de saúde pública de importância internacional. Nos termos dessa Lei, a Portaria 356, de 11 de março de 2020, definiu que o encerramento da emergência de saúde pública de importância nacional ficaria condicionada à avaliação de risco realizada pela Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, com subsequente declaração de lockdown pelo Brasil.

Iniciou-se, assim, uma corrida para reduzir a curva de contágio, a fim de mitigar o esgotamento dos sistemas públicos de saúde. Nesse cenário, ainda, as divergências entre governo federal e estados com relação à magnitude da pandemia tornou necessária a coordenação paralela dos entes subnacionais. Como um dos objetivos de constituição do Consórcio Nordeste era garantir ganhos de escala na contratação de serviços e bens e nas

---

<sup>18</sup> Ver:

<<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/18/saude-respiradores-e-epis-sao-de-responsabilidade-de-estados-e-municipios.htm>>.



ações realizadas em conjunto, a autarquia iniciou uma série de ações voltadas para o combate à pandemia, boa parte delas paralelas às medidas do governo federal.

Como dito na seção anterior, um dos primeiros pontos de desencontro entre os níveis Federal e estaduais foi com relação às medidas de proteção para mitigação da curva de contágio. No final de março, foi criado o Comitê Científico de Apoio ao Combate à Pandemia do Coronavírus, instrumento utilizado para editar recomendações aos estados consorciados e monitorar os impactos das medidas adotadas pelos entes. Além disso, o Comitê também se encarregou de acompanhar o desenvolvimento da pandemia no Nordeste, sugerindo padronização de procedimentos relativos ao combate do vírus, bem como a adoção de medidas para redução do contágio.

Com a decisão do STF de repassar a decisão das medidas protetivas aos estados e a posterior reação adversa do governo federal a essa decisão, o Comitê passou a ser uma figura central para a região nordeste, visto que a União manteve distante da coordenação conjunta junto à região como forma de reação à decisão do Supremo. Assim, o Comitê passou também a atuar na aquisição de equipamentos hospitalares, EPI e diversos insumos, com base nos cenários projetados e na demanda real, com prioridade às compras conjuntas, na busca de vantagens competitivas e ganho de escala.

Outro aspecto relevante de ser observado foi a aplicação de tecnologia para enfrentamento da pandemia na região. Dentre as medidas inovadoras, destaca-se a criação do MONITORA COVID-19, sistema eletrônico para prover informações aos usuários sobre saúde, criando um canal de comunicação ágil entre população e serviços de saúde para a coleta de informações sobre o estado clínico dos pacientes. Além disso, por meio de parceria com instituição pública, foi desenvolvida uma ferramenta online de monitoramento do avanço do Covid-19 no Nordeste, a partir do acesso a dados atualizados com base nas informações do Ministério da Saúde, WorldMeters e Secretarias Estaduais de Saúde, denominado Painel de Monitoramento do Covid-19.

Concomitantemente a tais ações, o Consórcio Nordeste instituiu o Comitê científico de apoio ao combate da pandemia ainda em março de 2020. O objetivo com a constituição desse comitê era assessorar os estados na adoção de medidas preventivas, evitando a disseminação da doença e auxiliando na estruturação do sistema de saúde para atendimento da

comunidade. Cumprindo com sua finalidade, o Comitê divulgou uma série de boletins científicos, produto de estudos e investigações produzidas entre os entes consorciados. Não à toa, a utilização dos boletins do Comitê Científico do Nordeste como diretriz permitiu que os sistemas de saúde mantivessem seu funcionamento mesmo próximo à capacidade máxima.

A repercussão do trabalho do Consórcio Nordeste foi tão grande que, em junho de 2020, a pauta da comissão externa de ações contra o novo Coronavírus da Câmara dos Deputados foi sobre a importância dos consórcios entre estados para a área da saúde<sup>19</sup>. Em ocasião da audiência pública, o assessor técnico do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), Renê Santos, destacou a forte atuação do Consórcio Nordeste durante a pandemia de Covid-19, e **defendeu a consolidação dos consórcios enquanto instrumentos de gestão dos serviços do SUS após o período**, pedindo ao Ministério da Saúde políticas públicas que viabilizem essa coordenação.

