

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC - UFABC  
BACHARELADO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Clóvis Kauê Girardi Castardo

**OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO CONSÓRCIO  
NORDESTE E AS MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À  
COVID-19**

São Bernardo do Campo, SP

2021

Clóvis Kauê Girardi Castardo

**OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO CONSÓRCIO  
NORDESTE E AS MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À  
COVID-19**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para conclusão de curso do Bacharelado em Planejamento Territorial na Universidade Federal do ABC, desenvolvido sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mariana Mencio.

Universidade Federal do ABC - UFABC  
Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas - CECS  
Bacharelado em Planejamento Territorial

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mariana Mencio

São Bernardo do Campo

2019

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do ABC  
Elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da UFABC  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Girardi Castardo, Clóvis Kauê  
OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO CONSÓRCIO NORDESTE E AS  
ENFRENTAMENTO À COVID-19 / Clóvis Kauê Girardi Castardo. — 2021.

74 fls.

Orientadora: Mariana Mencio

Trabalho de Conclusão de Curso. — Universidade Federal do ABC,  
Bacharelado em Planejamento Territorial, São Bernardo do Campo, 2021.

1. Consórcio Nordeste. 2. Arranjos Institucionais. 3. Políticas  
Públicas. 4. COVID-19. 5. Identidade Territorial. I. Mencio, Mariana.  
II. Bacharelado em Planejamento Territorial, 2021. III. Título.

Clóvis Kauê Girardi Castardo

OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO CONSÓRCIO NORDESTE E AS  
MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para conclusão de curso do Bacharelado em Planejamento Territorial na Universidade Federal do ABC, desenvolvido sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mariana Mencio.

Trabalho aprovado. São Bernardo do Campo, Novembro de 2021.

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mariana Mencio**

Orientadora

---

**Prof. Dr. Jeroen Johannes Klink**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Silvana Maria Zioni**

São Bernardo do Campo

2021

*Dedico este trabalho às milhares de vidas que não resistiram à COVID-19 por falta de capacidade de gerência do Estado brasileiro.*

## AGRADECIMENTO

Agradeço imensamente à minha mãe, Débora, e minha avó, Célia, e à toda minha família por me darem as condições de chegar até aqui, além, claro, do amor incondicional que me dão todos os dias.

À Thayane, minha companheira de vida, de universidade, de militância, obrigado por me ensinar a amar cada dia mais e tornar minha vida mais feliz.

À minha querida professora Mariana, que me orientou na realização deste trabalho com tanta empatia, serenidade e excelência. Em seu nome, agradeço também a todas as professoras e a todos os professores do Bacharelado em Planejamento Territorial e às servidoras e servidores da Universidade Federal do ABC.

Às minhas amigas Ana, Carol, Fernanda e Thayná, obrigado por todos os trabalhos incríveis que fizemos, mas, principalmente, por todo o companheirismo e fofocas. Agradeço também a todos e todas colegas que estiveram comigo nesses longos 6 anos de graduação.

Aos companheiros e companheiras do Diretório Acadêmico Sigma, que tive a honra de presidir por dois anos, agradeço por me ensinarem a lutar pelos estudantes da nossa universidade.

Por fim, agradeço aos companheiros e companheiras que constroem o Partido dos Trabalhadores, sobretudo ao presidente Lula, que possibilitaram a pobres como eu o acesso à Educação pública, gratuita, inclusiva e de excelência. Agradeço também ao companheiro Maurici e todo o coletivo que constrói seu mandato como deputado por me ensinarem todos os dias sobre justiça social.

*“A arte da política é conversar com os contrários.”*

Lula - A Verdade Vencerá

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo central compreender os arranjos institucionais do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste - e a utilização de seu arcabouço no enfrentamento à COVID-19. Discute-se, à luz da reflexão conceitual sobre o Ciclo de Políticas Públicas (FREY, 2000), aspectos de formulação, implementação e de avaliação dos impactos das ações da estrutura de consorciamento interestadual da região Nordeste. Para tanto, combinou-se como principal recurso metodológico a análise de reportagens e relatos jornalísticos, marcos regulatórios emitidos pelo Consórcio Nordeste e a legislação correlata aos consórcios públicos. As primeiras movimentações no sentido de formação do Consórcio Nordeste têm como motivação a necessidade de ampliar as possibilidades de arrecadação e investimentos conjuntos, mas, sobretudo, a necessidade de construção de uma agenda de contraposição política e econômica ao Governo Federal e ao presidente da República, de fortalecimento da identidade territorial do Nordeste brasileiro e de um bloco político coeso e eloquente, tanto no cenário nacional quanto internacional. Dentre as principais prioridades no início de sua implementação, destaca-se a possibilidade de compras coletivas visando economia com o ganho de escala, além das agendas ambientais, de desenvolvimento tecnológico e de retomada das relações com países que, historicamente, foram - e ainda são - importantes para o país. Com a chegada da pandemia de COVID-19 ao Brasil, o Consórcio Nordeste adequou sua prioridade ao enfrentamento da doença e, ao fundar o Comitê Científico para subsidiar a tomada de decisões durante o período de maior crise sanitária e institucional do país dos últimos anos, tornou-se referência para todo o Brasil com medidas sanitárias importantes, coordenação institucional de gerenciamento da crise e articulação para a compra de imunizantes. Tendo o controle da pandemia e um histórico exitoso de ações conjuntas, o Consórcio poderá voltar à agenda ampla de desenvolvimento territorial pretendida desde sua formação.

**Palavras-chave:** Consórcio Nordeste. Arranjos institucionais. COVID-19. Identidade Territorial. Consórcios Públicos. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

The main objective of this work is to understand the institutional arrangements of the Consortium of Sustainable Development of the Northeast - Consortium Northeast - and the use of its framework in coping with the COVID-19 pandemic. Discussion, in the light of conceptual reflection on the Policy Cycle (FREY, 2000), aspects of formulation, implementation and evaluation of impacts of actions of the structure of interstate consortium of the region Northeast. For this purpose, the main methodological resource was combined with the analysis of news reports and journalistic reports, regulatory milestones issued by the Northeastern Consortium and the legislation related to the public consortia. The first movements in the direction of the formation of the Northeast Consortium is motivated by the need to expand the possibilities of fundraising and joint investments, but above all the need for construction of an agenda of political and economic opposition to the Federal Government and the President of the Republic, to strengthen the territorial identity of Northeastern Brazil and a coherent and eloquent political bloc. Among the main priorities at the beginning of its implementation, the possibility of collective purchases is highlighted, aiming at the economy with the scale gain, in addition to the environmental agendas technological development and the resumption of relations with countries that, historically, were and are still important for the country. With the arrival of the COVID-19 pandemic in Brazil, the Northeastern Consortium adapted its priority to dealing with the disease and, when founding, The Scientific Committee to support decision-making during the period of the greatest sanitary and institutional crisis in the country in last years became a reference for all of Brazil with important sanitary measures and institutional coordination articulation for the purchase of immunizing agents. Taking control of the pandemic and a history successful of joint actions, the Consortium may return to the broader development agenda territorial intended since its formation.

**Keywords:** Consortium Northeast. Institutional arrangements. COVID-19. Identity Territorial. Public Consortia.

## ABSTRACTO

El principal objetivo de este trabajo es comprender los arreglos institucionales del Consorcio del Desarrollo Sostenible del Noreste - Consorcio Noreste - y el uso de su marco in afrontamiento à COVID-19. Discusión, a la luz de la reflexión conceptual sobre el Ciclo de políticas públicas (FREY, 2000), aspectos de la formulación, implementación y evaluación de los impactos de las acciones de la estructura del consorcio interestatal de la región Noreste. Para ello, se combinó el principal recurso metodológico con el análisis de reportajes periodísticos, los hitos normativos emitidos por el Consorcio Noreste y la legislación relacionada con los consorcios públicos. Los primeros movimientos en la dirección de la formación del Consorcio Noreste está motivada por la necesidad de ampliar las posibilidades de captación de fondos e inversiones conjuntas, pero sobre todo la necesidad de construcción de una agenda de oposición política y económica al Gobierno Federal y al Presidente de la República, para fortalecer la identidad territorial del Noreste de Brasil y un bloque político coherente y elocuente. Entre las principales prioridades al inicio de su implementación, se destaca la posibilidad de compras colectivas, apuntando a la economía con la ganancia de escala, además de las agendas ambientales, desarrollo tecnológico y la reanudación de relaciones con países que, históricamente, fueron y siguen siendo importantes para el país. Con la llegada de la pandemia COVID-19 a Brasil, el Consorcio del Noreste adaptó su prioridad para enfrentar la enfermedad y, al fundar, El Comité Científico de apoyo a la toma de decisiones durante el período de mayor crisis sanitaria e institucional en el país en los últimos años se convirtió en un referente para todo Brasil con importantes medidas sanitarias y de coordinación institucional conjunta para la compra de inmunizaciones. Tomando el control de la pandemia y una historia éxito de las acciones conjuntas, el Consorcio puede volver a la agenda de desarrollo más amplia territorial de su formación.

**Palabras clave:** Consorcio Noreste. Arreglos institucionales. COVID-19. Identidad territorial. Consorcios Públicos.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2. METODOLOGIA.....</b>	<b>14</b>
<b>3. OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E O EXERCÍCIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>16</b>
<b>4. A CONSTRUÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO CONSÓRCIO NORDESTE.....</b>	<b>22</b>
<b>5. O CONSÓRCIO NORDESTE E O ENFRENTAMENTO À COVID-19.....</b>	<b>36</b>
<b>6. AVALIAÇÃO DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO CONSÓRCIO NORDESTE COMO AGENTE INSTITUCIONAL NO ENFRENTAMENTO À COVID-19.....</b>	<b>55</b>
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>61</b>
<b>8. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>64</b>
<b>9. ANEXO I.....</b>	<b>74</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo central elucidar os arranjos institucionais do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste - e a utilização de sua estrutura institucional no enfrentamento à COVID-19. Discute-se, à luz da reflexão conceitual sobre o Ciclo de Políticas Públicas (FREY, 2000), aspectos de formulação, implementação e do controle dos impactos da estrutura de consorciamento interestadual da região Nordeste.

Formado em março de 2019, o Consórcio Nordeste é uma autarquia interfederativa que reúne os nove estados nordestinos com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social sustentável da região, por meio de compras coletivas, planos e projetos conjuntos, compartilhamento de informações e diversos outros instrumentos de gestão. Além disso, o Consórcio também se propõe a ser uma estrutura de cooperação que estimule a identidade regional com o território nordestino e um instrumento de fortalecimento político da região frente a um cenário de mudanças na política econômica nacional e de baixa capacidade de investimentos dos entes federativos - sobretudo a partir de 2019.

Considerando a definição do Ciclo de Políticas Públicas (FREY, 2000) e um histórico de notícias e artigos da imprensa e entrevistas com gestores estaduais, do próprio Consórcio e de agentes importantes do território regional, far-se-á uma análise das origens e motivações para a formação, ou seja, das percepções e definições dos problemas, considerando o cenário político regional, nacional e internacional, bem como a ‘agenda setting’, os primeiros indícios de formação do Consórcio e sua repercussão midiática. A análise também passa pela elaboração de programas e a decisão de constituir o Consórcio Nordeste, seus objetivos, suas possibilidades e, principalmente, a forma de articulação regional para viabilizá-lo e o arranjo institucional necessário para contemplar territorial e politicamente os nove estados da região.

Tendo a autarquia constituída e o arranjo institucional em fase de consolidação, as primeiras políticas implementadas passam a figurar nos noticiários e a ganhar força regional e nacionalmente. Compras coletivas, comitivas internacionais à Europa e à China em busca de investimentos consolidam a imagem do Consórcio Nordeste. A experiência consorciada entre estados não é muito comum no Brasil e ganha os holofotes à medida que passa a consolidar uma agenda de contraposição à do Governo Federal, mesmo que, no discurso dos governadores, não houvesse explicitamente esse objetivo.

A pandemia da COVID-19 chega ao Brasil entre fevereiro e março de 2020 e muda os rumos da Agenda de todo o mundo e não seria diferente para o Consórcio Nordeste. A implementação das políticas regionais passa a ter como prioridade o combate ao novo coronavírus. Assim, o arranjo institucional do Consórcio mobiliza-se em várias frentes, com a aquisição de equipamentos e de insumos hospitalares e, principalmente, com a formação do Comitê Científico do Nordeste, órgão importante para o assessoramento na tomada de decisão dos gestores estaduais, que publicou - até abril de 2021 - 16 Boletins Epidemiológicos e algumas resoluções correlatas, que serão também analisados.

Composto por cientistas renomados em suas áreas e contando com uma rede de apoio formada por pesquisadores do Brasil e de outras partes do mundo, o Comitê Científico do Nordeste tornou-se referência regional e nacional para o combate à COVID-19. Em alguns momentos, nota-se pela análise dos boletins epidemiológicos e do noticiário, que nem sempre as recomendações foram cumpridas em sua totalidade pelos governos estaduais, o que reforça seu caráter consultivo, as dificuldades de articulação em meio à crise sanitária e institucional e a necessidade de fortalecimento das instâncias regionais.

Outro exemplo interessante de implementação das políticas regionais de prevenção e enfrentamento ao novo coronavírus que será abordado neste trabalho é a articulação para a compra e produção das vacinas contra a COVID-19. O Consórcio Nordeste mostra-se um agente importante na articulação nacional e internacional pela vacina, sobretudo pela atuação dos governadores no debate público sobre a necessidade de um Plano Nacional de Imunização.

Por fim, completando o Ciclo de Políticas Públicas, propõe-se uma avaliação sobre o resultado da implementação do Consórcio Nordeste enquanto política de desenvolvimento regional, analisando, fundamentalmente, o funcionamento do arranjo institucional considerando as medidas de enfrentamento à COVID-19 e os correspondentes desdobramentos no território.

## 2. METODOLOGIA

Neste projeto de Trabalho de Conclusão de Curso buscou-se construir uma narrativa analítica e descritiva sobre a formação, os objetivos, as ações e avaliações sobre o Consórcio Nordeste, tendo como principal objeto de estudo o funcionamento dos arranjos institucionais para as ações de enfrentamento à COVID-19. Para isso, combinou-se uma série de técnicas metodológicas qualitativas para a coleta de dados e informações que pudessem subsidiar as análises.

A primeira etapa de trabalho foi voltada ao levantamento de informações a partir de quatro técnicas: a primeira foi a de revisão bibliográfica, reunindo publicações científicas sobre o Consórcio Nordeste, em especial com a temática das ações de enfrentamento à COVID-19. Como principal referência, utilizou-se o artigo “Ações do Consórcio Nordeste no combate à pandemia de Covid-19” (PEREZ, SANTANA, 2020), que tem como técnicas metodológicas - que, com algumas adaptações, também serão utilizadas neste trabalho - a análise de veículos de comunicação e dos boletins epidemiológicos emitidos pelo Comitê Científico do Nordeste entre março e agosto de 2020.

Em seguida, buscou-se realizar uma análise do histórico do Consórcio Nordeste desde o início de sua construção, no início de 2019, até abril de 2021, orientada por matérias e relatos jornalísticos de dois veículos de comunicação: Folha de São Paulo, por ser um dos maiores jornais do país, e o Diário do Nordeste, por sua importância regional. Para filtragem das reportagens, foram utilizadas as palavras-chave “Consórcio Nordeste” e, ao todo, selecionadas 108 matérias, entre fevereiro de 2019 e abril de 2021.

Logo após a coleta das fontes jornalísticas, fez-se um levantamento dos principais marcos regulatórios para o Consórcio Nordeste: a Lei Federal nº11.107 de 2005, a Lei dos Consórcios Públicos, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências; o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste e a ratificação deste documento em todas as nove Assembleias Legislativas dos estados-membro; o Estatuto do Consórcio Nordeste, documento fundamental para a posterior análise do arranjo institucional da autarquia interfederativa e, por fim, as resoluções 05 e 08 de 2020, correlatas às ações de enfrentamento à Covid-19. Ainda na etapa de coleta de dados, fez-se um levantamento de todos os 16 Boletins Epidemiológicos publicados pelo Comitê Científico do Consórcio

Nordeste, entre março de 2020 e abril de 2021, documentos que se mostraram importantes para compreender as recomendações científicas do Comitê para a tomada de decisão.

A segunda etapa metodológica teve como objetivo fundamental a sistematização de todas as informações coletadas na etapa inicial. Com a finalidade de contribuir para a construção cronológica da formação, implementação e consolidação do Consórcio Nordeste, elaborou-se uma ‘linha do tempo’ combinando reportagens, Boletins Epidemiológicos e Marcos Regulatórios. Para cada informação levantada, após a leitura cuidadosa, elaborou-se um resumo sistematizando o conteúdo e, em seguida, categorizando-o em oito temáticas: i. ações e resultados; ii) agenda; iii) contraposição ao Governo Federal; iv) formação do consórcio; v) marco regulatório; vi) recomendações e análises do Comitê Científico do Nordeste; vii) vacina; viii) outros. Vale ressaltar, nesta etapa de sistematização, a análise minuciosa do Estatuto do Consórcio Nordeste e suas normas correlatas para compreender a composição de seu arranjo institucional.

A partir do levantamento e sistematização de dados e informações consolidados e cronologicamente organizados anteriormente, a terceira etapa, tendo como referência o Ciclo de Políticas Públicas conceituado por Frey (2000), que propõe a divisão das etapas em: “percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’ (ou ‘definição de agenda’), elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação”, analisou-se as etapas percorridas pela política pública representada institucionalmente pelo Consórcio Nordeste, tendo, sobretudo na implementação de políticas, o foco nas ações de enfrentamento à COVID-19, o comportamento do arranjo institucional e seus impactos no território.

### 3. OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E O EXERCÍCIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Consórcio Nordeste mostra-se um arranjo institucional interessante de cooperação interfederativa envolvendo os estados da região nordeste - e sem a participação da União ou de municípios. A forma como se constitui o desenho institucional do Consórcio Nordeste deriva de um processo histórico de organização do federalismo e de descentralização política e administrativa no Brasil e de seus instrumentos de cooperação interfederativa. Evidentemente, somente o fato de existir a possibilidade jurídica do associativismo institucional não é suficiente para a formação e consolidação de uma estrutura consorciada desta magnitude, há uma série de elementos de formação da agenda, de tomada de decisão e a efetiva implementação da política de cooperação regional. Por isso, nesta seção, far-se-á uma discussão conceitual acerca dos Consórcios Públicos como instrumentos de cooperação interfederativa e do Ciclo de Políticas Públicas.