Além das medidas de coordenação no que tange a pesquisas e produção de conhecimento, é deveras essencial para esse trabalho destacar a atuação do Consórcio Nordeste na realização de compras conjuntas de bens e serviços voltados à estruturação da rede de urgência e emergência do sistema de saúde dos estados consorciados. As aquisições centralizadas ocorreram por meio de Contratos de Rateio, os quais foram definidos valores e regras para participação. Essas aquisições observaram a Lei 13979<sup>20</sup>, promulgada pelo governo federal em fevereiro de 2020 e que dispunha sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional. Destaca-se que aqui o seguinte trecho da Lei 13979/2020:

Art. 4º Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas

---

<sup>19</sup> Ver:

<<https://www.camara.leg.br/noticias/667850-especialistas-destacam-importancia-de-consorcios-de-saude-no-combate-ao-coronavirus/>>.

<sup>20</sup> Ver: <[http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/lei\\_13979.pdf](http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/lei_13979.pdf)>.

no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição. (BRASIL, 2020)

Logo, as compras foram feitas de acordo com a legislação nacional. Apesar dos aparatos legislativos, os processos não foram tão simples. Para tanto, além dos instrumentos normativos, os entes consorciados necessitam de tecer estratégias para aquisição de EPIs e demais bens necessários para o enfrentamento da Covid-19. Tal qual mencionado na seção 2.1, o aumento vertiginoso da pandemia na primeira metade de 2020 fez com que respiradores se tornassem bens escassos, o que proporcionou uma verdadeira corrida ao redor do globo frente às medidas comerciais protecionistas empregadas pelos países produtores. Nesse cenário, o apoio jurídico e institucional não bastou, sendo a Paradiplomacia uma peça-chave para o enfrentamento da pandemia pelo Consórcio Nordeste.

## 2.3

### **O CASO MARANHÃO E A MOBILIZAÇÃO DA PARADIPLOMACIA**

A estratégia desenvolvida pelo governador maranhense Flávio Dino para obter respiradores e aparelhos de proteção individual é um ótimo caso para analisar a sobreposição do Consórcio com a Paradiplomacia. A operação, considerada uma "estratégia de guerra", foi o resultado de um histórico de tentativas e erros. A primeira tentativa de aquisição de respiradores ocorreu em março de 2020, quando o Governo maranhense encomendou os aparelhos diretamente com uma fábrica em Santa Catarina. Todavia, o Governo Federal vetou esta transação, alegando que a distribuição deveria ser feita pelo Ministério da Saúde. Essa medida deixou registrada **a concorrência que se desenvolveria entre as unidades subnacionais e o próprio Ministério.**

Após esta tentativa, o governador maranhense decidiu encomendar os aparelhos diretamente de uma fábrica chinesa. Terminadas as negociações, 150 respiradores foram enviados. Contudo, no percurso até o Brasil, a Alemanha fez uma oferta maior pela remessa, de modo que conseguiu interceptá-la sem que sequer atravessasse o Atlântico. Cabe ressaltar que, em

virtude das restrições e contingências ao comércio internacional, interceptações de mercadoria tornaram-se recorrentes<sup>21</sup>, contrariando as determinações de Organismos Multilaterais.

Visto que o estado do Maranhão possui um dos sistemas de saúde mais pobres do país e levando em consideração os altos custos para o combate à Covid-19 na região, a estratégia do governador começou com a sensibilização de atores não-governamentais para a arrecadação dos fundos necessários por meio do Consórcio Nordeste. Conforme citado pelo secretário estadual de Indústria e Comércio Simplicio Araujo, em entrevista a Ricardo Galhardo, os setores locais empresariais foram mobilizados, levantando 15 milhões de reais.

Em função das tentativas frustradas e da reincidência dos bloqueios, o secretário valeu-se das boas relações com o governo chinês, maior produtor de equipamentos. Assim, por meio do bom relacionamento com o governo chinês e com o auxílio de empresários atuantes na região de Foshan, na China, 107 respiradores foram encomendados. Sem as doações do empresariado maranhense, a compra poderia levar até três meses para ser processada pelos cofres públicos, de tal maneira que o sistema de saúde do estado entraria em colapso antes mesmo das compras. De posse dos equipamentos, a estratégia foi conduzida para a etapa de transferência para o Maranhão.

A possibilidade de confiscos ao longo do trajeto era grande, visto os ocorridos anteriores. Para isso, os países do Norte foram preteridos em função do Sul global. O ponto de reabastecimento da aeronave foi deslocado da Europa para a Etiópia, com o objetivo de traçar uma rota alternativa capaz de assegurar a carga. A aeronave conseguiu chegar ao aeroporto de Guarulhos, de modo que a preocupação voltou-se para o nível doméstico.