O Federalismo adotado pela Constituição Federal de 1988 e a consequente descentralização política e administrativa são características importantes do Estado brasileiro, reunindo ordens distintas de poder por um vínculo indissolúvel - União estados e municípios -, tendo como premissa fundamental a autonomia - política e, em alguma medida, econômica - e a igualdade entre si, resultando, portanto, em uma organização sem hierarquia (MENCIO, 2017). A Carta Magna também “confere às unidades federadas um rol de competências para que o Estado possa cumprir suas finalidades públicas e evitar possíveis conflitos de atribuições entre os entes federados” (MENCIO, 2017). É justamente a combinação destes elementos do “federalismo cooperativo democrático” (BONAVIDES, 1985) que justifica a importância dos arranjos institucionais dos consórcios públicos: a descentralização política e administrativa, a autonomia entre os entes federados e seus deveres-poderes, suas competências compartilhadas, sejam estas comuns ou concorrentes e a cooperação interfederativa.

A Constituição Federal de 1988 distribui as competências administrativas e legislativas entre União, Estados e Municípios de acordo com os interesses da seguinte forma: à União as competências relativas ao Interesse Geral; aos Estados e ao Distrito Federal, Interesse Regional e aos Municípios, o interesse local. O movimento de reescalonamento do Estado pós Constituição de 1988 - municipalista, em grande medida - e a designação de competências e atribuições para Estados e, sobretudo, Municípios, veio acompanhado também

de baixa capacidade técnica e econômica para gerir o território (BRANDÃO, 2011) . Uma das questões centrais deste trabalho é utilizar o território como principal referência de análise dos arranjos institucionais e jurídicos. As dinâmicas territoriais não necessariamente respeitam e se restringem aos limites administrativos do Estado. O território é composto por relações, redes e fluxos com problemas e necessidades complexas que carecem de cooperação, associação e conciliação interfederativa para que o Estado cumpra suas funções públicas de interesse comum. Algumas dessas estruturas institucionais estão previstas, inclusive, na Constituição Federal (Art. 25º), como no caso das Regiões Metropolitanas, instância administrativa formada por Estados e Municípios com o intuito de organizar, planejar e executar tais funções públicas de interesse comum ligadas à grandes vertentes da administração pública e da formulação de políticas públicas como saneamento ambiental, saúde, mobilidade urbana, meio ambiente e o ordenamento territorial.

Os consórcios públicos são também arranjos interfederativos importantes com características singulares para a governança multinível. Introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional 19/1998, os Consórcios permitem “convênios de cooperação entre entes federados autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.” (EC nº 19/1998: Art. 241º). Outros dois diplomas normativos disciplinam os consórcios públicos: a Lei Federal 11.107/2005 e o Decreto Federal 6.017/2007. Ambos regulamentam as normas gerais para os entes federados - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - formalizarem consórcios públicos para a realização dos serviços consorciados.

Dentre as motivações fundamentais para a formação dos consórcios públicos, destaca-se, como já discorrido anteriormente, a identificação dos interesses comuns entre os entes federados e as limitações destes em cumprir com seus deveres constitucionais. Os consórcios públicos mais comuns no Brasil são formados entre municípios, com maior ou menor organização e efetividade na implantação de políticas públicas. Para além da questão quantitativa (são mais de 5 mil municípios, é natural que haja maior número de consórcios formados por estes), outras razões também justificam como, por exemplo, a necessidade de grande articulação política e o vínculo voluntário. Considerando as disputas políticas e a autonomia dos entes federativos e certa ‘individualidade’ intrínseca à competitividade do capitalismo, não é trivial a dificuldade de governantes para aderir à gestão compartilhada de serviços públicos - ou, em alguns casos, de abrir mão da prestação para a instância consorciada. Essa dificuldade é potencializada pelo vínculo voluntário dos entes

consorciados, ou seja, em caso de mudança na política ou de orientação de um determinado governo, não há como impedir a saída de uma estrutura compartilhada com transferência de recursos, pessoal e bens para, podendo gerar desequilíbrio em todas as ações conjuntas. Em alguma medida, portanto, é mais provável encontrar as condições de articulação política e de manutenção do vínculo voluntário em escala regional ou microrregional com o protagonismo intermunicipal. Entre as experiências de consorciamento entre municípios importantes destaca-se o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, formado na década de 1990 pelos sete municípios da região e tendo como grande articulador político o então prefeito de Santo André, Celso Daniel. Mais de trinta anos depois e com momentos de maior ou menor intervenção, o Consórcio permanece como um agente institucional importante no território.

Em relação à natureza jurídica dos consórcios públicos, a Lei Federal 11.107/2005 estabelece a personalidade jurídica tanto de direito público quanto privado, a depender da forma como a associação se formaliza. O consórcio terá personalidade de direito público mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções ou de direito privado, caso atenda à legislação civil. No primeiro caso, torna-se uma pessoa jurídica de Direito Público, ou seja, uma autarquia interfederativa e, no segundo caso, pessoa jurídica de direito privado, formando uma associação civil sem fins lucrativos (Lei Federal 11.107/2005: Art. 6º). Nota-se, portanto, uma certa ‘flexibilidade’ em relação à estrutura jurídica que se pretende para o consórcio de acordo com necessidades e os objetivos de interesse comum.

Vale ressaltar que não há restrições quanto à participação de entes federados de níveis diferentes. Ou seja, os consórcios públicos podem ser formados por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos, ou entre Estados apenas, Estados e Distrito Federal ou entre Distrito Federal e Municípios. Também poderá contar com a participação da União, desde que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam os Municípios consorciados. Tais possibilidades são interessantes, sobretudo, porque competências concorrentes podem encontrar nas estruturas dos consórcios uma forma de atuação e execução integrada e coordenada das ações e intervenções interfederativas no território.

Para a formação dos consórcios públicos, de acordo com a legislação, são necessárias etapas institucionais que contemplam tanto o Poder Executivo quanto Legislativo do ente federado, garantindo maior representatividade e transparência no processo de formação. A primeira etapa é a identificação de objetivos e interesses comuns, como já mencionado anteriormente, resultando em um documento que sistematiza informações sobre os problemas a serem enfrentados em várias dimensões. Em seguida, tem-se a elaboração de estudos de

viabilidade técnica que vão fornecer as diretrizes para próxima etapa, de definição e elaboração do protocolo de intenções, que formaliza a definição de vontade de formação dos consórcios públicos. É este documento que deverá ser subscrito pelos Chefes do Poder Executivo dos entes que pretendem participar do consórcio e que norteará as definições do contrato de consorciamento, resultando, portanto, na quarta etapa de formação dos consórcios. Em seguida, o Protocolo de Intenções deve ser formatado em projeto de lei e encaminhado à casa legislativa do ente federado - Câmaras Municipais ou Assembleias Legislativas no caso de envolvimento dos Estados - e ratificado, garantindo a participação ampla dos Poderes. Ratificado, o protocolo de intenções torna-se o Contrato de Consórcio Público.

Após as etapas de concepção e ratificação do protocolo de intenções, faz-se necessário a elaboração do Estatuto do Consórcio Público (Art. 7º da Lei Federal 11.107/2005), documento que define a organização e o funcionamento do Consórcio Público e, fundamentalmente, seu arranjo institucional e os objetivos a serem alcançados. O Estatuto deverá ser assinado pelos Chefes dos Poderes Executivos que compõem o consórcio, sem a necessidade de aprovação nas respectivas Casas Legislativas. Tendo em vista que o Consórcio pode ser um instrumento importante de planejamento, gestão e execução de políticas públicas e serviços, é importante que haja destinação orçamentária para garantir o funcionamento da estrutura consorciada. Por isso, a oitava etapa envolve a formulação e assinatura do Contrato de Rateio, instrumento jurídico para destinação de recursos dos entes participantes para o Consórcio, que deve ser reformulado anualmente - haja vista as questões que envolvem a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Compreender as etapas de formação dos consórcios de maneira geral é fundamental para a análise da formação, implementação e consolidação do Consórcio Nordeste enquanto instrumento de cooperação regional interestadual - que será tratado nas seções subsequentes. Tendo em vista que este processo é complexo e suscetível à inúmeras disputas, conflitos e busca de consensos, busca-se analisar o Consórcio Nordeste enquanto política pública tendo como referências três conceitos importantes: ‘politics’, ‘policy’ e ‘policy cycle’.

‘Politics’ refere-se, fundamentalmente, aos processos políticos e a forma como se configuram os conflitos, as disputas de interesses e as decisões. Policy trata da dimensão material da política, à forma como configuram-se os programas, às questões técnicas e, substancialmente, ao conteúdo da política (FREY, 2000). O ‘Policy Cycle’ (Ciclo de Políticas Públicas) é a principal referência teórica na análise do Consórcio Nordeste deste trabalho. Trata-se, essencialmente, de subdividir as ações dos processos político-administrativos em fases que permitem analisar e compreender a vida de uma política pública (FREY, 2000),

partindo do pressuposto cíclico que não necessariamente tem fim, mas que ao fim de um processo, este pode - ou não - ser reformulado à luz da avaliação dos impactos das políticas implementadas.

O Ciclo de Políticas Públicas, de modo geral, possui três grandes subdivisões na bibliografia: formulação, implementação e avaliação (ou controle dos impactos das políticas). Neste trabalho optou-se por uma subdivisão maior e, em alguma medida, mais complexa proposta por Frey (2000): “percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.” (FREY, 2000 p. 226). Propõe-se, portanto, analisar o arranjo institucional Consórcio Nordeste à luz do Ciclo de Políticas Públicas tendo como foco as ações de enfrentamento à COVID-19.

Em relação à percepção e definição de problemas, a primeira fase, de maneira geral, é o momento em que um fato é percebido como um problema político por agentes que atuam no território, como grupos e movimentos sociais, tomadores de decisão, políticos e gestores. É o momento em que este problema ganha relevância pública - em alguns casos com participação da imprensa, que, no caso do Consórcio Nordeste, também desempenha papel importante como se verá posteriormente. A etapa sequencial à percepção, a ‘agenda setting’, ou ‘definição da agenda’, decide se efetivamente este problema será inserido na pauta política ou não, a depender de sua relevância e de uma avaliação preliminar de custo-benefício da atuação (FREY, 2000).

Tendo, então, a percepção e a definição da inclusão do problema na agenda pública e político-administrativa, é possível avançar no sentido de elaboração de programas e de decisão, a terceira etapa do Ciclo de Políticas Públicas. É nesta fase em que as estratégias de ação, articulação política para executá-las e as primeiras decisões acerca da política são tomadas, mas ainda sem a implementação efetiva, que se dá na etapa seguinte. À luz do programa e da definição das políticas, é o momento de implementá-las. Esta talvez seja a fase mais interessante de análise para o Consórcio Nordeste e a compreensão de sua importância na intervenção sob o território. É possível, segundo Frey (2000), analisar esta etapa de duas formas: pela qualidade do material e a técnica de projetos ou programas, ou para as estruturas político-administrativas e a atuação de atores envolvidos.

Após a implementação das políticas faz-se necessário avaliar o impacto dos programas e ações desenvolvidas. A etapa de avaliação de políticas e da correção de ação, última etapa do Ciclo, é o momento de identificar “os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros” (FREY, 2000

p. 228). É importante ressaltar que, caso os objetivos tenham sido alcançados, não necessariamente o momento de avaliação interrompe a continuidade da política, mas pode ser reformulada ou readequada para novas políticas e necessidades identificadas (novamente a primeira etapa do Ciclo).

Discutiu-se até aqui, portanto, a organização do Federalismo brasileiro frente às questões das dinâmicas territoriais que não necessariamente estão circunscritas aos limites político-administrativos e formas de, à luz da cooperação interfederativa, superar problemas e possibilitar políticas regionais e integradas utilizando instrumentos jurídicos importantes, neste caso, os Consórcios Públicos. Refletiu-se também acerca do Ciclo de Políticas Públicas, que, em alguma medida, se relaciona com a própria formação de consórcios públicos - sobretudo nas etapas iniciais de formação da agenda, ratificação, institucionalização e implementação. A próxima seção destina-se a compreender, fundamentalmente, o porquê e de que maneira formou-se o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste.

#### **4. A CONSTRUÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO CONSÓRCIO NORDESTE**

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste apresenta uma grande inovação do arranjo institucional para a região Nordeste do país, mas não é o único instrumento de planejamento e desenvolvimento regional. É necessário pontuar, também, a presença da Sudene - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - na região. Criada em 1959 com o objetivo de identificar problemas regionais e encontrar mecanismos de superá-los, à luz da teoria do economista Celso Furtado, o primeiro superintendente da autarquia. As grandes questões que envolvem as diferenças entre a Sudene e o Consórcio Nordeste estão na presença - ou ausência - da União no arranjo institucional e na Agenda - ou seja, no modelo - de desenvolvimento pretendido para a região. São fatores que, em grande medida, justificam a criação do Consórcio Nordeste.

A Lei Complementar 125/2007 em seu Art. 1º define a Sudene como uma autarquia especial, administrativa e financeiramente autônoma, integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e vinculada ao Ministério da Integração Nacional (extinto em 2019 pela Lei 13.844/2019 e tendo suas funções atribuídas ao Ministério do Desenvolvimento Regional). Aqui, tem-se a primeira grande diferença em relação ao Consórcio Nordeste, que não é vinculado à União - nem mesmo conta com a participação desta em sua composição. Há, portanto, o protagonismo da União na organização, planejamento e execução das ações da autarquia. A presença dos Estados, segundo o organograma da Sudene, aparece somente no Conselho Deliberativo, mas não efetivamente na gestão (Art. 8º da Lei Complementar 125/2007). Outra distinção entre as duas estruturas está na área de atuação: o Consórcio Nordeste, como se verá adiante na análise de seu Estatuto, atua somente nos nove estados do Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia), enquanto a Sudene incorpora também municípios de Minas Gerais e Espírito Santo, pertencentes à região Sudeste (Art. 2º da Lei Complementar 125/2007).

Além do arranjo institucional, há também uma questão que envolve a agenda de desenvolvimento proposta pela Sudene e sua dificuldade de implementação por incompatibilidade de interesses do Governo Federal. Conforme destaca Carvalho (2008), a Sudene, do ponto de vista teórico, possui quatro grandes ciclos de atuação: o primeiro com grande influência da escola cepalina, entre as décadas de 1960 e 1980; o segundo voltado aos

Pólos de Desenvolvimento de François Perroux, com incentivo à centralização; o terceiro, na década de 1990, com forte influência da política internacional do Banco Mundial, em que a autarquia passa a adotar o desenvolvimento sustentável; e, desde então, voltada ao desenvolvimento endógeno e iniciativas locais, dando protagonismo aos municípios (CARVALHO, 2008). Essa estratégia de desenvolvimento fica clara também ao analisar, de maneira muito breve, o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), apresentado em 2019<sup>1</sup>, que objetiva o fortalecimento de sistemas inovativos e produtivos locais, considerando a agenda urbana e rural e a capacidade de financiamento de políticas de cunho regional, considerando diversas fontes nacionais, regionais e internacionais. Não é objetivo deste trabalho elucidar o histórico de atuação da Sudene, nem mesmo uma análise profunda da política de desenvolvimento territorial proposta pelo PRDNE, mas, sim, evidenciar a dificuldade de convergência das Agendas da política macroeconômica do Governo Federal a partir de 2019, da própria Sudene e dos governos estaduais da região nordeste, que influenciam a primeira etapa do Ciclo de Políticas Públicas, neste caso, aplicada ao Consórcio Nordeste, de percepção e definição de problemas. Para isso, será utilizado como recurso metodológico a construção de narrativa a partir de notícias jornalísticas veiculadas na Folha de S. Paulo e no Diário do Nordeste.

Após o impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer à Presidência, há o início de uma inflexão na política macroeconômica que acentua o neoliberalismo. Contudo, a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 mudou os rumos da política nacional de maneira muito abrupta em relação ao construído durante as quase duas décadas anteriores, intensificando ainda mais a política macroeconômica neoliberal com uma agenda de reformas do Estado brasileiro e privatizações - antagônica à proposta do PRDNE, por exemplo. Essa agenda econômica e política acende um alerta ao bloco de governadores da região Nordeste. Vale ressaltar que à época, dos nove estados, sete eram filiados ao Partido dos Trabalhadores, um ao Movimento Democrático Brasileiro e outro ao Partido Comunista do Brasil, teoricamente com forte alinhamento regional e divergências políticas e econômicas do Governo Federal. Tanto que, no primeiro encontro entre os governadores do Nordeste em fevereiro de 2019, a pauta de discussão incluiu a Reforma da Previdência e o ‘pacote Anticrime’ proposto pelo então Ministro da Justiça Sérgio Moro, mas também a criação de um “consórcio de governadores da região, que seria uma estratégia de cooperação para sanar dificuldades dos estados em diversas áreas, principalmente econômica”, conforme destaca o

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/prdne-v-06-12-2019-v2-pdf>. Acesso em: 13/10/2021.

Diário do Nordeste em 06 de fevereiro de 2019<sup>2</sup>. Pode-se dizer que tem-se o início, aqui, ao menos nos veículos de comunicação, da primeira etapa do Ciclo de Políticas Públicas, de percepção e definição dos problemas e um caminho para a ‘agenda-setting’.

A percepção que a Agenda do Governo Federal seria divergente da pretendida pelos governadores da região foi decisiva para iniciar o processo de formação do Consórcio. Nota-se que já no início de fevereiro, ainda no começo dos mandatos - na maioria dos casos de continuidade - o problema foi inserido na agenda política quando governadores discutem sobre a formação de uma estrutura de cooperação regional interfederativa que não tivesse necessariamente a presença da União, resgatando a figura jurídica e institucional do Consórcio Público. Aqui há um ponto interessante: os Consórcios interestaduais são previstos em Lei desde 2005, como se viu anteriormente, mas somente 14 anos depois passou a figurar como uma necessidade, como um instrumento para resolver problemas comuns da região Nordeste. Para além da ‘contraposição’ ao Governo Federal e do possível ‘distanciamento’ da Sudene, há também o componente de articulação política, fundamental para a constituição de um Consórcio - sobretudo pelo vínculo voluntário - como se viu na seção anterior, que fica claro na composição do ‘bloco progressista’ de governadores do Nordeste.