A fim de evitar um possível entroncamento por parte da Receita Federal, os processos alfandegários dos equipamentos foram deslocados para São Luís, cujo efetivo de agentes estava reduzido ao ponto de que os trâmites jurídicos pudessem ser feitos após o desembarque dos respiradores. Para tanto, foi necessário que o secretário se comprometesse

---

<sup>21</sup> Carga chinesa com 600 respiradores artificiais é retida nos EUA e não será enviada ao Brasil. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/sociedade/carga-chinesa-com-600-respiradores-artificiais-retida-nos-eua-nao-sera-enviada-ao-brasil-24349142>>. Acesso em 8 jul. 2022.

a retornar no dia seguinte, o que de fato aconteceu. Segundo o Jornal Estadão, após quatro horas deste desembarque, o primeiro paciente já foi entubado.

Ao aproximar-se das lentes reflexivistas das Relações Internacionais, nota-se a obliteração do antagonismo interno-externo, de modo que as questões internacionais e domésticas mostram-se cada vez mais como co-constituintes. Por isso, a assonância entre os níveis de governo é tão importante, produto das idiossincrasias regionais. Além disso, um país como o Brasil, de proporções continentais, tem estas particularidades muito contundentes, de modo que o diálogo entre a União e o subnacional necessita de ser claro e recorrente.

Cabe lembrar que um importante recurso discursivo do governo atual é a constante reafirmação de um centro interpretativo soberano para a produção de subordinação. Uma vez que o estado do Maranhão não podia esperar pela intercessão do Ministério de Saúde nem pelo repasse das verbas disponibilizadas pelo FNS, a estratégia criada pautada nas boas relações internacionais coloca em xeque a forma tradicional de se fazer política, a qual estabelece também que acordos bilaterais e diálogo com governos nacionais só podem ser feitas pelo Executivo e poderes afins.

A operação elaborada por Flávio Dino, Governador do Maranhão, e Simplício Araújo, Secretário de Indústria, é uma das **demonstrações mais contundentes de Paradiplomacia orientada para ampliação de recursos e gestão da crise nos tempos de pandemia**. Ela suscita questões constitucionais, de coerência política e com legitimidade nas relações intergovernamentais das unidades subnacionais. Parcerias privadas foram negociadas como alternativa aos cofres públicos, e acordos de baixa formalidade com atores transnacionais, como foi o caso das empresas chinesas envolvidas na transação, foram firmados.

Por fim, em extensão às práticas paradiplomáticas, cabe ressaltar o protagonismo da Cooperação Sul-Sul, presente na operação supracitada. Ela diz respeito ao estreitamento de laços com países do Sul Global, seja por meio político, comercial ou cultural. Tendo exercido um papel de destaque na Política Externa brasileira nos primeiros quinze anos deste século, os projetos do governo anterior ainda produzem efeito, mesmo que discretamente, vide as relações da China com o Nordeste no enfrentamento à crise, bem como o apoio da Etiópia para reabastecimento da aeronave.

## 2.4

### **RELAÇÃO CHINA-BRASIL X RELAÇÃO CHINA-'BRASIS'**

Na análise do caso anterior, é possível notar um papel fundamental do governo chinês para o sucesso da estratégia maranhense. Cabe ressaltar esse ponto pois o diálogo dos entes subnacionais com a China foi mantido, apesar de todas as ofensivas do governo federal contra a república popular. Acerca disso, esse subtópico visa a reconstruir as relações sino-brasileiras até o governo Bolsonaro, sobretudo no período de 2019-2021, evidenciando como, mesmo com todas as ofensas públicas, o gigante asiático seguiu em tratativas com governos locais, como visto no caso do Maranhão.

As relações comerciais entre os dois países se fortaleceram na primeira década do século XXI. A ascensão da China como potência emergente é percebida como um dos fenômenos mais importantes da economia mundial. Um elemento que demonstra isso é o fato de que o país asiático conseguiu manter o crescimento em ritmo acelerado nos últimos anos, mesmo após a crise de 2008 (HIRATUKA, SARTI, 2016, p. 03). Pode-se indicar que o crescimento econômico chinês e a alta demanda por commodities primárias trouxe efeitos para a economia mundial e principalmente para o Brasil.