Considerando o Ciclo de Políticas Públicas, pode-se dizer que, também neste momento (entre fevereiro e março de 2019), há um início da elaboração de programas e de decisão, ainda anteriores à implementação da política - neste caso, da implementação do Consórcio. Dialogando com as etapas de formação de um Consórcio Público de maneira geral, pode-se dizer, também, que a identificação de objetivos e interesses comuns também foi contemplada, caminhando para as etapas seguintes, de elaboração do Protocolo de Intenções do Consórcio.

Em 14 de março de 2019, os nove governadores do Nordeste reúnem-se em São Luís, no Maranhão, durante o Fórum de Governadores do Nordeste, para assinar o Protocolo de Intenções para a formação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste<sup>3</sup>. Em relação ao Fórum, ainda no sentido de justificar a criação do Consórcio, sem

---

<sup>2</sup> “Governadores do Nordeste se reúnem para discutir reforma da previdência e pacote anticrime”. **Diário do Nordeste**, 06 de Fevereiro de 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/governadores-do-nordeste-se-reunem-para-discutir-reforma-da-previdencia-e-pacote-anticrime-1.2059673>. Acesso em: 13/10/2021.

<sup>3</sup> “Criação de consórcio de estados do Nordeste vai permitir compras conjuntas e intercâmbio estudantil”. **Diário do Nordeste**, 14 de Março de 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/criacao-de-consorcio-de-estados-do-nordeste-va-i-permitir-compras-conjuntas-e-intercambio-estudantil-1.2075033>. Acesso em: 13/10/2021.

diminuir a importância de outras instâncias de cooperação regional, a fala do governador do Ceará, Camilo Santana, é bastante elucidativa:

“O Fórum de Governadores do Nordeste tem se consolidado como um momento importante de se discutir e avaliar o momento político do Brasil e fortalecer as políticas públicas para o País e o Nordeste dentro daquilo que é consenso. Este consórcio chega também para nos fortalecer e unificar ainda mais a região” (Camilo Santana, governador do Ceará, ao Diário do Nordeste, 14 de março de 2019).

Como visto anteriormente, somente a assinatura do Protocolo de Intenções não garante a institucionalização da figura jurídica. A etapa subsequente envolve a ratificação nas Assembleias Legislativas dos estados que assinaram. O primeiro estado que aprovou a ratificação foi a Bahia, em abril de 2019. Ceará, Maranhão, Paraíba e Sergipe, em maio do mesmo ano. Piauí e Rio Grande do Norte, somente em julho e, por fim, Alagoas em novembro<sup>4</sup>. Deste processo é interessante constatar que, mesmo com todas as condições citadas anteriormente em relação à coesão política, nem todos os estados tiveram agilidade em aprovar a ratificação nas Assembleias Legislativas. Isso demonstra, também, a importância do rito de formação do Consórcio, que envolve debate com o Poder Legislativo, ganhando mais amplitude na sociedade. Ressalta-se também que, mesmo sem a aprovação em todas as Assembleias Legislativas, o Consórcio Nordeste seguiu com sua formação e consequente implementação.

Ainda sobre o Protocolo de Intenções, faz-se necessário avaliar brevemente seu conteúdo, pois é um documento fundamental para a elaboração do Estatuto do Consórcio e dá início às discussões sobre quais seriam os objetivos e as possibilidades da autarquia. Ainda na primeira parte do documento (na seção ‘Considerando’), é possível compreender a síntese dos objetivos até então almejados pelos governos do Nordeste:

(Considerando) “que a instituição de Consórcio Público entre os Estados do Nordeste pode propiciar:

I - ganhos de escala na contratação de serviços e bens e nas ações em geral realizadas em conjunto pelos entes consorciados;

II - acesso a informações e ao know-how entre os Estados, propiciando troca de experiência mais efetiva, aprendizado em ciclo mais curto e o compartilhamento de boas práticas;

III - melhor compreensão e encaminhamento das necessidades e agendas políticas regionais;

IV - fortalecimento das capacidades dos entes consorciados com a fusão de recursos e desenvolvimento de sinergias;

V - estabelecimento de ente capaz de figurar como catalisador para o estabelecimento de parcerias;

---

<sup>4</sup> Ver Anexo I - Calendário de ratificações do Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Nordeste nas Assembleias Legislativas.

VI - ampliação de redes colaborativas entre os Estados;  
VII - promover inovação a partir da ligação de setores com uma maior coordenação e coerência.  
(Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste. Anexo único, p.3, 2019)

Analisando o teor dos itens elencados anteriormente, nota-se uma um certo direcionamento da agenda do Consórcio Nordeste para três grandes temas: ganho de escala na contratação de serviços e de bens e otimização os recursos orçamentários, cooperação entre as gestões estaduais e o desenvolvimento integrado do território - com ênfase à inovação e à construção de redes. Em grande medida, esses objetivos ficam contidos, posteriormente, na elaboração do Estatuto do Consórcio Nordeste. O primeiro deles, em relação às compras coletivas, parece ser o que mais chama a atenção dos veículos de imprensa analisados, sobretudo do Diário do Nordeste - que menciona em, ao menos, duas reportagens: em 14 e 29 de março e em 04 de abril. Ao noticiar a assinatura do Protocolo de Intenções em 14 de março, já no título, fica claro o destaque ao tema: “Criação de consórcio de estados do Nordeste vai permitir compras conjuntas e intercâmbio estudantil”<sup>5</sup>. Em seguida, no dia 29, quando em pauta o encontro dos presidentes das Assembleias Legislativas do Nordeste (ParlaNordeste), além de destacar a preocupação dos parlamentares com o futuro das estruturas regionais ligadas à União (como Banco do Nordeste, a Sudene e a Chesf, Companhia Hidrelétrica do São Francisco), também cita que “Com isso (a formação do Consórcio Nordeste), licitações poderão ser executadas de forma conjunta entre os estados, por exemplo, e as compras devem ser barateadas.”<sup>6</sup>. Já em 07 abril, o Diário trata de maneira mais profunda a questão da contraposição do Consórcio Nordeste ao Governo Federal, na direção da formação de um bloco que pudesse contrapor a agenda de Jair Bolsonaro - sobretudo em relação à Reforma da Previdência. Tal direcionamento foi, em alguma medida, rechaçado pelo entrevistado da reportagem, Felipe Braga: "Isso não é novidade. As universidades federais estão fazendo isso, se juntam para fazer uma compra, e em conjunto sai

---

<sup>5</sup> “Criação de consórcio de estados do Nordeste vai permitir compras conjuntas e intercâmbio estudantil”. **Diário do Nordeste**, 14 de Março de 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/criacao-de-consorcio-de-estados-do-nordeste-va-i-permitir-compras-conjuntas-e-intercambio-estudantil-1.2075033>. Acesso em: 13/10/2021.

<sup>6</sup> “Chefes das assembleias do Nordeste formam frente em defesa do BNB”. **Diário do Nordeste**, 29 de Março de 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/chefes-das-assembleias-do-nordeste-formam-frente-em-defesa-do-bnb-1.2081471>. Acesso em: 13/10/2021

mais barato. Os estados podem comprar medicamentos, veículos... Isso não quer dizer que os estados estão passando por cima do Governo Federal"<sup>7</sup>.

Entretanto, as tensões entre o presidente Jair Bolsonaro e os governadores do Nordeste ganharam destaque na imprensa e marcaram, novamente, o direcionamento de disputa entre Consórcio Nordeste e Governo Federal. Após o presidente se referir de maneira jocosa a “governadores de paraíba” e dizer que “não tem que ter nada pra esse cara” ao referir-se ao governador do Maranhão<sup>8</sup>, Flávio Dino, houve uma série de declarações proferidas pelos governadores em repúdio às declarações de Bolsonaro, com destaque à fala do já eleito primeiro presidente do Consórcio Nordeste, o governador da Bahia, Rui Costa<sup>9</sup>. Esse destaque, para além da importância política do governador, é também uma demonstração de que o Consórcio Nordeste começava a ganhar projeção e eloquência na imprensa nacional.

Concomitantemente às polêmicas e declarações do mês de julho de 2019, as primeiras ações do Consórcio Nordeste começam a ganhar destaque na imprensa, ainda que sem se transformarem necessariamente em recursos, projetos ou programas, mas, sim, demonstrar qual a agenda de desenvolvimento pretendida para a região. Também neste período acontece a Assembleia Geral do Consórcio Nordeste para a aprovação de seu Estatuto e arranjo institucional.

Antes de compreender e elencar as ações, é importante fazer uma análise mais aprofundada do documento norteador de toda a estrutura institucional do Consórcio Nordeste, o Estatuto, aprovado em 11 de julho de 2019. O Estatuto define em seu Art. 2º os Estados participantes do Consórcio Nordeste, recuperando o Contrato de Consórcio Público assinado em julho de 2019 pelos governadores e ratificado pelas Assembleias Legislativas, que são: Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Vale um destaque para a ausência de Alagoas nesta versão do Estatuto, pois o Estado só ratifica o Protocolo de Intenções em novembro de 2019, posterior à Assembleia Geral e à formação

---

<sup>7</sup> “Governadores do Nordeste firmam parcerias independentes do Governo Federal”. **Diário do Nordeste**, 07 de Abril de 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/governadores-do-nordeste-firmam-parcerias-independentes-do-governo-federal-1.2084306>. Acesso em: 13/10/2021.

<sup>8</sup> “Bolsonaro nega ter falado 'paraíba' como crítica a nordestinos”. **Folha de S. Paulo**, 20 de julho de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/bolsonaro-nega-ter-falado-paraiba-como-critica-a-nordestinos.shtml>. Acesso em: 13/10/2021.

<sup>9</sup> “Não esperava ver um presidente falar tanta baixaria”, diz governador da Bahia”. **Folha de S. Paulo**, 23 de julho de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2019/07/nao-esperava-ver-um-presidente-falar-tanta-baixaria-diz-governador-da-bahia.shtml>. Acesso em: 13/10/2021.

jurídica do Consórcio Nordeste<sup>10</sup>. O Art. 3º define a localidade da sede do Consórcio “na Capital do Estado líder, podendo haver o desenvolvimento de atividades em escritórios, laboratórios ou unidades localizadas em outros Estados”. Também define no parágrafo 1º que o Estado líder será o Estado governado pelo Presidente do Consórcio - eleito por maioria da Assembleia Geral. Portanto, além da Presidência, o ‘Estado líder’ também pode ter a sede do Consórcio. Isto pode ser vantajoso porque pode representar mais poder e maior influência política sobre as decisões do Consórcio, mas, por outro lado, tende a impactar um pouco mais o orçamento. A grande questão gira em torno da mudança de Presidência e da localidade da sede. Diferentemente dos municípios limítrofes em que a distância entre as centralidades são razoavelmente curtas, no caso de Estados, aumentam consideravelmente. A transferência constante de funcionários - que podem ser contratados pelo Consórcio ou cedidos pelos Estados, como define o Art. 10º - e espaços de trabalho pode ser onerosa do ponto de vista orçamentário, mas também de continuidade do trabalho, que tende a ser de médio e longo prazo também.

O Art. 8º é fundamental, pois define que “O Consórcio Nordeste tem por objetivo promover o desenvolvimento sustentável na sua área de atuação.”. E, no parágrafo único, explicita a compreensão do termo “desenvolvimento sustentável” como “o que promova o bem-estar de forma socialmente justa e ecologicamente equilibrada”. Estas definições são importantíssimas porque direcionam qual deve ser a Agenda de desenvolvimento promovida pelo Consórcio - muito condizentes com o Estatuto da Cidade, por exemplo, sobretudo em relação ao desenvolvimento sustentável. Já no Art. 10º tem-se, também, as atividades que o Consórcio Nordeste pode realizar para viabilizar seus objetivos:

- i. realizar estudos técnicos e pesquisas, elaborar e monitorar planos, projetos e programas, inclusive para obtenção de recursos estaduais, federais e internacionais;
- ii. prestar serviços por meio de contrato de programa;
- iii. fiscalizar a prestação de serviços públicos para atendimento das finalidades do Consórcio;
- iv. executar, manter ou viabilizar a execução de obras, inclusive mediante licitação e celebração de contratos administrativos, em especial os de concessão ou permissão;
- v. adquirir ou administrar bens para o Consórcio e para os entes consorciados;
- vi. promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou de interesse social;
- vii. assessorar e prestar assistência técnica aos Estados Consorciados.
- viii. capacitar cidadãos e lideranças dos Estados Consorciados, servidores do Consórcio ou dos entes federados integrantes do Consórcio;

---

<sup>10</sup> Ver Anexo I - Calendário de ratificações do Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Nordeste nas Assembleias Legislativas.

- ix. promover campanhas educativas e mobilizar a sociedade civil para a gestão participativa;
- x. formular, implantar, operar e manter sistemas de informações articulados com os sistemas estadual e nacional correspondentes;
- xi. elaborar e publicar revistas ou outros periódicos, cartilhas, manuais e quaisquer materiais técnicos ou informativos, impressos ou em meio eletrônico, bem como promover a divulgação e suporte das ações do Consórcio por qualquer espécie de mídia;
- xii. exercer o poder de polícia administrativa;
- xiii. na hipótese de serviços concedidos, rever e reajustar tarifas, nos limites contratualmente previstos, bem como elaborar estudos e planilhas referentes aos custos dos serviços e de sua recuperação;
- xiv. emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e de outros preços públicos, inclusive mediante convênio com entidades privadas ou públicas;
- xv. prestar apoio financeiro e operacional para o funcionamento de fundos e conselhos;
- xvi. representar os titulares, ou parte deles, em contrato de concessão celebrado após licitação, ou em contrato de programa que possua por objeto a prestação de serviços públicos;
- xvii. realizar estudos técnicos para informar o licenciamento ambiental e urbanístico;
- xviii. exercer outras competências necessárias à fiel execução de suas finalidades e que sejam compatíveis com o seu regime jurídico. (Estatuto do Consórcio Nordeste, Art. 10º)

Os órgãos do Consórcio Nordeste são definidos no Art. 12º: Assembleia Geral; Presidência; Secretaria Executiva e Conselho Consultivo. A Assembleia Geral é a maior instância do Consórcio “é o órgão colegiado composto pelos representantes de todos os entes da Federação Consorciados” (Art. 13º). É o órgão responsável, portanto, por tomar as decisões e deliberar sobre as ações do Consórcio, reunindo Governadores ou representantes dos governos Estaduais por estes indicados. No Art. 14º o Estatuto define que esta instância “reunir-se-á ordinariamente ao menos 3 (três) vezes por ano e, extraordinariamente, sempre que convocada” e, no Art.17º, designa os meses de março, julho e novembro para os encontros ordinários. Ressalta-se a importância da previsibilidade das agendas para facilitar o quórum maior e, conseqüentemente, os encaminhamentos do Consórcio. Outro destaque em relação à Assembleia Geral dá-se ao Art. 19º, que trata do quórum necessário para deliberações importantes, trazendo mais segurança e estabilidade ao arranjo institucional:

Art. 19º A Assembleia Geral instalar-se-á com a presença de 2/5 (dois quintos) dos entes Consorciados e deliberará com a presença de mais da metade dos entes consorciados, salvo, além de outras exceções previstas neste instrumento e nos outros estatutos, nas seguintes matérias, em relação às quais o quorum de deliberação é de 2/3 (dois terços) dos Consorciados:

I - eleição do Presidente do Consórcio;

II - reservas, bem como admissão como Consorciado do ente da Federação que as apôs;

III - reversão ou retrocessão de bens para ente da Federação que tenha exercido o seu direito de recesso do Consórcio. (Estatuto do Consórcio Nordeste, Art. 19º)

Ainda sobre a Assembleia Geral, o Art. 23º trata das competências do órgão máximo deliberativo do Consórcio. Dentre estas, destaca-se a eleição ou destituição do Presidente do Consórcio, a aprovação ou desligamento de Ente federado do Consórcio e, fundamentalmente, aprovações em várias esferas: institucional, sobre os estatutos e regimentos; e financeiro, em relação ao planejamento da execução e o orçamento anual, bem como os contratos de rateio e prestação de contas. As minutas de editais de licitação e de contratos de concessão e obras também são apreciadas pela Assembleia Geral. Isso é importante porque, em teoria, todas as ações efetivas que envolvem custeio do Consórcio serão socializadas e terão ciência de todos os entes federados envolvidos. Essas competências da Assembleia Geral e possibilidades do Consórcio Nordeste, sobretudo as que envolvem economia de gastos, foram temas centrais da imprensa como se viu anteriormente.

A Presidência do Consórcio é um cargo importante para o andamento da estrutura consorciada e, em grande medida, é responsável pela articulação política das ações do Consórcio. A eleição do presidente é feita pela Assembleia Geral e é descrita no Art. 24º do Estatuto. O presidente terá mandato de 1 ano com a previsão de uma reeleição. O mandato razoavelmente encurtado - comparado ao mandato de governador, por exemplo - é interessante pois abre a possibilidade de um rodízio na Presidência e de contemplar diferentes forças políticas. Os parágrafos do Art. 24º delimitam a forma como deve ser conduzida a eleição - as candidaturas, a forma de votação e todo o rito eleitoral. Os artigos 25º, 26º e 27º tratam, resumidamente, da vacância do presidente, que, na maioria dos casos, é suprida pelo Secretário Executivo do Consórcio - que desempenha função fundamental no arranjo institucional e será tratado adiante - e também da previsão de eventual destituição do Presidente. Dentre as atribuições do Presidente, destaca-se que este exerce a representação legal do Consórcio (Art. 31º) e é responsável, portanto, pela celebração de acordos, contratos, convênios e outras peças legais, conforme descrito no Art. 32º. O mesmo denota também que é o Presidente o responsável pela indicação, nomeação e eventual exoneração do Secretário Executivo, bem como indicações de membros para o Conselho Consultivo. Exerce, portanto, a função jurídica, mas também política de indicações - sobretudo pela indicação do Secretário Executivo.