Nos últimos anos, apesar de períodos de instabilidade política no Brasil e uma crise econômica que afetou o crescimento do país, as relações comerciais entre Brasil e China se mantiveram altas. Entretanto, no âmbito político-diplomático, as relações entre Brasil e China, as quais estiveram com grande proximidade ao longo das duas primeiras décadas, com diversas iniciativas conjuntas e participações em arranjos multilaterais como o BRICS, começaram a ser dificultadas com a eleição de Jair Bolsonaro, em 2019. A atual Política Externa Brasileira, liderada pelo presidente, tende a se alinhar com os Estados Unidos e países europeus com viés ideológico próximo a Bolsonaro.

Durante a pandemia de Covid-19 e até mesmo durante a campanha do Bolsonaro, desconfortos diplomáticos foram criados com a China. Um exemplo foi a divulgação pública de juízo contra a China por líderes da base de apoio do Presidente. Ocorrida no Twitter,

Eduardo Bolsonaro, filho do presidente, direcionou críticas ao regime político chinês, como segue na imagem abaixo:

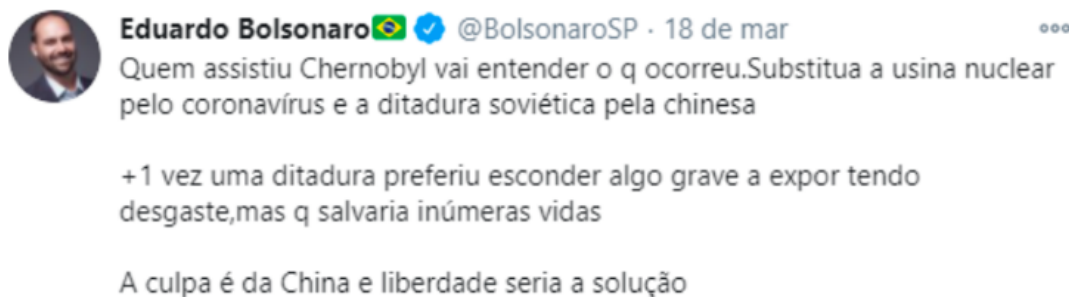


Imagem 1: Tweet Eduardo Bolsonaro. Fonte: Twitter. Disponível em: <[https://twitter.com/BolsonaroSP/status/1240286560953815040?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetmbed%7Ctwtterm%5E1240286560953815040%7Ctwgr%5E&ref\\_url=https%3A%2F%2Fd38296397222485376454.ampproject.net%2F2010302236002%2Fframe.html](https://twitter.com/BolsonaroSP/status/1240286560953815040?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetmbed%7Ctwtterm%5E1240286560953815040%7Ctwgr%5E&ref_url=https%3A%2F%2Fd38296397222485376454.ampproject.net%2F2010302236002%2Fframe.html)>.

Em resposta, a Embaixada Chinesa no Brasil se posicionou e condenou as palavras do Deputado Federal.

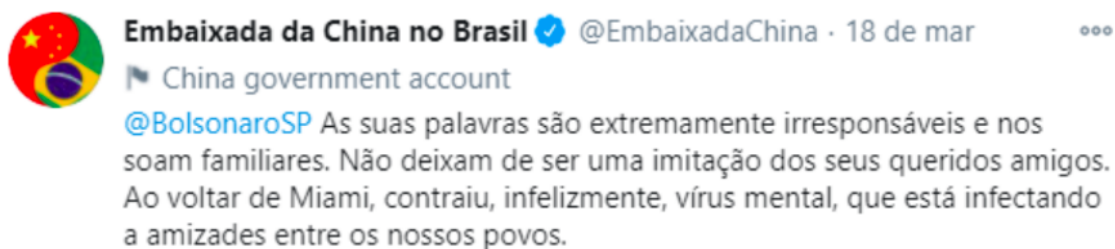


Imagem 2: Tweet Embaixada da China no Brasil. Fonte: Twitter. Disponível em: <[https://mobile.twitter.com/EmbaixadaChina/status/1240443671767650304?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwtterm%5E1240443671767650304%7Ctwgr%5E&ref\\_url=https%3A%2F%2Fd40264762292735127693.ampproject.net%2F2010302236002%2Fframe.html](https://mobile.twitter.com/EmbaixadaChina/status/1240443671767650304?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwtterm%5E1240443671767650304%7Ctwgr%5E&ref_url=https%3A%2F%2Fd40264762292735127693.ampproject.net%2F2010302236002%2Fframe.html)>.

Esse exemplo demonstra a posição do Governo Federal em relação à China, dificultando esforços de cooperação mais abrangentes. Apesar disso, o comércio internacional entre Brasil e China não foi diretamente afetado, visto que diversas iniciativas foram inauguradas

para garantir que a política externa brasileira mantivesse laços com a China, mesmo que por níveis subnacionais.

Essa postura chinesa possibilitou, inclusive, um aumento das relações internacionais de governos locais com a China, especialmente durante a pandemia. O caso do Maranhão, como exposto na seção anterior, é um dos exemplos. Isso possibilita perceber que **o posicionamento do governo federal de um país não reflete os interesses locais das demais regiões**, sobretudo em Estados com extensão continental, tal qual observa-se no Brasil.

### 3

## **CONSÓRCIOS COMO COALIZÕES PARADIPLOMÁTICAS**

### 3.1

#### **A LÓGICA DA AÇÃO COLETIVA E OS ARRANJOS COALIZACIONAIS**

Os tópicos das seções anteriores permitiram o entendimento sobre como consórcios se desenvolvem e atuam no território nacional, bem como a observação sobre a forma com a qual a pandemia atravessou tais entidades jurídicas, sendo o Consórcio Nordeste o objeto analisado. Tal qual destacado no primeiro capítulo, a lei dos consórcios públicos define que os consórcios são pactos para facilitar as relações intergovernamentais e permitir um maior acesso a recursos e oportunidades. Nessa seara, o conceito de ação coletiva, do autor Mancur Olson, auxilia na compreensão sobre as motivações que levam diferentes agentes a atuarem em conjunto, servindo também como um pré-conceito para a introdução da literatura de coalizão.

A lógica da ação coletiva se desenvolve em torno de atores que buscam um benefício em comum, incitado por um interesse próprio. Dentro desta lógica, esse benefício, uma vez que alcançado, tem por características a não-rivalidade, ou seja, o consumo de um não impede o consumo do outro, e a não-exclusão, em que nenhum componente do grupo fica de fora. Ainda, cabe avaliar a relação de custo-benefício pela ótica dos integrantes: uma vez que busca-se sempre a minimização dos custos e dado o cenário em que o grupo tem interesse



por aquele benefício comum, muitos atores podem acreditar que não há motivos para se esforçar para alcançar determinado bem comum, uma vez que, assim que ele for alcançado, será disponibilizado para todos -- configurando, assim, o efeito carona.

Por esse motivo, grupos mais enxutos, por mais que dotados de certo grau de desigualdade, são os que melhor proverão benefícios coletivos. A limitação de participantes permite um monitoramento facilitado, visto que a relação entre membros e o bem é mais identificável. Isso, além de mitigar as possibilidades do efeito carona, permite a informalidade para coordenação das ações coletivas. Em grupos maiores como, por exemplo, um conjunto de Estados nacionais, há a necessidade de mecanismos externos, uma vez que os custos se elevam numa função crescente do número de membros do grupo.

Um grupo cujos membros têm graus muito desiguais de interesse por um benefício coletivo e que visa a um benefício que é (em algum nível de provimento) extremamente compensador com relação ao seu custo terá mais condições de prover-se do benefício coletivo do que outros grupos com o mesmo número de membros, mas sem essas características (OLSON, 1999, p. 59).

A teoria de Olson proporciona um olhar teórico sobre a eficiência encontrada em uma organização composta por poucos membros e que se auxilia na tomada de decisões e na conquista dos bens coletivos. O Consórcio Nordeste, em sua própria institucionalidade, visa à obtenção de benefícios a serem repartidos entre os membros, de modo que cada estado atue a partir de seus recursos e estruturas para coordenar ações de interesse comum para o Nordeste.