Em relação à Secretaria Executiva, nota-se que é responsável - como o nome já diz - por efetivar e executar as ações do Consórcio, bem como manter o bom funcionamento do

arranjo institucional. Suas atribuições, portanto, são o que se espera de um órgão com esta finalidade, como descreve o Art. 36º:

Art. 36. Sem prejuízo do quanto previsto em outras disposições deste Estatuto, compete à Secretaria Executiva:

I - planejar, executar, controlar e fiscalizar o desenvolvimento das atividades consorciadas;

II - promover a gestão patrimonial do Consórcio;

III - promover a publicação de atos e contratos do Consórcio, quando essa providência for prevista em Lei ou nos estatutos do Consórcio;

VI - estabelecer, orientar e supervisionar todos e quaisquer procedimentos técnicos, administrativos e operacionais no âmbito do Consórcio, fornecendo, inclusive, subsídios para deliberações e ações do Consórcio;

V - propor a estruturação de suas atividades;

VI - elaborar proposta de Regulamento Geral do Pessoal do Consórcio Nordeste, enviando-a para a apreciação da Assembleia Geral;

VII - propor, à Assembleia Geral, a criação e o funcionamento de Ouvidoria, de Câmaras Temáticas e Câmaras de Regulação;

VIII - monitorar e avaliar a execução das atividades do Consórcio; (Estatuto do Consórcio Nordeste, Art. 36º)

Levanta-se, ao analisar o perfil exigido para o Secretário Executivo, algumas questões, como, por exemplo, que não há exigências em relação à formação acadêmica, apenas de Ensino Superior - evidenciando o caráter político da indicação e não necessariamente técnico. Interessante notar também que o Estatuto não prevê um 'tempo de mandato' para o Secretário - como há na figura do Presidente, por exemplo - sendo possível sua exoneração a qualquer momento ou continuação por tempo indeterminado. Essa possibilidade é interessante, pois o Secretário Executivo pode ser o principal agente para a continuidade dos trabalhos do Consórcio. A Secretaria Executiva é composta, como define o Art. 37º, por "Assessoria Jurídica, uma Diretoria Administrativo-Financeira e 05 (cinco) Subsecretarias de Programas.". É, portanto, uma equipe enxuta - que pode ganhar mais servidores mediante a cessão dos entes federados. Vale dizer que, posteriormente, na Resolução 01/2019, a Secretaria Executiva ganhou, também, uma Chefia de Gabinete. Os artigos 38º e 39º especificam as questões operacionais da Secretaria Executiva relacionadas à licitações, orçamento, gestão patrimonial e movimentações financeiras.

Outro órgão importante para análise do arranjo institucional do Consórcio Nordeste e previsto em seu Estatuto é o Conselho Consultivo, definido pelo Art. 43º como "órgão permanente, de natureza colegiada, com as as atribuições de opinar sobre as seguintes matérias". Antes de compreender tais matérias, vale destacar o caráter não-deliberativo do Conselho - tarefa, essa, majoritariamente cumprida pela Assembleia Geral. Em relação às análises pretendidas pelo Conselho, nota-se um caráter predominantemente fiscalizatório,

sobretudo em relação aos recursos empregados pelo Consórcio, mas também em relação ao “monitoramento e avaliação da execução dos planos dos serviços públicos” (Art. 43º - X). A composição do Conselho Consultivo está descrita pelo Art. 45º e é fundamental destacar a previsão de representantes da sociedade civil, com a presença de movimentos sociais, trabalhadores, sindicatos, setor privado, entidades e ONG’s. Ressalta-se que estes são, do ponto de vista legal e estatutário, indicados pelo Presidente do Consórcio, mas sob a perspectiva política, deve ser um espaço de interação com a sociedade e participativo. Não há previsão de um número máximo de membros do Conselho, nem mínimo, abrindo margem, portanto, para ampla participação. Contudo, considerando o intervalo temporal de análise deste trabalho, com limite em abril de 2021, ainda não houve a formação do Conselho Consultivo e não há instrumento previsto no Estatuto que obrigue o Consórcio Nordeste a sua instalação em um determinado prazo. Também não houve, no âmbito da imprensa, considerando o mesmo lapso temporal descrito anteriormente, questionamento sobre a não criação do Conselho.

Além do Conselho Consultivo, também há a previsão estatutária do Conselho de Administração, que deverá ser criado mediante resolução, para conferir “maior celeridade na gestão administrativa” (Art. 47º). É um Conselho também de caráter consultivo composto por integrantes da Assembleia Geral. Pode ser um mecanismo importante de responsabilidade fiscal, transparência e compliance. Diferentemente do Conselho citado anteriormente, este foi criado pela Resolução 02/2019, com a presidência do Secretário Executivo para aprovação e homologação de questões administrativas e financeiras, podendo cada Estado consorciado indicar dois representantes - um titular e um suplente. O Art. 48º prevê a formação de outras instâncias como Ouvidoria, de Câmaras Temáticas e de Câmaras de Regulação, sendo estas aprovadas pela Assembleia Geral por meio de resoluções. As Câmaras temáticas foram criadas entre fevereiro e março de 2021, por meio de portarias, e dão um indício de qual deve ser a Agenda de Desenvolvimento proposta pelo Consórcio Nordeste:

- Portaria CIDSNE/PRES nº 02/2021 – Altera o art. 3º da Portaria CIDSNE/PRES nº 01, de 01 de fevereiro de 2021, que institui a Câmara Temática da Agricultura Familiar no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.
- Portaria CIDSNE/PRES nº 03, de 04/03/2021 – Institui a Câmara Temática da Assistência Social no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.

- Portaria CIDSNE/PRES nº 04, de 04/03/2021 – Institui a Câmara Temática do Meio Ambiente no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.
- Portaria CIDSNE/PRES nº 05, de 04/03/2021 – Institui a Câmara Temática de Saúde no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.
- Portaria CIDSNE/PRES nº 06, de 04/03/2021 – Institui a Câmara Temática de Gestão Pública e Inovação Tecnológica no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.
- Portaria CIDSNE/PRES nº 07, de 04/03/2021 – Institui a Câmara Temática de Arranjos Públicos e Privados no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.

Com a criação das Câmaras Temáticas, espera-se que o Consórcio Nordeste dê mais efetividade de discussão, planejamento e execução de ações voltadas aos seus objetivos estatutários. Nota-se a presença das agendas ligadas ao Meio Ambiente, Saúde e Assistência Social, Tecnologia e possibilidades de inserção do setor privado nas ações do Consórcio. Tais temas dialogam diretamente com o início da Agenda do Consórcio, mas também com as dificuldades e necessidades advindas da pandemia de COVID-19, como será aprofundado na seção seguinte. O Estatuto prevê, ainda, ao tratar da Gestão Administrativa e de Recursos Humanos entre os Art. 51º e 54º, a possibilidade de membros consorciados cederem servidores para atuar no Consórcio e de o Consórcio contratar funcionários também.

Em relação à Gestão Associada, ou seja, ao associativismo territorial e a cooperação de gestão entre os entes federados consorciados, há uma série de competências e serviços que podem ser transferidos ao Consórcio Nordeste descritos no Art. 61º e que, em grande medida, contribuem na justificativa de formação da estrutura consorciada.

Art. 61º As competências e serviços cujo exercício poderá se transferir ao Consórcio incluem, dentre outras atividades:

- I - o acompanhamento e a avaliação das condições de prestação dos serviços;
- II - a constituição de fundos especiais para atender aos projetos de integração e estudos do Consórcio;
- III - a captação adicional de recursos para satisfazer a acordos de interesse dos entes associados;
- IV - a criação de centro de inteligência para a realização de pesquisas com as finalidades práticas de desenvolvimento econômico regional;
- V - o aprimoramento da infraestrutura viária dos entes associados, visando a integração dos entes associados;
- VI - a construção de programas regionais de educação com disciplinas voltadas para o desenvolvimento profissional dos estudantes, no âmbito de atuação do Consórcio;

VII - a criação de plataformas virtuais de ensino, para promover capacitações genéricas e flexíveis, voltadas à integração e desenvolvimento regional dos entes associados;

VIII - a assistência técnica rural que contribua para a organização social e para o fortalecimento do pequeno produtor rural, por meio de parcerias com a iniciativa privada;

IX - o fortalecimento da inspeção sanitária, por meio de uma política única que consolide a legislação e os procedimentos que vêm sendo adotados pelos entes associados;

X - a propositura de um "SIMPLES" do Nordeste, para o pequeno produtor rural;

XI - a criação de subsidiárias, como entidades que compõem a administração indireta de fomento e de participação, de âmbito regional, que possam contribuir para a aceleração do desenvolvimento sustentável dos entes associados, bem como promover a geração de investimentos do Consórcio;

XII - a elaboração, a avaliação, a auditoria e o monitoramento de planos de trabalho, bem como de programas e seus respectivos orçamentos e especificações;

XIII - a elaboração de planos de investimentos para a expansão, a manutenção e a modernização dos sistemas e serviços de atuação do Consórcio;

XIV - a elaboração de planos de redução dos custos dos serviços prestados pelo Consórcio. (Estatuto do Consórcio Nordeste, Art. 61º)

As possibilidades citadas pelo Art. 61º demonstram políticas e ações de cooperação que podem ser desenvolvidas em âmbito regional e que são, majoritariamente, atribuições e competências dos Estados. Prevê-se a captação de recursos, fornecimento de assistência técnica e ferramentas de ensino e fiscalização, além da elaboração de planos regionais, fazendo interface com a SUDENE, descrita anteriormente como um agente institucional importante de atuação no território.

Outro ponto fundamental para o funcionamento e para a organização do Consórcio é a Gestão Orçamentária e Financeira, capítulo presente, inclusive, no Estatuto, mais precisamente nos Art. 63º, 66º e 67º. O Art. 63º prevê a destinação de recursos dos entes federados participantes do Consórcio quando houver:

I - contratado o Consórcio para a prestação de serviços, execução de obras ou fornecimento de bens, respeitados os valores de mercado;

II - contrato de rateio.

Parágrafo único. As despesas administrativas anuais do Consórcio deverão ser aprovadas na Assembleia Geral, disciplinadas no Contrato de Rateio, e rateadas em partes iguais entre os Consorciados. (Estatuto do Consórcio Nordeste, Art. 63º)

É importante ressaltar que este artigo define a forma de financiamento das ações do Consórcio Nordeste, sobretudo em relação ao contrato de rateio e a destinação de recursos dos entes em partes iguais, o que garante a isonomia de participação dos Estados,

independentemente de suas condições econômicas distintas. Contudo, somente o rateio e o repasse orçamentário dos Estados não é suficiente para a execução de projetos, serviços e até mesmo possíveis obras. Essa preocupação com o financiamento fica clara no Art. 66º que prevê a celebração de recursos com "entidades governamentais ou privadas, nacionais ou estrangeiras", possibilitando ao Consórcio Nordeste, portanto, a busca ativa por recursos de diversas fontes - algo que fica também explícito nas primeiras ações do Consórcio Nordeste, como se verá na seção seguinte.

Também visando a segurança jurídica e principalmente econômica do Consórcio Nordeste, os Art. 68º e 69º disciplinam a saída do ente consorciado. Resumidamente, os compromissos e destinação de bens e recursos feitos ou firmados anteriormente à saída não são devolvidos. Caso o ente consorciado não coloque a previsão orçamentária suficiente para cumprir com a parte que lhe cabe no contrato de rateio, há a previsão de possibilidade de exclusão do Consórcio. São instrumentos importantes para manter os entes consorciados e tornar onerosa uma eventual saída do Consórcio.

Por fim, retomando a análise a partir do Ciclo de Políticas Públicas, pode-se dizer que o Estatuto é um marco legal importante para as etapas de elaboração de programas e decisões e de implementação das políticas. O conteúdo do Estatuto, em grande medida, fornece as diretrizes para os programas e toma decisões, define a Agenda a ser seguida, os objetivos, as formas de implementação e as possibilidades, é o documento norteador para a implementação do Consórcio Nordeste. À medida que desenvolve suas ações e implementa suas políticas públicas, o Consórcio torna-se um agente gerador de impacto territorial.

## 5. O CONSÓRCIO NORDESTE E O ENFRENTAMENTO À COVID-19

Os primeiros meses de implementação do Consórcio Nordeste foram marcados, sobretudo na imprensa, por declarações e gestos de contraposição ao Governo Federal. A primeira ação consorciada que ganha destaque em julho de 2019 é a criação de um programa semelhante ao Mais Médicos, que vigorou no Brasil durante os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer e foi encerrado naquele mesmo ano pela gestão de Jair Bolsonaro e ganhou novo formato e nome, mudando para Médicos pelo Brasil, conforme noticiou a Folha de S. Paulo em 29 de julho de 2019<sup>11</sup>. O Consórcio Nordeste começa a mostrar força e que pode suprir investimentos e programas caso a União deixe de atuar ou mude sua forma de atuação em determinados assuntos. O intuito fica claro na mesma reportagem que cita a fala do governador Wellington Dias, do Piauí: “O Nordeste teve um prejuízo considerável [com o encerramento do contrato] porque vários municípios ficaram desassistidos. Sentimos a necessidade de buscar uma alternativa”.

A reunião do Consórcio Nordeste em 29 de julho de 2019 também foi noticiada pelo Diário do Nordeste<sup>12</sup>. Para além de também divulgar o ‘Programa Mais Médicos Nordeste’, também cita a criação de uma agenda de visitas internacionais dos governadores prevista para novembro daquele ano. A atuação do Consórcio Nordeste no cenário internacional é bastante interessante. De um lado, mostra a pró-atividade dos gestores em buscar e atrair recursos externos para a região num contexto de déficit fiscal e baixa capacidade de investimento da União. De outro, mostra um alinhamento diferente do trilhado pelo presidente (voltado aos Estados Unidos e Israel, por exemplo), tendo como destino os países europeus Alemanha, Itália, Espanha, França e Rússia e o continente asiático, passando por China, Coreias do Sul e do Norte. Destaca-se ainda a presença do senador da Bahia, Jaques Wagner (PT), no encontro (mesmo não fazendo parte oficialmente do Consórcio), mostrando-se um possível interlocutor do Consórcio Nordeste junto ao Congresso Nacional.

---

<sup>11</sup> “Governadores firmam parceria e aprovam 'Mais Médicos Nordeste’”. **Folha de S. Paulo**, 29 de julho de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/07/governadores-firmam-parceria-e-aprovam-mais-medicos-nordeste.shtml>. Acesso em: 03/11/2021.

<sup>12</sup> “Consórcio dos Estados do Nordeste prevê criação de programa para substituir Mais Médicos”. **Diário do Nordeste**, 29 de julho de 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/consorcio-dos-estados-do-nordeste-preve-criacao-de-programa-para-substituir-mais-medicos-1.2129070>. Acesso em: 03/11/2021.

Apesar do discurso diplomático e republicano dos governadores de não pontuar o Consórcio Nordeste como um agente de contraposição ao Governo Federal, a Folha de S. Paulo<sup>13</sup> levanta outro ponto interessante que reforça essa questão. O slogan do Consórcio Nordeste diz: “O Brasil que cresce unido”, discurso nacional de união para o desenvolvimento, algo que, como demonstrado nos primeiros meses (e em grande medida perduram), não parecia uma prática política do presidente.

Se as relações políticas entre o presidente da república e os governadores do Nordeste mostravam sinais claros de dificuldades de atuação, no âmbito mais técnico havia certa sinergia. O Governo Federal apresentou em agosto de 2019 o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRNDE), elaborado pela Sudene (e gestado durante o governo de Michel Temer), com impacto direto em ao menos 41 cidades dos nove estados nordestinos como foco de investimentos e de implementação de políticas públicas regionais, conforme destaca o Editorial do Diário do Nordeste em 4 de agosto<sup>14</sup>.

O mês de agosto também é marcado pelo destaque da imprensa às agendas internacionais organizadas pelo Consórcio Nordeste. Para além de, novamente, contrapor a atuação regional à agenda e ao alinhamento do Governo Federal aos Estados Unidos, as matérias do Diário do Nordeste<sup>15</sup> e da Folha de S. Paulo<sup>16</sup> evidenciam o direcionamento das negociações e tratativas dos governadores junto aos países estrangeiros para questões tecnológicas, de infraestrutura e ambientais. A expectativa até então era firmar parcerias com empresas chinesas e europeias voltadas à instalação de fibra óptica, softwares e instrumentos de gestão mais eficientes, que poderiam, também, possibilitar avanços ao setor produtivo e melhoria da qualidade de vida da população.

Outubro de 2019 é um mês marcado também pelo problema ambiental causado pelo derramamento de óleo nas praias do litoral nordestino, destinos turísticos do Brasil e do

---

<sup>13</sup> “Governadores do Nordeste criam bloco e consolidam polo de poder à esquerda”. **Folha de S. Paulo**, 4 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/08/governadores-do-nordeste-criam-bloco-e-consolidam-polo-de-poder-a-esquerda.shtml>. Acesso em: 03/11/2019.

<sup>14</sup> “Editorial: Atenção ao Nordeste”. **Diário do Nordeste**, 4 de agosto de 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/arquivo/editorial-atencao-ao-nordeste-1.2131480>. Acesso em: 03/11/2021.

<sup>15</sup> “Governadores do Nordeste levarão região a investidores europeus”. **Diário do Nordeste**, 21 de agosto de 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/governadores-do-nordeste-levarao-regiao-a-investidores-europeus-1.2138878>. Acesso em: 03/11/2021.

<sup>16</sup> “Nordeste vira palco de guerra fria tecnológica entre EUA e China”. **Folha de S. Paulo**, 30 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/08/nordeste-vira-palco-de-guerra-fria-tecnologica-entre-eua-e-china.shtml>. Acesso em 03/11/2021.

mundo<sup>17</sup>. Não cabe aqui a análise sobre a questão ambiental, mas sim que não houve, naquele momento, um protagonismo regional do Consórcio Nordeste na resolução ou mitigação dos problemas - ao menos não noticiado nos dois veículos de informação analisados neste trabalho, nem descrito em resoluções do Consórcio Nordeste. Espera-se que o Consórcio possa ser também um agente mediador e resolutivo de crises, sobretudo as que transpõem os limites dos estados.

A primeira compra conjunta do Consórcio Nordeste foi bastante divulgada e festejada pelos agentes da região em novembro de 2019<sup>18</sup>. É uma das ações práticas mais simples de identificar as possibilidades do Consórcio: redução de custos pela compra em larga escala. Neste caso, a compra conjunta de medicamentos gerou economia de cerca de 30% para os cofres públicos, conforme noticia o Diário do Nordeste. Essa ação gera um resultado claro - tanto para gestores quanto para a população - e tem um cunho menos político em relação ao Governo Federal, mostrando que o Consórcio é também um instrumento de gestão eficiente.

O ano de 2020, segundo o Diário do Nordeste<sup>19</sup>, seria um ano de intensificação das agendas do Consórcio Nordeste voltadas, principalmente, às compras coletivas - como iniciara em 2019 - e à Educação, prevendo inclusive a criação da Rede Colaborativa de Formação de Educadores e um projeto de intercâmbio estudantil. Contudo, assim como em quase todo o mundo, a gestão pública teve de passar por mudanças de prioridades com a chegada da pandemia de COVID-19 entre fevereiro e março de 2020. Ainda assim, o Consórcio Nordeste manteve os pilares de atuação desde sua criação, com a contraposição política ao presidente da República, as compras coletivas visando economia de recursos, a projeção internacional e a articulação dos agentes regionais visando a não-dependência - sobretudo econômica - do Governo Federal.

O primeiro caso de COVID-19 foi confirmado em 25 de fevereiro de 2020, em São Paulo. Pode-se dizer que foi um período de início das ações de prevenção e de combate para que o vírus não se espalhasse por todo o território nacional. Por tratar-se de uma pandemia

---

<sup>17</sup> “Óleo no Nordeste abre crise entre Procons sobre adiamento de viagens”. **Folha de S. Paulo**, 18 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2019/10/oleo-no-nordeste-abre-crise-entre-procons-so-bre-adiamento-de-viagens.shtml>. Acesso em: 03/11/2021.

<sup>18</sup> “Governadores anunciam 1ª compra coletiva do Consórcio Nordeste”. **Diário do Nordeste**, 6 de novembro de 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/governadores-anunciam-1-compra-coletiva-do-consorcio-nordeste-1.2171596>. Acesso em: 03/11/2021.

<sup>19</sup> “Consórcio Nordeste projeta novas ações conjuntas para 2020”. **Diário do Nordeste**, 21 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/consorcio-nordeste-projeta-novas-acoes-conjuntas-para-2020-1.2201453>. Acesso em: 03/11/2021.

que, portanto, gera efeitos de escala global, os insumos e instrumentos de proteção e prevenção passaram em pouco tempo a itens de muita disputa geopolítica para aquisição no mercado internacional. A China, primeiro país afetado pelo vírus, mostrou-se também o primeiro grande ‘fornecedor’ de testes, máscaras, equipamentos de proteção individual (EPIs) e produtos correlatos. O primeiro episódio de destaque na imprensa envolvendo as relações internacionais e o Consórcio Nordeste aconteceu em 21 de março de 2020, após Eduardo Bolsonaro, então presidente da Comissão de Relações Internacionais da Câmara dos Deputados, dizer que o governo chinês seria culpado pela pandemia e, ainda, comparar a forma de atuação das autoridades “aos responsáveis políticos pelo acidente nuclear de Tchernóbil, na Ucrânia, em 1986, que ocultaram a dimensão dos danos e adotaram medidas emergenciais que causaram um grande número de mortes”, destaca a Folha de S. Paulo<sup>20</sup>. Ainda segundo a matéria, o governador da Bahia, Rui Costa, “representando o Consórcio Nordeste”, manifestou em suas redes sociais a carta assinada pelos nove governadores que alertava sobre a escassez de insumos e equipamentos. Vale lembrar que as relações do Consórcio Nordeste com chineses mostraram-se promissoras desde o início de sua formação. Como ação seguinte ao ‘mal-estar’ diplomático, o Consórcio Nordeste anunciou a compra coletiva de 350 mil testes rápidos da China<sup>21</sup>. Alguns dias depois, a Folha de S. Paulo anunciou que a compra de respiradores feita pelo Consórcio Nordeste - mais especificamente envolvendo os governos da Bahia e do Maranhão -, havia sido cancelada pelos chineses, denunciando que estadunidenses estavam comprando equipamentos e insumos antes de chegarem aos países que encomendaram os produtos, num ato quase que de 'pirataria', evidenciando a disputa geopolítica em meio à uma crise de dimensão global<sup>22</sup>.

Insumos, equipamentos e outros produtos de prevenção e combate à COVID-19 certamente têm grande relevância na política de contenção da pandemia, mas, segundo experiências ao redor do mundo e orientações de organizações multilaterais, o isolamento social - a quarentena -, é a melhor forma de prevenir e diminuir a taxa de contaminação do

---

<sup>20</sup> “Governadores do NE acenam à embaixada da China em meio à crise com Eduardo”. **Folha de S. Paulo**, 21 de março de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/03/governadores-do-ne-acenam-a-embaixada-da-china-e-m-meio-a-crise-com-eduardo.shtml>. Acesso em: 03/11/2021.

<sup>21</sup> “Consórcio Nordeste vai comprar na China 350 mil testes rápidos para coronavírus”. **Folha de S. Paulo**, 27/03/2021. Disponível em: <https://aovivo.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/03/12/5893-acompanhe-todas-as-informacoes-sobre-a-pandemia-de-coronavirus.shtml#post399405>. Acesso em: 03/11/2021.

<sup>22</sup> “China cancela compra de respiradores pela Bahia, e carga fica retida nos EUA”. **Folha de S. Paulo**, 03 de abril de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/china-cancela-compra-de-respiradores-pela-bahia-e-carga-fica-retida-nos-eua.shtml>. Acesso em: 04/11/2021.

vírus em relação à população. O presidente Jair Bolsonaro mostrou-se contrário à recomendação de isolamento e, mais do que um posicionamento pessoal, incentivou que a população brasileira não seguisse as normativas dando início a um forte embate institucional entre entes federados - União e Estados. Este imbróglio teve como resposta do Consórcio Nordeste a emissão de uma nota, emitida após reunião entre governadores, qualificando a atitude do presidente como “um verdadeiro atentado à vida”, além de cobrar papel equilibrado e de coordenação da União no gerenciamento da crise sanitária, conforme noticiou a Folha de São Paulo em 27 de março de 2020<sup>23</sup>.

Vale dizer que a posição do presidente é contrária à legislação sancionada por ele mesmo, como a Lei 13.979/2020, que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” e que cita, em seu Art. 3º, medidas para enfrentamento da pandemia:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas:

- I - isolamento;
- II - quarentena;
- III - determinação de realização compulsória de:
  - a) exames médicos;
  - b) testes laboratoriais;
  - c) coleta de amostras clínicas;
  - d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou
  - e) tratamentos médicos específicos;
- IV - estudo ou investigação epidemiológica;
- V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;
- VI - restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos;
- VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e
- VIII - autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que:
  - a) registrados por autoridade sanitária estrangeira; e
  - b) previstos em ato do Ministério da Saúde.

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública. (Lei 13.979/2020)

---

<sup>23</sup> “Campanha do governo contra isolamento é verdadeiro atentado à vida, dizem governadores do Nordeste”. **Folha de S. Paulo**, 27 de março de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/03/campanha-do-governo-contra-isolamento-e-verdadeiro-atentado-a-vida-dizem-governadores-do-nordeste.shtml>. Acesso em: 04/11/2021.

Ressalta-se, também, o parágrafo 1º do Art. 3º da Lei 13.979/2020, que condiciona a aplicação das medidas à justificativa científica, demonstrando a necessidade e importância de estruturas públicas de coleta e análise de dados e orientação das ações do poder público. Para além da nota, a resposta do Consórcio Nordeste aos posicionamentos e às declarações e ações do presidente e, fundamentalmente, ao desafio imposto pela pandemia, culminam também na Resolução 05/2020, de 31 de março de 2020, emitida pelo Consórcio, que institui o Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19), que também ganha projeção na imprensa, tanto na Folha de S. Paulo<sup>24</sup> quanto no Diário do Nordeste<sup>25</sup>, que destacam o objetivo do Comitê de “assessorar os estados nas medidas para a prevenção, o controle e a contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, a fim de evitar a disseminação da doença e estruturar o sistema de saúde para o atendimento da população”, como descreve o Art. 1º da Resolução 05/2020.

O Comitê Científico foi instituído com até 20 membros, sendo estes especialistas “reconhecidos pela comunidade científica” indicados pelos nove estados consorciados e também pela Secretaria Executiva, segundo o Art. 3º da Resolução 05/2020. Ressalta-se, assim como na análise do Estatuto e do arranjo institucional formado pelo Consórcio Nordeste, o papel protagonista da Secretaria Executiva em toda a estrutura organizacional e do Presidente do Consórcio, responsável também por indicar dois especialistas para a coordenação do Comitê Científico (Art. 3º, parágrafo 1º). A resolução prevê, ainda, a possibilidade de criação de subcomitês temáticos (Art. 3º, parágrafo 2º), criados posteriormente para segmentar e especializar o trabalho dos membros.

O caráter consultivo, analítico, propositivo e não-deliberativo do Comitê Científico fica explícito no Art. 2º da Resolução 05/2020:

Art. 2º. Competirá ao Comitê Científico:

I - editar recomendações aos estados consorciados, subsidiando com evidências científicas a adoção de medidas e a propositura de políticas e programas governamentais com vistas ao enfrentamento das consequências sanitárias e econômicas decorrentes da pandemia do novo coronavírus (Covid-19).

II- analisar e monitorar os impactos das medidas adotadas pelos estados consorciados no combate à pandemia;

---

<sup>24</sup> “Governadores do Nordeste criam comitê científico para orientar decisões”. **Folha de S. Paulo**, 30 de março de 2020. Disponível em: <https://aovivo.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/03/30/5896-acompanhe-todas-as-informacoes-sobre-a-pandemia-de-coronavirus.shtml#post399545>. Acesso em: 09/11/2021.

<sup>25</sup> “Governadores do Nordeste criam comitê científico de combate ao coronavírus”. **Diário do Nordeste**, 31 de março de 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/governadores-do-nordeste-criam-comite-cientifico-de-combate-ao-coronavirus-1.2228694>. Acesso em 09/11/2021.

- III - acompanhar o desenvolvimento da epidemia de Covid-19 nos estados consorciados, mediante a edição periódica de boletins;
- IV - sugerir a adoção de medidas para a redução do contágio, bem como para a estruturação do sistema de saúde de modo a possibilitar o atendimento integral à saúde da população;
- V - sugerir a incorporação de tecnologias, medicamentos e insumos no âmbito do SUS de cada Estado e perante a Comissão de Incorporação de Tecnologia no SUS - CONITEC;
- VI - sugerir a padronização de procedimentos relativos ao combate à pandemia do coronavírus nos estados consorciados, considerando as especificidades estaduais e regionais;
- VII - formular subsídios para respostas à demandas que sejam apresentadas pelos estados consorciados;
- VIII - propor o estabelecimento de parcerias com instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, para o desenvolvimento de soluções científicas e tecnológicas;
- IX - propor ações de capacitação dos servidores dos estados consorciados para o combate à pandemia;
- X - propor ações de capacitação dos servidores dos estados consorciados para o combate à pandemia;
- XI - realizar consulta pública para o desenvolvimento de encomenda tecnológica com vistas a prover os estados consorciados com soluções para o enfrentamento da pandemia. (Resolução 05/2020, Consórcio Nordeste).

Um dia após sua institucionalização, o Comitê Científico emite seu primeiro produto consolidado: o Boletim Epidemiológico nº01<sup>26</sup> (de uma série de 16 analisados neste trabalho, até abril de 2021), que apresenta conteúdo de cunho 'emergencial' e discorre sobre as primeiras medidas de enfrentamento à pandemia: contenção do vírus (isolamento social, suspensão de atividades, controle dos aeroportos); mitigação do impacto econômico da suspensão de atividades; e sobre a necessidade de articulação regional, tanto do Comitê Científico quanto das secretarias estaduais e municipais do Nordeste. O segundo Boletim Epidemiológico<sup>27</sup>, emitido em 3 de abril de 2020, mostra-se de caráter institucional e organizacional. Ainda cita as primeiras medidas de contenção, prevenção e combate presentes no primeiro Boletim e dialoga com temas importantes discutidos naquele momento, como o uso de máscaras caseiras (propondo-se a realizar um estudo sobre a utilização destas). Destaque também para a organização interna do Comitê Científico em sub-comitês temáticos para agilizar os trabalhos - algo previsto na resolução que o criou, como já descrito

<sup>26</sup> Boletim Epidemiológico Nº 01. **Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19)**, 01 de abril de 2020. Disponível em: [http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/resolucao\\_005\\_institui\\_o\\_comit\\_e\\_cientifico\\_de\\_apoio\\_ao\\_combate\\_a\\_pandemia\\_do\\_coronavi%CC%81rus.pdf](http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/resolucao_005_institui_o_comit_e_cientifico_de_apoio_ao_combate_a_pandemia_do_coronavi%CC%81rus.pdf). Acesso em: 09/11/2021.

<sup>27</sup> Boletim Epidemiológico Nº 02. **Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19)**, 04 de abril de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1y9NonEGHzomXizG1bsYtHWKCY7PumFvO/view?usp=sharing>. Acesso em: 09/11/2021.

anteriormente. O Boletim também fala sobre o lançamento do aplicativo 'Monitora Covid' e suas possibilidades de monitoramento e auxílio aos governos no acompanhamento do avanço da doença e, ainda, reafirma o distanciamento social como melhor medida para conter o avanço do vírus. Ademais, cita a possibilidade e necessidade de articulação internacional no combate à Covid-19, algo que, em grande medida, dialoga com o caráter de agente internacional que se desenhava do Consórcio Nordeste até então.

O enfrentamento à COVID-19 e a adoção do isolamento social como medida de prevenção e contenção do vírus fez com que milhões de pessoas fossem afetadas também em âmbito econômico, sobretudo em regiões mais vulneráveis do país, inclusive em estados do Nordeste. O 'Auxílio Emergencial' proposto pelo Governo Federal entre março e abril de 2020 pode ser considerado uma das principais políticas de enfrentamento à COVID-19 no Brasil. Contudo, durante sua implantação - sobretudo no início - muitas dificuldades foram encontradas, causando uma demora para o pagamento à população (que, sem renda, teria mais dificuldade em fazer quarentena, sobretudo pela alta informalidade do trabalho e da geração de renda da população brasileira), sendo este um dos temas principais tratados pelos governadores do Nordeste, inclusive em reunião noticiada pelo Diário do Nordeste, que demonstraram "preocupação com a demora no repasse do auxílio emergencial de R\$ 600, o chamado "coronavoucher", para trabalhadores informais e desempregados durante a crise do coronavírus"<sup>28</sup>.

Os Boletins Epidemiológicos, Comunicados e propostas de Resolução emitidos pelo Comitê Científico, em grande medida, têm um encadeamento entre as versões. Alguns dias após sugerir um estudo sobre o uso de máscaras caseiras como forma de proteção ao vírus, o Comitê emite um Comunicado<sup>29</sup> indicando o uso de tais máscaras - de pano - e recomendando, inclusive, que governos estaduais contratassem mão-de-obra local para a produção em articulação com indústrias têxteis. A medida proposta visa o combate à crise sanitária, evidentemente, mas demonstra também uma preocupação com a crise socioeconômica que se mostrava iminente.

---

<sup>28</sup>“Governadores do Nordeste cobram rapidez no repasse de auxílio emergencial”. **Diário do Nordeste**, 06 de abril de 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/governadores-do-nordeste-cobram-rapidez-no-repasse-de-auxilio-emergencial-1.2231345>. Acesso em: 09/11/2021.

<sup>29</sup>Comunicado N°01: Comitê Científico reforça necessidade de manter o distanciamento social e o uso de máscaras caseiras. **Comitê Epidemiológico**, 08 de abril de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1r6oY02zZ1u7z0Mgsa4XJ-rFAzx0HIIyR/view>. Acesso em 09/11/2021.

Ressalta-se a agilidade com que os Boletins Epidemiológicos são produzidos e divulgados, sobretudo no início de operação do Comitê Científico, mesmo sem a remuneração dos membros que o compunham (conforme a Resolução N°05 do Consórcio Nordeste, em seu artigo 6°), demonstrando também a importância e o caráter voluntário e de interesse público das pesquisas desenvolvidas e recomendações feitas pelo grupo. O terceiro<sup>30</sup> foi emitido 10 dias após a instituição (em 9 de abril) do Comitê e traz uma série de recomendações. Reforça a necessidade de manter o distanciamento social para conter o avanço da pandemia, reiterando ser a medida mais eficiente naquele momento. Reforça a necessidade do uso de máscaras, explica um pouco mais o aplicativo ‘Monitora Covid’ e anuncia o lançamento do site oficial do Comitê Científico. Destaca-se também que o Boletim não recomenda o uso de Hidroxicloroquina e apresenta uma série de estudos científicos que corroboram a decisão, um dia depois de, em pronunciamento oficial, o presidente Jair Bolsonaro defender o uso do medicamento, mesmo sem apresentar comprovação científica de sua eficácia<sup>31</sup>.

O Boletim Epidemiológico n°04<sup>32</sup> recomenda ações concretas no combate à pandemia que, em alguma medida, são acatadas posteriormente, como no caso da Brigada Emergencial de Saúde no Nordeste, com objetivo de “levar médicos aos municípios atingidos pela pandemia e a todos os serviços de saúde mobilizados para este enfrentamento” abrindo a possibilidade de médicos brasileiros formados no exterior que não tiveram seus diplomas validados no Brasil poderem atuar no combate à COVID-19. A ação ganhou destaque na imprensa, tanto na Folha de S. Paulo<sup>33</sup>, que destaca o pedido de autorização para a atuação sem o ‘Revalida’ ao então ministro da Saúde Nelson Teich (que substituiu Luiz Henrique Mandetta na pasta em meados de abril), quanto no Diário do Nordeste<sup>34</sup>, que também ressalta

---

<sup>30</sup> Boletim Epidemiológico N° 03. **Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19)**, 09 de abril de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1BsQLUgdPeMOUAB4sCfsEE9ZTVqk9KVOh/view?usp=sharing>. Acesso em: 09/11/2021.