Indo mais a fundo, o atravessamento da pandemia na constitucionalidade da organização colocou a atuação do Consórcio nordeste no centro das ações de prevenção ao Coronavírus na região, de modo que as ações empreendidas pela entidade foram essenciais para a garantia da manutenção da vida dos indivíduos da região Nordeste do Brasil. **O contorno robusto que as medidas tomadas pelo CN a partir da lógica de ação coletiva lhe concede configuração análoga àquela de uma coalizão.**

Nesse aspecto, os estudos de Amrita Narlikar e Diana Tussie trazem um arcabouço teórico necessário para a sustentação desse trabalho. No artigo *The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO*, as autoras mostram como países em desenvolvimento puderam exercer influência no encontro do Grupo dos 20 (G20)

em Cancun por meio da formação de uma coalizão. O G20 é um grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia, de modo que as discussões pautadas em seus encontros influem diretamente na Política Internacional, impactando também países não-participantes, sobretudo os em desenvolvimento.

Amrita Narlikar, ao analisar sistematicamente a formação de grupos de países em desenvolvimento e suas estratégias na Organização Mundial do Comércio (OMC) e em foros multilaterais, define que **coalizões são formadas para empoderar questões latentes para um determinado grupo**, em cujo tema não se faz alarmante para o sistema internacional como um todo. A pesquisa da autora revela a força crescente dos esforços de negociação coletiva dos países em desenvolvimento na OMC por meio de novas coalizões, as quais refletem as características de **resiliência institucional e estratégias discursivas coordenadas**. De acordo com Narlikar, a construção de uma coalizão possibilita a união de vozes menores no sistema internacional para barganhar por seus interesses com um custo transacional menor.

Segundo as autoras,

As coalizões, nas últimas duas décadas, podem ser classificadas em dois tipos: **coalizões do tipo bloco e alianças baseadas em questões**. Os dois tipos podem ser vistos como representando as extremidades opostas de um espectro. Existem duas diferenças fundamentais entre as coalizões do tipo bloco e as alianças baseadas em questões: os primeiros se reúnem em um pano de fundo de fatores ideológicos e identitários, enquanto os segundos são formados por razões instrumentais. Em segundo lugar, as coalizões do tipo bloco combinam estados com ideias semelhantes e tentam adotar posições coletivas em áreas temáticas e ao longo do tempo; em contraste, as coalizões baseadas em questões são direcionadas para ameaças específicas e se dissipam após a questão específica ter sido abordada. [...] As coalizões de hoje, incluindo o G20, tendo aprendido com as falhas de seus predecessores, utilizam alguns elementos tanto das coalizões do tipo bloco quanto das alianças baseadas em questões. (NARLIKAR e TUSSIE, 2004. Tradução e grifo nossos).

Apesar do estudo de Narlikar estar aplicado ao contexto da OMC e de países em desenvolvimento, a tipologia anterior acerca das coalizões permite entender essa organização como um frame aplicado a demais realidades, tal qual o Consórcio Nordeste e o Governo Federal brasileiro.

Assim, como destacado pelas autoras, as coalizões atuais lançam mão da identificação mútua a partir de aspectos ideológicos ou culturais, aliados à adoção de posições coletivas para dissipar ameaças específicas. O Consórcio Nordeste foi formado a partir da identificação de problemas sociais e econômicos similares enfrentados pelos 9 estados subnacionais do Nordeste. A sua configuração coalizacional, contudo, é percebida a partir do momento em que a entidade entende a pandemia como uma ameaça iminente e atua no enfrentamento desse problema.

### 3.2

#### **O CONSÓRCIO NORDESTE COMO COALIZÃO PARADIPLOMÁTICA**

A partir do arcabouço teórico trazido pela seção anterior, é possível visualizar o Consórcio Nordeste inscrito em um arranjo coalizacional, o qual utiliza da Paradiplomacia como mecanismo para enfrentamento da pandemia. Apesar das divergências entre as diretrizes do Governo Federal e as demandas regionais, o Consórcio Nordeste foi capaz de lançar mão do seu relacionamento com governos internacionais, aqui representados pela China, a fim de viabilizar a sustentabilidade de seus sistemas públicos de saúde e preservar a vida de seus habitantes.

Caberia ao Governo Federal uma coordenação harmônica entre os diferentes níveis de governo. O Coronavírus chegou ao Brasil cerca de 3 meses após o seu aparecimento, de modo que já era patente a necessidade de um bom diálogo entre prefeituras, governos e União na contenção da pandemia, face às experiências compartilhadas por outros Estados na tentativa de manter seus cidadãos seguros e fora do alcance de contágio. Isso não ocorreu, de modo que o Brasil viveu, para além de uma crise sanitária e econômica, uma crise política.

Este fato auxilia na observação de como as **unidades subnacionais ampliaram seu escopo de atuação no que tange aos seus interesses idiossincráticos**. Municípios e prefeituras enxergam seus problemas estruturais com mais clareza do que a unidade governamental. Assim, a descentralização dessas decisões permite a atuação internacional destas unidades, seja para Integração Regional, Cooperação Sul-Sul ou enfrentamento de problemas urbanos.

Como diagnosticado por meio do caso maranhense, Organizações Internacionais, como a OMC, a qual possui prerrogativas vigentes para permitir às restrições, não foram capazes de evitar as transgressões no Comércio Internacional cometidas por países que interceptaram mercadorias, por exemplo, e graças a configuração coalizacional do Consórcio foi possível tecer outras estratégias de importação de EPIs e respiradores.

Além disso, na esfera dos governos e prefeituras, é possível notar que as entidades subnacionais são capazes de atingir seus interesses nas mesas internacionais de negociação como qualquer outro ator, não se limitando às deliberações do Executivo. Esse trabalho observou a atuação do Consórcio Nordeste no diálogo paradiplomático para questões relacionadas à saúde, mas essa estratégia analisada não se limita ao escopo de ameaças internacionais, como foi a COVID-19. Esse tipo de articulação pode ser aplicado em outras frentes, como Educação, Cultura e Economia.

## CONCLUSÃO

A leitura dos capítulos anteriores e a observação das evidências teóricas destacadas ao longo do texto permite afirmar como as novas formas de desenvolver política influem diretamente na atuação de Organismos Multilaterais e mesmo nas questões ‘internas’ de um Estado. O Acordo de Marraquexe de 94, que dá origem à OMC, por exemplo, gera obrigações e direitos aos Estados, de modo que os considera atores monolíticos. Pelo exposto, pode-se constatar que **os interesses da União podem ir de encontro dos anseios e das necessidades das unidades subnacionais**, de forma que a discussão sobre a paradiplomacia na condução política de um Estado deve ser levantada cada vez mais, entendendo também seus impactos para a forma como organismos multilaterais atuam.

O trabalho dedicou-se à observação da formação e transformações do Consórcio Nordeste, mas o poder coalizacional desses arranjos pode ser validado para diferentes iniciativas. Em se tratando da internacionalização de estados e cidades, a observação da paradiplomacia como um recurso articulante de consórcios amplia as discussões sobre o papel que entidades jurídicas internas de um país podem exercer nas mesas de negociações internacionais sendo,

inclusive, uma vantagem competitiva para o próprio Estado na qual estão inseridas. Isso, para tanto, passa pela coordenação discursiva entre os níveis governamentais do país. Ainda, em cenários de ruptura, como observado no início da pandemia no Brasil, a paradiplomacia figura como alternativa para o enfrentamento de questões regionais, mitigando desigualdades por meio de ações coordenadas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSSON, T., et al. **Building traits for organizational resilience through balancing organizational structures**. [sl]: Scandinavian Journal of Management, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.scaman.2019.01.001>>.

BRASIL. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 15 out. 2022.

BOLSONARO, E. **Quem assistiu Chernobyl vai entender o q ocorreu. Substitua a usina nuclear pelo coronavírus e a ditadura soviética pela chinesa; +1 vez uma ditadura preferiu esconder algo grave a expor tendo desgaste, mas q salvaria inúmeras vidas; A culpa é da China e liberdade seria a solução**. Twitter: @BolsonaroSP; 18 de mar.

Disponível em:

<[https://twitter.com/BolsonaroSP/status/1240286560953815040?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1240286560953815040%7Ctwgr%5E&ref\\_url=https%3A%2F%2Fd38296397222485376454.ampproject.net%2F2010302236002%2Fframe.html](https://twitter.com/BolsonaroSP/status/1240286560953815040?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1240286560953815040%7Ctwgr%5E&ref_url=https%3A%2F%2Fd38296397222485376454.ampproject.net%2F2010302236002%2Fframe.html)>. Acesso em: 29 set. 2022.

**China não restringirá exportações de suprimentos anticoronavírus**, diz Ministério do Comércio. Xinhua News, Beijing, 17 de abr. de 2020. Disponível em: <[http://portuguese.xinhuanet.com/2020-04/17/c\\_138984505.htm](http://portuguese.xinhuanet.com/2020-04/17/c_138984505.htm)>. Acesso em 27 de jun. de 2022.