<sup>31</sup> “Em pronunciamento, Bolsonaro defende cloroquina e retoma embate com governadores e prefeitos”. **Folha de S. Paulo**, 08 de abril de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/em-pronunciamento-bolsonaro-defende-cloroquina-e-volta-a-responsabilizar-governadores-e-prefeitos.shtml>. Acesso em: 09/11/2021.

<sup>32</sup> Boletim Epidemiológico N° 04. **Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19)**, 16 de abril de 2020. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1dp\\_hs3MbmsDk0pLTYqcVA7mMm36ErUDb/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1dp_hs3MbmsDk0pLTYqcVA7mMm36ErUDb/view?usp=sharing). Acesso em: 10/11/2021.

<sup>33</sup> “Governadores do Nordeste querem reforço de médicos brasileiros sem diploma validado”. **Folha de S. Paulo**, 17 de abril de 2020. Disponível em: <https://aovivo.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/04/13/5900-acompanhe-todas-as-informacoes-sobre-a-pandemia-de-coronavirus.shtml#post400478>. Acesso em: 10/11/2021.

<sup>34</sup> “Consórcio Nordeste quer “repatriação” de 15 mil médicos brasileiros”. **Diário do Nordeste**, 17 de abril de 2020. Disponível em:

os mais de 15 mil médicos brasileiros que aguardavam pela validação do diploma no Brasil. A proposta da Brigada encontra semelhanças com uma das agendas iniciais do Consórcio Nordeste, apelidada de ‘Mais Médicos Nordeste’ como se viu anteriormente, com algumas modificações, sobretudo pelo foco, na proposta do Comitê Científico, estar em médicos brasileiros e não estrangeiros. A Resolução N°08/2020 do Consórcio Nordeste institui a Brigada Emergencial de Saúde do Nordeste - Brigada SUS|NE, demonstrando que o Consórcio estava, em grande medida, alinhado às recomendações do Comitê Científico, resultando em implantação efetiva de ações e programas.

A divulgação do quinto Boletim Epidemiológico<sup>35</sup> pelo Comitê Científico acontece com um intervalo maior de tempo, mas sem perder o conteúdo emergencial. Destaca-se a forma de apresentação que ganha robustez e institucionalidade, com a divulgação do ‘Projeto Mandacaru’ como projeto de pesquisa que sustenta as posições do Comitê. O Boletim reforça a importância do distanciamento social, corroborando com experiências internacionais; recomenda a desinfecção de locais públicos de grande circulação como terminais rodoviários; traz inovações no uso de ventiladores pulmonares para casos mais graves de infectados (dada a crise mundial de produção de respiradores); cita a possibilidade de financiamento de pesquisa e maior apoio às agências de fomento para a criação de um fundo específico para o nordeste, com possibilidade de aporte financeiro do poder público e do setor privado, dialogando com a necessidade de uma rede de pesquisadores e, principalmente, que o Comitê não se limitava à análise epidemiológica, mas também propunha alternativas institucionais de combate e enfrentamento à COVID-19.

Outro tema em destaque nos Boletins Epidemiológicos e, posteriormente, também na imprensa é o aplicativo ‘Monitora Covid’, desenvolvido pelo Comitê Científico. O aplicativo tinha como finalidade o monitoramento de possíveis casos de COVID-19 a partir das informações disponibilizadas pelo usuário, fornecendo, portanto, um mapeamento de possíveis locais de maior concentração de infectados e direcionando a atuação da Brigada SUS|NE<sup>36</sup>. Até a publicação do Boletim N°05, 3 estados já haviam implementado e outros 2

---

<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/consorcio-nordeste-quer-repatriacao-de-15-mil-medicos-brasileiros-1.2235744>. Acesso em: 10/11/2021.

<sup>35</sup> Boletim Epidemiológico N° 05. **Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19)**, 24 de abril de 2020. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1\\_1DC9nsd6pahZxdKEAOjbjHyxqzfqkco/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1_1DC9nsd6pahZxdKEAOjbjHyxqzfqkco/view?usp=sharing). Acesso em: 10/11/2021.

<sup>36</sup> ““Lockdown pode ser nossa única solução a curto prazo”, diz cientista Miguel Nicolelis”. **Diário do Nordeste**, 01 de maio de 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/lockdown-pode-ser-nossa-unica-solucao-a-curto-prazo-diz-cientista-miguel-nicolelis-1.2241007>. Acesso em: 10/11/2021.

estavam em implantação do aplicativo. O destaque midiático<sup>37</sup> também veio a partir de uma ação de um dos coordenadores do Comitê Científico, o renomado cientista Miguel Nicoletis, que buscou torcidas e clubes de futebol do Nordeste para divulgar e incentivar o uso do aplicativo pela população, em ação que supera a característica consultiva de relação governamental e insere outros agentes que impactam o território.

O agravamento da pandemia no Nordeste e em todo Brasil tem impacto também nos Boletins Epidemiológicos emitidos pelo Comitê Científico. No Boletim N°06<sup>38</sup>, divulgado em maio, há reforço de indicações feitas anteriormente, como a manutenção das medidas de isolamento social (citando normativas e diretrizes da OMS). Contudo, uma série de propostas e recomendações novas também são feitas: a primeira diz respeito ao ‘lockdown’ (bloqueio total, confinamento, fechamento, nível mais restritivo de quarentena), citado pela primeira vez em Boletim, já direcionando critérios para decretos e disciplinando o funcionamento; propõe a ‘fila única das UTIs’, considerando leitos da rede pública e privada em uma única fila, universalizando o atendimento emergencial (e que ganhou destaque também na Folha de S. Paulo em junho de 2020)<sup>39</sup>; fala também sobre a Brigada Emergencial SUS|NE e a necessidade de disciplinar o funcionamento destas e, para além das Brigadas, a contratação de novos médicos intensivistas, haja vista a possibilidade de aumento de casos graves, direcionando a possibilidade de cooperação internacional; também fala sobre a necessidade de desinfecção de banheiros para a prevenção de infecção hospitalar, citando publicação científica e reforçando, novamente, o caráter científico de atuação do Comitê; do ponto de vista organizacional, disponibiliza uma ‘sala de situação’ com informações em tempo real de todos os estados e também cria um subcomitê de assessoria estratégica para a interlocução direta com os governos estaduais.

Maio de 2020 foi um mês marcado pelo retorno da pauta de compras coletivas do Consórcio Nordeste, mais especificamente em relação à compra de respiradores e o imbróglis

---

<sup>37</sup>“Cientista convoca clubes e torcedores do Nordeste para divulgar aplicativo Monitora Covid-19”. **Diário do Nordeste**, 29 de abril de 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/jogada/cientista-convoca-clubes-e-torcedores-do-nordeste-para-divulgar-aplicativo-monitora-covid-19-1.2240040>. Acesso em: 10/11/2021.

<sup>38</sup>Boletim Epidemiológico N° 06. **Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19)**, 05 de maio de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1BsQLUgdPeMOUAB4sCfsEE9ZTVqk9KVOh/view?usp=sharing>. Acesso em: 10/11/2021.

<sup>39</sup> “Por que a fila única é a saída para salvar vidas?”. **Folha de S. Paulo**, 04 de junho de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/perifaconnection/2020/06/por-que-a-fila-unica-e-a-saida-para-salvar-vidas.shtml>. Acesso em: 10/11/2021.

envolvendo a entrega<sup>40</sup> que, depois de atrasos e novo risco de ‘pirataria norte-americana’, foi realizada com sucesso ao governo da Bahia<sup>41</sup>. A notícia, nem os Boletins Epidemiológicos seguintes, dizem se houve redistribuição dos equipamentos, tampouco de que forma. Posteriormente, a compra anterior, não entregue, foi alvo de operação da Polícia Federal<sup>42</sup> e resultou, também, na formação de uma Comissão para fiscalizar as ações do Consórcio Nordeste formada por deputados estaduais dos nove Estados<sup>43</sup> - majoritariamente de oposição aos governos estaduais e que cobravam maior transparência nas ações do Consórcio. Este talvez tenha sido o momento de maior exposição negativa do Consórcio Nordeste até o momento. O destaque no Diário do Nordeste<sup>44</sup> para as compras coletivas consorciadas também resgata a ideia de, no fim de 2019, direcioná-las à Educação, mas sem especificar qual tipo de compra ou de produtos poderiam ser efetivados.

O Boletim Epidemiológico N°07<sup>45</sup> teve como principal temática as recomendações específicas para o ‘lockdown’, trazendo critérios científicos necessários para decretar o fechamento total e dados espacializados - importantíssimos para a visualização - para justificar as decisões de fechamento total. Outro ponto de destaque diz respeito às Brigadas Emergenciais de Saúde e cita experiências exitosas de Maranhão e Piauí, neste, sobretudo, pela articulação dos dados do app Monitora Covid e das Brigadas. Também faz menção à testagem de COVID-19 e dengue, aos protocolos de serviços básicos de saúde, reforça a

---

<sup>40</sup> “Nordeste perde nova compra de respirador e tenta reaver R\$ 49 mi”. **Folha de S. Paulo**, 07 de maio de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/05/nordeste-perde-nova-compra-de-respirador-e-tenta-reaver-r-49-mi.shtml>. Acesso em: 10/11/2021.

<sup>41</sup> “Bahia recebe 159 novos respiradores e prevê expansão de UTIs”. **Folha de S. Paulo**, 29 de maio de 2020. Disponível em: <https://aovivo.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/03/30/5907-acompanhe-todas-as-informacoes-sobre-a-pandemia-de-coronavirus.shtml#post401585>. Acesso em: 10/11/2021.

<sup>42</sup> “Operação prende três pessoas no Rio e em Brasília suspeitas de fraude com respiradores”. **Folha de S. Paulo**, 01 de junho de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/06/operacao-prende-tres-pessoas-no-rio-e-em-brasilia-suspeitas-de-fraude-com-respiradores.shtml>. Acesso em: 10/11/2021.

<sup>43</sup> “Deputados nordestinos criam comissão parlamentar para fiscalizar ações do Consórcio Nordeste”. **Folha de S. Paulo**, 09 de junho de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/06/deputados-nordestinos-criam-comissao-parlamentar-para-fiscalizar-acoes-do-consorcio-nordeste.shtml>. Acesso em: 10/11/2021.

<sup>44</sup> “Estados do Nordeste apostam em compras coletivas na pandemia”. **Diário do Nordeste**, 21 de maio de 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/estados-do-nordeste-apostam-em-compras-coletivas-na-pandemia-1.2248188>. Acesso em: 10/11/2021.

<sup>45</sup> Boletim Epidemiológico N° 07. **Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19)**, 21 de maio de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1vIMq3jqRzxmzyYgi9FTJRWsIpkTDe5-n/view?usp=sharing>. Acesso em: 10/11/2021.

recomendação contrária à Hidroxicloroquina e sobre a necessidade dos programas de auxílio e transferência de renda do Governo Federal.

O intervalo entre a divulgação dos Boletins Epidemiológicos, com o avanço da implementação do Comitê Científico e de suas possibilidades faz com que, mesmo a situação sendo emergencial, torna-se maior e mais complexo com o decorrer do tempo. Em junho de 2020, o Boletim Epidemiológico N°08<sup>46</sup>, reitera a necessidade da manutenção de isolamento social rígido e faz o lançamento da Matriz de Risco para todos os estados do Nordeste, considerando três dimensões (que apresentam também subdimensões): C1 - Tensão sobre o sistema de saúde; C2 - Situação local da epidemia; e C3 - Isolamento social e influência geográfica, que combinam com o direcionamento de Flexibilização, Alerta ou Trancamento, para diminuir ou aumentar as medidas restritivas. O Boletim também traz um resumo da situação da pandemia em cada estado, com dados espacializados e indica a exclusão da Hidroxicloroquina dos tratamentos para coronavírus. Pode-se dizer, também, que o constante reforço sobre a não-utilização da Hidroxicloroquina no tratamento contra a COVID-19 faz parte de uma contraposição ao presidente da República (que constantemente mencionou o medicamento naquele período) que perdura desde a formação do Consórcio Nordeste em vários aspectos e dimensões. Aliás, as tensões entre governadores e presidente Jair Bolsonaro se acentuaram novamente em meados de junho<sup>47</sup>, com a carta de governadores do Nordeste em crítica às falas do presidente sobre o incentivo à invasão de hospitais pela população para ‘fiscalizar’ a atuação das equipes de saúde no combate à COVID-19, sobretudo em relação à ocupação de leitos.

O aumento do número de casos em todo o nordeste e a sobrecarga do sistema de saúde nas capitais são tema do Boletim Epidemiológico N°09<sup>48</sup>, o mais extenso e detalhado até então. Além das recomendações, como de costume desde a primeira versão, o Boletim passa a ter um conjunto robusto de informações e dados espacializados, em gráficos e tabelas, para subsidiar a tomada de decisão pelos governos estaduais. O documento traz, portanto, um

---

<sup>46</sup> Boletim Epidemiológico N° 08. **Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19)**, 01 de junho de 2020. Disponível em [https://drive.google.com/file/d/1XR0FwDkFS0v0ryG\\_xau\\_0-Ufb8jX8Rj1/view](https://drive.google.com/file/d/1XR0FwDkFS0v0ryG_xau_0-Ufb8jX8Rj1/view). Acesso em: 10/11/2021.

<sup>47</sup> “Governadores rechaçam invasão de hospitais e ações da PF em carta a Bolsonaro”. **Folha de S. Paulo**, 12 de junho de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2020/06/nao-e-invadindo-hospitais-que-o-brasil-vencera-a-pandemia-dizem-governadores-do-nordeste.shtml>. Acesso em 10/11/2021.

<sup>48</sup> Boletim Epidemiológico N° 09. **Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19)**, 02 de julho de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1IsrwNcmKWdouXAX8uYZmI6-Dyt1rDg9t/view>. Acesso em: 10/11/2021.

diagnóstico regional e detalhado para cada estado do Nordeste, além de atualizar a ‘Matriz de Risco’, apresentada no Boletim anterior e que sintetiza uma série de informações e recomendações. Destaca-se a recomendação de “instituição imediata de lockdown (isolamento social mais restritivo) das cidades de Salvador, Feira de Santana, Itabuna e Teixeira de Freitas (BA), Maceió (AL), Aracaju (SE) e Caruaru (PE)” (Boletim Epidemiológico N°09, p. 6) e instituição de barreiras sanitárias que restrinjam a circulação de pessoas - não de cargas - para tentar mitigar o ‘efeito bumerangue’, em que o número de casos no interior dos estados começa a aumentar em ritmo maior do que nas capitais, podendo gerar uma sobrecarga nos sistemas de saúde. A indicação de aumento das restrições não necessariamente foi seguida por gestores municipais ou estaduais. Nota-se que esta talvez seja a grande divergência em relação a cientistas e atores políticos: decretar ou não o ‘lockdown’. Em meados de julho de 2020, Salvador, capital da Bahia, passava por seu ‘pico’ de casos<sup>49</sup> e, para além da preocupação midiática, houve destaque também para a cooperação interfederativa e superação de divergências políticas históricas para superar o auge da crise soteropolitana. Contudo, a Folha de S. Paulo<sup>50</sup> cita o governador Rui Costa e o prefeito de Salvador, ACM Neto - históricos adversários políticos -, convergindo também no que tange às medidas de isolamento e maior restrição propostas pelo Comitê Científico. Segundo a matéria, Rui Costa reitera que o Comitê é consultivo e não há obrigatoriedade em seguir suas orientações e o prefeito de Salvador “também afirmou que não vê necessidade de adotar medidas ainda mais rígidas”, mesmo com o indicativo de lockdown proposto pelo Comitê Científico.

Mesmo em meio à crise sanitária e iminência de colapso nos sistemas de saúde, as disputas políticas e contraposições entre o presidente Jair Bolsonaro e os governadores dos Estados do Nordeste continuam. Haja vista a força regional potencializada pelo Consórcio Nordeste, torna-se mais frequente a presença física do presidente na região<sup>51</sup>, inclusive com polêmicas envolvendo aglomeração. A ofensiva gera repercussão na imprensa e, em alguma

<sup>49</sup> “Casos de Covid-19 crescem 1.200% na periferia de Salvador”. **Folha de S. Paulo**, 04 de julho de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/casos-de-covid-19-crescem-1200-na-periferia-de-salvador.shtml>. Acesso em: 10/11/2021.

<sup>50</sup> “Salvador prevê reabertura mediante queda de ocupação de UTIs”. **Folha de S. Paulo**, 07 de julho de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/salvador-preve-reabertura-mediante-queda-de-ocupacao-de-utis.shtml>. Acesso em: 10/11/2021.

<sup>51</sup> “Avanço de Bolsonaro no Nordeste não é acidente provocado pela pandemia”. **Folha de S. Paulo**, 16 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/mathias-alencastro/2020/08/a-batalha-do-nordeste.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

medida, reação de governadores, como no artigo assinado por Fátima Bezerra<sup>52</sup>, governadora do Rio Grande do Norte, em que defende o fim do ‘teto de gastos’ e mudanças na política macroeconômica empregada pelo Governo Federal. Concomitantemente às disputas políticas, o Comitê Científico emite o Boletim Epidemiológico N°10<sup>53</sup>, no início de agosto, que apresenta a situação da pandemia em toda a região Nordeste, com dados e análises por região e por estado. Ao final, o documento faz conclusões e recomendações, alertando que a pandemia não está diminuindo e que pode voltar ao descontrole.