CLEMENTINO, M. **A Atualidade e o Ineditismo do Consórcio Nordeste**. Em: IPEA. Boletim regional, urbano e ambiental, Volume 21. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9702/1/BRUA21\\_Opiniao1.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9702/1/BRUA21_Opiniao1.pdf)>. Acesso em: 06 out. 2022.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/institucional/>>. Acesso em: 2 jul. 2022.

CORNAGO, N., O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia Pacífico: A diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In. VIGEVANI, T., e.a., **A dimensão subnacional e as relações internacionais**, São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

FRÓES, R. **Governadores do Nordeste assinam no Maranhão documento que cria consórcio entre estados**. São Luís: G1 MA, 14 de mar. de 2019. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2019/03/14/governadores-do-nordeste-assinam-no-maranhao-documento-que-cria-consorcio-entre-estados.ghtml>>. Acesso em: 27 set. 2022.

**EMBAIXADA DA CHINA. As suas palavras são extremamente irresponsáveis e nos soam familiares. Não deixam de ser uma imitação dos seus queridos amigos. Ao voltar de Miami, contraiu, infelizmente, vírus mental, que está infectando a amizades entre os nossos povos.** Twitter: @EmbaixadaChina; 18 de mar. Disponível em: <[https://mobile.twitter.com/EmbaixadaChina/status/1240443671767650304?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1240443671767650304%7Ctwgr%5E&ref\\_url=https%3A%2F%2Fd-40264762292735127693.ampproject.net%2F2010302236002%2Fframe.html](https://mobile.twitter.com/EmbaixadaChina/status/1240443671767650304?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1240443671767650304%7Ctwgr%5E&ref_url=https%3A%2F%2Fd-40264762292735127693.ampproject.net%2F2010302236002%2Fframe.html)>. Acesso em: 29 set. 2022.

**GALHARDO, R. Maranhão dribla Receita Federal e evita confisco de respiradores importados.** Estadão, São Paulo, 17 de abr. de 2020. Disponível em: <<https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,maranhao-dribla-receita-federal-e-evita-confisco-de-respiradores-importados,70003274571>>. Acesso em 8 de jul. de 2022.

HIRATUKA, C; SARTI, F. **Relações Econômicas entre Brasil e China:** Análise dos Fluxos de Comércio e Investimento Direto Estrangeiro. Revista Tempo do Mundo, Volume 2, número – jan. 2016.

LEVY, H. **A história da SUDENE:** Breve análise de uma agência federal para o desenvolvimento federal. Pernambuco: Periódico Clio, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaclio/article/view/24622/19898>>. Acesso em: 15 out. 2022.

MATSUMOTO, C. E. H. **As determinantes locais da paradiplomacia:** O caso dos municípios brasileiros [Dissertação]. São Paulo: Universidade de Brasília, 2011. Mestrado em Relações Internacionais.

MOTA, C., V. **Presidente x Governadores.** BBC News Brasil, [S.I.], 5 de jul. de 2020. Disponível em: <<https://www.instagram.com/tv/CCPLE4rHB2E/>>. Acesso em 5 de jul. de 2022.

NARLIKAR, A., TUSSIE, D. The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO. Em: **World Economy**, vol. 27, n. 7. The World Economy: San Diego, 2004.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva:** os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EdUSP, 1999.

**Respiradores e EPIs eram responsabilidade de estados e municípios.** UOL Notícias, São Paulo, 18 de mai. de 2020. Disponível em:

<<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/18/saude-respiradores-e-epis-sao-de-responsabilidade-de-estados-e-municipios.htm>>. Acesso em: 27 de jun. de 2022.

SIMMONS, B. A. International Law. In. CARLSNAES, W., RISSE, T., SIMMONS, B. A., **Handbook Of International Relations**, [S.I.]: Sage, 2013.

VIEIRA, A. **Decisão do STF sobre isolamento de estados e municípios repercute no Senado**. Agência Senado, Brasília, 16 de abr. de 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/16/decisao-do-stf-sobre-isolamento-de-estados-e-municipios-repercute-no-senado>>. Acesso em 8 de jul de 2022.

WASBIACH, L. T. (2020) **Cooperação e Organizações Internacionais no combate à COVID-19 no Brasil** [Webinar]. Fundação Getulio Vargas. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=yjFafMaKAww>>. Acesso em 6 de mai. de 2022.