Vale ressaltar que as informações, cada vez mais, são colocadas utilizando índices e taxas, o que evidencia o caráter científico do projeto - que pode, em alguma medida, apresentar um descompasso em relação à política, como se vê posteriormente. O Boletim Epidemiológico N°11<sup>54</sup> aborda temas em três seções: a primeira sobre a volta às aulas presenciais, elencando princípios norteadores para o retorno escalonado e progressivo; em seguida, questões sobre as vacinas, reforçando que não está em produção ou em negociação e que deve-se seguir as recomendações da Anvisa e CONEP sobre testes clínicos e aprovações; e, por fim, o diagnóstico de do Nordeste em relação à pandemia. Contudo, as divergências entre recomendações do Comitê e decisões dos Estados do Consórcio Nordeste se acentuam a partir da divulgação do Boletim Epidemiológico N°12<sup>55</sup>, que também traz as informações por região e por estados sobre o avanço da COVID-19, mas, fundamentalmente, alerta sobre os riscos de segunda onda caso medidas de flexibilização sejam exageradas (reforçada pelo Relatório do Subcomitê-09: Grupo de Modelagem Matemática Estocástica<sup>56</sup>) e também ao

---

<sup>52</sup>“Réplica: Somos muitos e diversos os que defendemos o fim do teto de gastos”. **Folha de S. Paulo**, 06 de julho de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/replica-somos-muitos-e-diversos-os-que-defendemos-o-fim-do-teto-de-gastos.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

<sup>53</sup> Boletim Epidemiológico N° 10. **Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19)**, 11 de agosto de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1SvZt5GzXt94S5r40C9lQxJiJ4iKdS9X3/view..> Acesso em: 10/11/2021.

<sup>54</sup> Boletim Epidemiológico N° 11. **Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19)**, 17 de setembro de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1WO5oQTJnGzycaEP7g1i7Z8r22nLg7jQm/view..> Acesso em: 10/11/2021.

<sup>55</sup> Boletim Epidemiológico N° 12. **Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19)**, 22 de outubro de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1WO5oQTJnGzycaEP7g1i7Z8r22nLg7jQm/view..> Acesso em: 10/11/2021.

<sup>56</sup> “Relatório Mês de Novembro”. **Subcomitê 09 - Grupo de Modelagem Matemática Estocástica do Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19)**, Novembro de 2020. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1KXjsVeECvoPMWayDe3Uk7A\\_pUspXf\\_9k/view..](https://drive.google.com/file/d/1KXjsVeECvoPMWayDe3Uk7A_pUspXf_9k/view..) Acesso em: 11/11/2021.

risco de turistas de outros países que poderiam trazer variantes do vírus para o território nacional. O Boletim gera resposta da Secretaria de Saúde do Ceará<sup>57</sup>, que se contrapõe publicamente afirmando não ser possível tratar ainda de segunda onda no estado, demonstrando um segundo momento (considerando o primeiro sendo do governador Rui Costa) de discordância pública entre agentes políticos e científicos do Nordeste. Por um lado, reforça a dificuldade de compatibilidade entre tomadores de decisão e a comunidade científica, mas, por outro, demonstra que o Comitê Científico tende a não ser influenciado diretamente pelo posicionamento político dos governos, evidenciando sua autonomia enquanto estrutura institucional vinculada ao Consórcio Nordeste.

Eleito em setembro de 2020 presidente do Consórcio Nordeste<sup>58</sup>, o governador Wellington Dias tornou-se um dos principais representantes dos governadores na articulação pela vacinação contra COVID-19 no Brasil, sobretudo a partir de novembro do mesmo ano, em que, sendo também representante do Fórum dos Governadores (do Brasil), passa a cobrar do Governo Federal o Plano Nacional de Vacinação<sup>59</sup>. O Comitê Científico também tratou do tema no Boletim Epidemiológico N°13<sup>60</sup>, divulgado em dezembro de 2020, que propõe a criação de uma “Comissão Nacional de Vacinação”, independente do Governo Federal, que pudesse articular a compra de vacinas no mercado internacional sem a dependência da União, que ganha também destaque no Diário do Nordeste<sup>61</sup>. O Boletim também fez o diagnóstico mensal de todos os estados da região Nordeste e reforça a necessidade de manutenção das medidas de prevenção para frear a ‘segunda onda’.

---

<sup>57</sup>“Sesa rebate Consórcio Nordeste e diz que "ainda não é possível falar" em 2ª onda no Ceará”. **Diário do Nordeste**, 24 de outubro de 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/sesa-rebate-consorcio-nordeste-e-diz-que-ainda-na-o-e-possivel-falar-em-2-onda-no-ceara-1.3003287>. Acesso em: 11/11/2021.

<sup>58</sup> “Consórcio Nordeste elege novo presidente”. **Diário do Nordeste**, 28 de setembro de 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/consorcio-nordeste-elege-novo-presidente-1.2994001>. Acesso em: 11/11/2021.

<sup>59</sup> “Plano nacional de vacinação contra Covid-19 será divulgado na segunda, diz governador”. **Folha de S. Paulo**, 25 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/11/plano-nacional-de-vacinacao-contracovid-19-sera-divulgado-na-segunda-diz-governador.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

<sup>60</sup> Boletim Epidemiológico N° 13. **Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19)**, 18 de dezembro de 2020. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1O9GqFn3ZnmKEfOFTmpm\\_oW9oozEYkaOK/view](https://drive.google.com/file/d/1O9GqFn3ZnmKEfOFTmpm_oW9oozEYkaOK/view). Acesso em: 10/11/2021.

<sup>61</sup> “Comitê do Consórcio NE sugere criação de comissão emergencial para vacinação contra o coronavírus”. **Diário do Nordeste**, 21 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ultima-hora/pais/comite-do-consorcio-ne-sugere-criacao-de-comissao-emergencial-para-vacinacao-contracovid-19-1.3025271>. Acesso em: 11/11/2021.

O mês de janeiro de 2021 também foi marcado por uma série de reportagens envolvendo a pressão dos governadores - não somente do nordeste, mas com grande força destes, sobretudo pela articulação de Wellington Dias - para a definição de um cronograma nacional de vacinação<sup>62</sup> e elaborar um plano nacional de logística para a entrega das vacinas em todo o território nacional<sup>63</sup>. Para além da cobrança pela articulação do Governo Federal, o Consórcio Nordeste procurou estabelecer relações internacionais, como no caso envolvendo Estados Unidos, para envio de vacinas ao Brasil<sup>64</sup>, demonstrando novamente um dos pilares de atuação desde o início de sua formação, voltado à cooperação internacional. Também colocou-se como um agente que poderia efetuar a compra de vacinas mesmo sem a participação do Ministério da Saúde<sup>65</sup>, enfatizando a força dos governos estaduais e as possibilidades de compras coletivas por meio do Consórcio - algo que ocorreu em diversos momentos com produtos diferentes, como já visto anteriormente. E o fez: em março de 2021, o Consórcio Nordeste anunciou a compra de 39 milhões de doses da vacina russa Sputnik V<sup>66</sup>, movimento seguido por outros estados e municípios, como Belo Horizonte<sup>67</sup>. Em abril de 2021, nove estados solicitaram junto à Anvisa a autorização para importação e uso emergencial da vacina e, até então, como notícia a Folha de S. Paulo<sup>68</sup>, a agência havia

---

<sup>62</sup> “Governadores pressionam por reunião na próxima segunda (11) para definir cronograma nacional de vacinação”. **Folha de S. Paulo**, 05 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2021/01/governadores-pressionam-por-reuniao-na-proxima-segunda-11-para-definir-cronograma-nacional-de-vacinacao.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

<sup>63</sup> “Estados criam força-tarefa para iniciar vacinação”. **Folha de S. Paulo**, 18 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/01/estados-criam-forca-tarefa-para-iniciar-vacinacao.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

<sup>64</sup> “Governadores do Nordeste querem pedir a Biden liberação de 10 mi de doses de vacina de Oxford estocadas nos EUA”. **Folha de S. Paulo**, 09 de março de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2021/03/governadores-do-nordeste-querem-pedir-a-biden-liberacao-de-10-mi-de-doses-de-vacina-estocadas-nos-eua.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

<sup>65</sup> “Governadores vão comprar CoronaVac caso Ministério se omita, diz presidente do Consórcio Nordeste”. **Diário do Nordeste**, 28 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/governadores-vaocomprar-coronavac-caso-ministerio-se-omita-diz-presidente-do-consorcio-nordeste-1.3039604>. Acesso em: 11/11/2021.

<sup>66</sup> “Consórcio Nordeste anuncia acordo para compra de 39 milhões de doses da vacina Sputnik V”. **Diário do Nordeste**, 12 de março de 2021. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ultima-hora/pais/consorcio-nordeste-anuncia-acordo-para-compra-de-39-milhoes-de-doses-da-vacina-sputnik-v-1.3059170>. Acesso em: 11/11/2021.

<sup>67</sup> “A nova revolta da vacina russa: Bahia, BH, Maricá e Morro da Fumaça compram doses”. **Folha de S. Paulo**, 13 de março de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/viniustorres/2021/03/a-nova-revolta-da-vacina-russa-bahia-bh-marica-e-morro-da-fumaca-compram-doses.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

<sup>68</sup> “Nove estados pedem à Anvisa autorização excepcional para importar vacina Sputnik V”. **Folha de S. Paulo**, 01 de abril de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/04/nove-estados-pedem-a-anvisa-autorizacao-excepcional-para-importar-vacina-sputnik-v.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

suspendido “o prazo de análise do pedido de uso emergencial devido à falta de parte dos dados exigidos para a avaliação”. Independentemente de a compra ter sido concretizada ou não, o Consórcio Nordeste colocou-se como interlocutor brasileiro para além dos entes federados que o compõem nas negociações internacionais envolvendo a vacina, suprimindo, em alguma medida, a dificuldade de articulação do Governo Federal à época, tendo no Comitê Científico a recomendação e assessoramento científico sobre eficácia e possibilidades dos imunizantes, conforme orientam os Boletins Epidemiológicos N° 14<sup>69</sup> e 15<sup>70</sup>. Recomenda-se que o Consórcio Nordeste negocie com todos os fornecedores de vacinas que tenham sido aprovadas pela Anvisa ou por instituições reconhecidas internacionalmente como FDA (Administração de Drogas e Alimentos) e CDC (Centro para o Controle e Prevenção de Doenças), americano e europeu. O documento orienta, ainda, que os imunizantes sejam considerados para uso emergencial no Nordeste antes mesmo da aprovação formal da Anvisa. Recomendação, esta, importante, considerando a situação da Sputnik V e da interlocução do Consórcio com os russos, além de, claro, ter Wellington Dias como principal articulador dos governadores para a vacinação.

O último Boletim Epidemiológico<sup>71</sup> (N°16) analisado por este trabalho, foi emitido em abril de 2021 e trouxe recomendações de melhorias de biossegurança no transporte coletivo e postos de saúde, além de prestar esclarecimento sobre novas variantes e constatar o aumento do número de casos na maioria dos Estados do Nordeste. Apenas para fins de atualização, foram produzidos, ainda, até dezembro de 2021, outros seis boletins, totalizando 21 desde março de 2020.

Em meados de fevereiro de 2021 a Folha de S. Paulo noticiou em dois momentos a saída do cientista Miguel Nicolelis da coordenação do Comitê Científico - que dividia com outro cientista, Sérgio Rezende - alegando “insatisfação com governos”<sup>72</sup> e reforçando

---

<sup>69</sup> Boletim Epidemiológico N° 14. **Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19)**, 12 de fevereiro de 2020. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1zLv3YrkR2jwLxtTeLu2bZLkG0tqCyT\\_z/view](https://drive.google.com/file/d/1zLv3YrkR2jwLxtTeLu2bZLkG0tqCyT_z/view). Acesso em: 11/11/2021.

<sup>70</sup> Boletim Epidemiológico N° 15. **Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19)**, 12 de março de 2020. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1UGR2gK2qJBkqYY\\_B2OcHXOiTZVqQ0e7/view](https://drive.google.com/file/d/1UGR2gK2qJBkqYY_B2OcHXOiTZVqQ0e7/view). Acesso em: 11/11/2021.

<sup>71</sup> Boletim Epidemiológico N° 16. **Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19)**, 14 de abril de 2020. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1F9qHOdN\\_WQelot1FD2ExNkyyHOo-Ge3E/view](https://drive.google.com/file/d/1F9qHOdN_WQelot1FD2ExNkyyHOo-Ge3E/view). Acesso em: 11/11/2021.

<sup>72</sup> “Miguel Nicolelis deixa comitê científico do Nordeste após insatisfação com governos”. **Folha de S. Paulo**, 19 de fevereiro de 2021. Disponível em:

“frustração de cientistas com governadores do Nordeste”<sup>73</sup>. Segundo as reportagens, as divergências estavam por conta da não adoção, por parte dos governos, das orientações e recomendações feitas pelos cientistas por meio dos Boletins Epidemiológicos e que, em alguma medida, membros do comitê viam “seu trabalho sendo desperdiçado”. Para substituir Nicolelis na coordenação dupla, foi indicado o Secretário Executivo do Consórcio Nordeste, Carlos Gabas, que, além de todas as atribuições elencadas para o cargo, acumulou também a função de coordenar o Comitê Científico - mesmo não tendo em sua biografia conhecimentos científicos voltados ao controle de epidemias - podendo ensejar, inclusive, uma tentativa de interferência política no trabalho do Comitê.

---

<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2021/02/miguel-nicolelis-deixa-comite-cientifico-do-nordeste-apos-insatisfacao-com-governos.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

<sup>73</sup> “Saída de Nicolelis de comitê reforça frustração de cientistas com governadores do Nordeste”. **Folha de S. Paulo**, 21 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2021/02/saida-de-nicolelis-de-comite-reforca-frustracao-de-cientistas-com-governadores-do-nordeste.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

## **6. AVALIAÇÃO DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO CONSÓRCIO NORDESTE COMO AGENTE INSTITUCIONAL NO ENFRENTAMENTO À COVID-19**

A Avaliação de Políticas é a última das cinco etapas do Ciclo de Políticas Públicas proposto por Frey (2009) que contém, ainda, “percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.” (FREY, 2009 p. 226). Até aqui discutiu-se à luz da narrativa histórica e analítica, os motivos para a formação do Consórcio Nordeste, além da consolidação como Agenda dos governos da região e, com mais detalhes, a implementação do arranjo institucional e como este foi fundamental para o enfrentamento à COVID-19 na região nordeste. Agora, propõe-se, para a conclusão do Ciclo de Políticas Públicas, a avaliação da implementação do Consórcio Nordeste como política pública tendo como principal referencial justamente sua atuação diante da COVID-19. Não é, portanto, uma análise sobre o resultado das ações no sentido de controle epidemiológico, mas do funcionamento do arcabouço institucional do consórcio implementando suas políticas públicas. Ressalta-se que o intervalo temporal de coleta de dados deste trabalho findou-se em abril de 2021 e, portanto, antes de um possível ‘fim’ da pandemia. Contudo, em alguns momentos, foi necessário analisar posteriormente o desdobramento de algumas ações para possibilitar mais precisão sobre os resultados da pandemia, como explicitado mais adiante.

Ao longo dos mais de dois anos de concepção e implementação do Consórcio Nordeste viu-se constantemente alguns pilares na forma de atuação consorciada. Ficou evidente sua contraposição política e econômica ao Governo Federal desde o início da percepção dos problemas e da formação da ‘agenda setting’, tanto nos discursos quanto na busca pela não-dependência dos recursos da União para o custeio e investimento dos governos estaduais. Também se viu muita ênfase na agenda internacional do Consórcio Nordeste e, principalmente, na busca por ganho de escala e economia de recursos com as compras coletivas.

Nesse sentido, o financiamento do Consórcio Nordeste mostra-se um grande desafio - como em consórcios intermunicipais também. Não houve um programa específico do Consórcio, por exemplo, em relação à prestação de serviços públicos de natureza comum - como se tem, muitas vezes nos intermunicipais, o consórcio prestando serviços voltados ao saneamento, por exemplo - e talvez por isso não se tem claro, ainda, considerando as fontes de

informação utilizadas neste trabalho - artigos, notícias, estatuto, protocolo de intenções e outros documentos correlatos - como o Consórcio Nordeste pretende financiar programas e projetos mais robustos da agenda ampla proposta pelos objetivos estatutários. As compras coletivas (como da primeira, dos medicamentos ainda antes da COVID-19 ou dos testes e respiradores, a posteriori), que ganharam importância no noticiário analisado e também no discurso dos governadores, a princípio, não tiveram o desenvolvimento de um fundo específico para tal, mas contratos de compra prevendo o rateio do custeio pelos entes federados que compõem o Consórcio. A atuação, portanto, foi mais no sentido do ganho da compra em escala do que na implementação de uma política de financiamento coletivo das políticas públicas de âmbito regional e, mesmo assim, de forma esporádica, sem regularidade nas compras. É sabido que insumos de Saúde, por exemplo, são comprados constantemente por governos estaduais e não se tem clareza dos motivos para a não continuidade das compras conjuntas. Em todo caso, as experiências exitosas demonstram um caminho interessante para o arranjo federativo brasileiro, sobretudo num contexto macroeconômico de recessão e incertezas.

Em todas as etapas do Ciclo de Políticas Públicas percorridas pelo Consórcio Nordeste e descritas anteriormente, a contraposição ao Governo Federal aparece de maneira clara, tanto política quanto ao modelo de desenvolvimento econômico. O alinhamento político dos nove governadores do Nordeste é interessante e, em alguma medida, surpreendente. Não houve na história recente um bloco regional coeso que fizesse um movimento semelhante - não em relação ao consórcio, mas sim à atuação coordenada e contraposta ao Governo Federal - com tanta expressividade nas ações e no protagonismo dado pela imprensa - afinal, reúne praticamente um terço dos governadores do país. Consolidou-se, em maior ou menor grau ao longo do tempo, uma identidade territorial nordestina eloquente que ganhou projeção nacional. Destaca-se que nem sempre a contraposição fica clara quanto ao posicionamento ou agenda do Governo, mas, em diversos momentos, mostra-se maior ao presidente da República - sobretudo aos seus discursos. Em várias ocasiões, o Consórcio demonstra alinhamento à política do Governo Federal, como no caso do Auxílio Emergencial durante a COVID, ou na apresentação do PNDRE pela SUDENE, evidenciando, portanto, que não havia uma 'oposição por oposição', mas diferenças conceituais de agenda ou de posicionamentos. Essa coesão política, uma das principais dificuldades para os consórcios, até mesmo municipais, superada pelo Consórcio Nordeste e potencializada durante o enfrentamento à COVID-19, é um ponto importante que mostra êxito na implementação da política pública.

Pretendeu-se, pelo Consórcio, o fortalecimento das agendas ambiental, tecnológica, de saúde e da educação, ao menos no discurso. Destaca-se a falta de participação do Consórcio Nordeste no caso do óleo no litoral da região, uma situação de instabilidade ambiental - e de impacto econômico, sobretudo no setor de Turismo - que poderia ter maior atuação do Consórcio enquanto agente de articulação regional, mas, segundo os registros e informações apuradas neste trabalho, não executou uma ação formal. Entretanto, sobretudo nas viagens internacionais, o Consórcio demonstrou que tais agendas teriam o protagonismo das ações dos governos, não fosse a mudança de prioridade a partir da COVID-19. A projeção internacional, inclusive, também é um dos pilares de atuação do Consórcio, tanto na tentativa de ganho de escala nas compras coletivas internacionais (no caso dos testes para COVID-19, por exemplo), mas também no peso que uma estrutura consorciada entre nove estados pode ter na abertura de possibilidades de investimentos externos ou até mesmo em uma possível negociação de financiamento internacional, certificando, também, uma política de relações internacionais exitosa. Outro ponto interessante diz respeito à escolha de possíveis parceiros internacionais do Consórcio, contrapondo o alinhamento automático - quase submisso - aos Estados Unidos do Governo Federal, sobretudo no início de 2019, que em grande medida restringiu os parceiros internacionais do Brasil. China, no caso dos respiradores e de empresas tecnológicas, Rússia em relação à vacina, além dos países europeus no que tange à agenda ambiental, são destaques de um posicionamento geopolítico amplo trilhado pelo Consórcio Nordeste.

Como se viu, o arranjo institucional do Consórcio Nordeste é pautado na Lei dos Consórcios Públicos, tendo a Assembleia Geral como órgão máximo do Estatuto. Destaca-se aqui o papel fundamental da Secretaria Executiva do Consórcio Nordeste para a formulação, implementação e avaliação das políticas. Nota-se a necessidade de corpo técnico ou de encaminhamento político para, por exemplo, a elaboração de um Plano Regional que norteie as ações do Consórcio, fundamentalmente da Secretaria Executiva, por um determinado período para que esta não seja um órgão reativo ou meramente executivo, mas que tenha capacidade de proposição e de formulação técnica e política.

Outro destaque em relação ao arranjo institucional se dá à não-instituição do Conselho Consultivo, previsto no Estatuto, mas sem um prazo determinado para sua instauração, nem mesmo algum tipo de “sanção” caso não o seja. É notória a falta de participação da sociedade civil em consórcios de maneira geral, mas há uma previsão de ampla participação no Conselho Consultivo que pode ser explorada, mas que, aparentemente, ainda não contou com interesse político e implementação da estrutura administrativa. O Conselho Consultivo

poderia ser um espaço de interlocução com a sociedade civil em casos extremos como foi da pandemia de COVID-19, mas pode também ser de acompanhamento constante no planejamento das ações do Consórcio, incluindo o setor produtivo, movimentos e organizações sociais, além de representantes do Poder Legislativo dos Estados consorciados. Além disso, o Conselho Consultivo poderia contar com a participação, tanto do Executivo quanto do Legislativo, dos municípios do Nordeste.

A agenda ampla de atuação do Consórcio Nordeste teve de ser revista com a chegada da pandemia de COVID-19 ao Brasil, voltando praticamente todas as ações a partir de março de 2020 para medidas de enfrentamento tanto sanitárias e de saúde pública quanto econômicas e sociais. Com a falta de coordenação por parte do Governo Federal e os antagonismos entre as ações de Governo e posicionamentos do presidente da República, o Consórcio Nordeste figurou no cenário nacional como exemplo de coordenação das ações e de enfrentamento à pandemia. Pode-se dizer, inclusive, que o Consórcio influenciou a atuação dos governos estaduais em todo o Brasil, sobretudo após a criação do Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (COVID-19), o único de caráter interestadual com protagonismo no Brasil.

Os 16 Boletins Epidemiológicos emitidos pelo Comitê Científico foram fundamentais, sobretudo no início da pandemia, em que não havia clareza sobre os impactos da doença na população e as já conhecidas dificuldades de articulação nacional, para a tomada de decisões emergenciais. O intervalo de dias entre um boletim e outro no início demonstra que os trabalhos no Comitê Científico foram muito intensos e ágeis, permitindo que governadores da região tomassem medidas de maneira mais assertiva. O Comitê foi um espaço institucional importante de diálogo e participação de universidades e institutos de pesquisa, não só na análise de dados e recomendações, mas com propostas de ações concretas para o Consórcio Nordeste. O Comitê, em alguma medida, também reforça a contraposição do Consórcio ao discurso do presidente, pautando os posicionamentos e medidas dos governos estaduais com recomendações científicas objetivas.

Ressalta-se o caráter de assessoria e apoio do Comitê, não sendo, portanto, um órgão deliberativo do Consórcio Nordeste, deixando a tomada de decisão para cada governador em seu próprio estado, que poderia ou não seguir as recomendações. Isso, em certa medida, gerou uma série de desgastes entre o corpo técnico e político dos governos e do próprio Comitê, mostrando que há certa dificuldade de compatibilização, natural nas relações políticas e sociais. Em alguns casos, notou-se a dificuldade de implementação de recomendações, sobretudo no caso do 'lockdown', medida mais restritiva de circulação de pessoas e de

privação das liberdades individuais e, em certo ponto, comerciais, tornando uma grande arena de disputa política e econômica em que o poder público atuou como moderador. Ademais, uma série de medidas foram implementadas, como no caso das Brigadas de Saúde SUS|NE, do aplicativo Monitora Covid e da busca pela vacina, por exemplo, que certamente contribuíram para mitigar o impacto da pandemia no Nordeste.

A baixa participação da sociedade civil na tomada de decisão também foi percebida durante o período de pandemia, mas é preciso analisar com cautela. Situações de crise extrema como esta trazem consigo a necessidade de respostas rápidas, sobretudo dos governos e agravadas pelo momento de crise interfederativa com o Governo Federal, que tornam mais difíceis o processo de consulta, dificultado, ainda, por conta do isolamento e da necessidade de tornar as interações virtuais. Contudo, o Consórcio Nordeste e os governadores da região contaram com participação consideravelmente exitosa da população na adesão ao aplicativo Monitora COVID, desenvolvido pelo Comitê para coleta de dados que possibilitaram o acompanhamento do avanço da doença na região. Destaca-se a ação importante de um dos coordenadores do Comitê, Miguel Nicolelis, ao dialogar com clubes de futebol e suas torcidas organizadas para conscientizar e pedir que divulgassem e utilizassem a plataforma. Mostrou-se, ali, uma possibilidade clara de interação institucional com a sociedade. Entretanto, não se registrou outra grande articulação semelhante, nem mesmo se a relação estabelecida ali teve algum tipo de continuidade.

O Consórcio Nordeste, sobretudo pela figura de seu presidente Wellington Dias, Governador do Estado do Piauí, foi protagonista na articulação para a importação de vacinas - não somente do produto, mas também da tecnologia de produção no Brasil -, sendo também grande articulador do Fórum de Governadores. A articulação pelas vacinas também mostrou que o Consórcio Nordeste, de novo, supriu o vácuo deixado pelo Governo Federal. É possível que o aprendizado de liderança de presidir o Consórcio tenha sido importante para esse protagonismo junto a outros governadores do país, além de possibilitar maior credibilidade ao presidente haja vista as políticas exitosas implementadas pelo Consórcio que se tornaram referência para o país. Durante todo o primeiro semestre de 2021, o Consórcio trabalhou fortemente pela aprovação da vacina russa, a Sputnik V, junto à Anvisa que, ao final dos processos, não autorizou sua importação, num imbróglio jurídico que também ganhou, inclusive, certo protagonismo da imprensa<sup>74</sup>. Independentemente da aprovação, é importante

---

<sup>74</sup> Sem aprovação da Anvisa, Sputnik V é praticamente descartada no Brasil. **Revista Veja**, 06 de Outubro de 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/maquiavel/sem-aprovacao-da-anvisa-sputnik-v-e-praticamente-descartada-no-brasil/>. Acesso em 21/11/2021.

destacar a atuação do Consórcio e as experiências de compras coletivas sendo utilizadas num momento importante de grande disputa geopolítica em que o ganho de escala seria fundamental para a concretização das negociações.

A continuidade dos trabalhos do Comitê Científico também gera curiosidade. Após a mudança na coordenação dos trabalhos, tendo a saída de Miguel Nicolelis e a entrada do Secretário Executivo do Consórcio, acumulando mais uma função (de coordenador do Comitê Científico), apesar de ter continuado a emitir os Boletins Epidemiológicos, nota-se certa perda de protagonismo do Comitê. Apesar de supostamente ter uma divergência entre as diretrizes adotadas pelos Governadores e a implementação das recomendações ditadas pelo Comitê Científico, ainda existe uma possibilidade de continuidade de atividades permanentes relacionadas à interlocução com centros de pesquisa nacionais e internacionais para a elaboração e desenvolvimento de políticas públicas relacionadas aos outros temas de atuação do Consórcio, para além das competências na área da saúde e controle epidemiológico.

Com o avanço da vacinação e o relativo controle da pandemia, o Consórcio Nordeste já indicava, em março de 2021, que retomaria os trabalhos voltados à atuação mais ampla do que a relacionada ao combate à COVID-19, resultando na criação das Câmaras Temáticas - também já descritas anteriormente - que atuam na área de Meio Ambiente, Saúde, Assistência Social, Tecnologias e interações com o setor privado. Assim, o Consórcio Nordeste, após dois anos de experiências vitoriosas, alcança a condição de protagonista dotado de grande credibilidade política tanto no âmbito internacional quanto nacional, por meio dos ajustes, reavaliações e reinícios de sua Agenda de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do Nordeste.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, neste trabalho, elucidar os arranjos institucionais do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste - à luz da utilização de sua estrutura institucional para a formulação e implementação de medidas de enfrentamento à COVID-19. Considerando aspectos do federalismo brasileiro, de associativismo territorial e da formação dos consórcios públicos, discutiu-se, a partir da reflexão conceitual sobre o Ciclo de Políticas Públicas proposta por Frey (2009), compreender aspectos da formulação, implementação e de avaliação dos impactos da estrutura de consorciamento interestadual da região Nordeste tendo como principal recurso metodológico a análise de veículos de comunicação, dos marcos regulatórios do Consórcio, da legislação correlata e dos boletins epidemiológicos emitidos pelo Comitê Científico e de artigos científicos considerando o intervalo temporal de fevereiro de 2019 a abril de 2021.

A análise cronológica acerca dos primeiros movimentos em direção à formação do Consórcio Nordeste elucidaram, fundamentalmente, uma grande preocupação dos governadores da região quanto ao horizonte fiscal e de capacidade econômica dos estados, mostrando-se bastante desafiador. As dificuldades de investir no desenvolvimento territorial e de custear serviços públicos de competência dos estados foram certamente pontos de percepção e definição dos problemas para avançar no sentido da construção de uma estrutura de cooperação regional - prevista desde 2005 e comumente utilizada por municípios - avançasse e ganhasse status de agenda para os governos. Contudo, há um componente fundamental para a consolidação da importância do Consórcio como um instrumento de fortalecimento da região: a eleição do presidente Jair Bolsonaro e o aprofundamento da agenda neoliberal na política macroeconômica do país.

A partir dos primeiros meses de 2019, a necessidade de uma contraposição efetiva à Agenda do Governo Federal mostrou-se fundamental para os governadores do nordeste, certamente acelerando o processo de elaboração dos programas e a decisão de implementar o Consórcio Nordeste. Este contraponto, de forma mais ou menos acentuada, aparece em toda a história do Consórcio Nordeste, tanto nas declarações quanto no desenvolvimento de políticas e ações consorciadas. Justamente esse posicionamento e, de certa forma, essa disputa entre concepções diferentes de governar que foram primordiais para o destaque do Consórcio Nordeste na mídia - tanto nacional quanto regional.

O sucesso do Consórcio Nordeste está intrinsecamente relacionado à coesão política conseguida em toda a região, com a superação de divergências partidárias e o foco na cooperação regional, fortalecendo também a identidade do território nordestino. Essa identificação e a relação mais subjetiva com a região também foram pontos fundamentais para êxito na implementação do Consórcio - como se viu, por exemplo, no caso envolvendo o presidente da república e declarações ofensivas contra o povo nordestino. Esse fortalecimento regional, em grande medida, foi fundamental para a projeção internacional e a inclusão do Consórcio Nordeste no cenário de relações internacionais do Brasil, paralelamente à política externa da União. É possível que essa articulação internacional tivesse maior êxito em programas e projetos mais robustos de intervenção no território não fosse a chegada da pandemia e o direcionamento da Agenda, quase que em sua totalidade, para o enfrentamento à COVID-19 - de maneira acertada, evidentemente.

As medidas de combate à COVID-19, aprofundadas na Seção 5, deram ao Consórcio Nordeste um protagonismo nacional e evidenciaram a importância da cooperação regional, do associativismo territorial e, fundamentalmente, da necessidade de tomar decisões políticas tendo como subsídio a ciência. A contraposição à agenda do presidente da República - não necessariamente do Governo Federal, importante frisar - ficou ainda mais evidente no enfrentamento à pandemia, sobretudo do ponto de vista institucional.

Espera-se que em momentos de crise de dimensão global o governo central, no caso brasileiro o Governo Federal, tome para si a tarefa de formular e coordenar as ações de gerenciamento de conflitos e instabilidades. Não foi o que ocorreu e, tendo a experiência em fase de implantação e consolidação, o Consórcio Nordeste conseguiu dar resposta à crise com a criação do Comitê Científico que produziu, em espaço reduzido de tempo e com muita agilidade, uma série de recomendações importantes que poderiam ser seguidas ou não, como se viu anteriormente, mas que certamente cumpriram a tarefa de subsidiar as decisões do poder público em prol do bem comum.

Destaca-se também a liderança importante do Consórcio Nordeste nas negociações envolvendo as vacinas, tanto na compra direta por parte do Consórcio (que, mesmo não tendo sido concretizada pelos requisitos técnicos, mostrou a força institucional de negociação internacional do Consórcio) quanto na pressão incessante para que o Governo Federal assumisse o papel de centralidade na aquisição e logística de distribuição dos imunizantes.

É evidente que o arranjo institucional formado pelo Consórcio Nordeste carece de adequações e aprimoramentos, a partir da avaliação dos resultados das políticas implementadas até aqui, sobretudo quanto à necessidade de planejar o futuro do território

nordestino e consolidar a agenda de desenvolvimento territorial sustentável pretendida pelo Estatuto - que deu indícios de que pode ser executada - e prever a superação do entrave econômico-financeiro e fiscal para a execução de políticas, programas e intervenções no território. E, por fim, este trabalho não teve como foco analítico essencial as fontes de financiamento e utilização dos recursos pelo Consórcio, algo que pode ser mais aprofundado em projetos futuros.

## 8. REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Lei nº 8.196. 21 de Novembro de 2019. Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste.

BAHIA. Lei nº 14.087. 26 de Abril de 2019. Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste.

BAHIA. Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste. 14 de Março de 2019.

BRASIL. Decreto nº6017. 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.

BRASIL. Lei Complementar nº125. 03 de Janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei no 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória no 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências.

BRASIL. Lei Federal nº11.107. 06 de Abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

BRASIL. Lei Federal nº13.844. 18 de Junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017.

BRASIL. Lei Federal nº 13.979. 06 de Fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

BRANDÃO, Carlos A. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do Estado: trajetória e desafios para o Brasil. Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, p. 115-136, 2011.

BONAVIDES, Paulo. Política e Constituição: os caminhos da democracia. Forense, 1985.

CARVALHO, Fernanda Ferrário. Sudene: do desenvolvimento cepalino ao desenvolvimento endógeno. 2011.

CEARÁ. Lei nº 16.874. 10 de Maio de 2019. Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. 2019.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste. 11 de Julho de 2019.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Resolução Nº 05/2020. 31 de Março de 2020. Institui o Comitê Científico de Apoio ao combate à pandemia do coronavírus (Covid-19) no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Resolução Nº 08/2020. 17 de Abril de 2020. Institui a Brigada Emergencial de Saúde do Nordeste - BRIGADA SUS|NE - e dá outras providências.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Boletim Epidemiológico Nº 01. 01 de abril de 2020. Disponível em: [http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/resolucao\\_005\\_institui\\_o\\_comite\\_cientifico\\_de\\_apoio\\_ao\\_combate\\_a\\_pandemia\\_do\\_coronavi%CC%81rus.pdf](http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/resolucao_005_institui_o_comite_cientifico_de_apoio_ao_combate_a_pandemia_do_coronavi%CC%81rus.pdf). Acesso em: 09/11/2021.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Boletim Epidemiológico Nº 02. 04 de abril de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1y9NonEGHzomXizG1bsYtHWKCY7PumFvO/view?usp=sharing>. Acesso em: 09/11/2021.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Boletim Epidemiológico Nº 03. 09 de abril de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1BsQLUgdPeMOUAB4sCfsEE9ZTVqk9KVOh/view?usp=sharing>. Acesso em: 09/11/2021.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Boletim Epidemiológico Nº 04. 16 de abril de 2020. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1dp\\_hs3MbmsDk0pLTYqcVA7mMm36ErUDb/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1dp_hs3MbmsDk0pLTYqcVA7mMm36ErUDb/view?usp=sharing). Acesso em: 10/11/2021.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Comunicado Nº01: Comitê Científico reforça necessidade de manter o distanciamento social e o uso de máscaras caseiras. 08 de abril de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1r6oY02zZ1u7z0Mgsa4XJ-rFAzx0HIIyR/view>. Acesso em 09/11/2021.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Boletim Epidemiológico N° 05. 24 de abril de 2020. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1\\_1DC9nsd6pahZxdKEAOjbjHyxqzfqkco/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1_1DC9nsd6pahZxdKEAOjbjHyxqzfqkco/view?usp=sharing). Acesso em: 10/11/2021.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Boletim Epidemiológico N° 06. 05 de maio de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1BsQLUgdPeMOUAB4sCfsEE9ZTVqk9KVOh/view?usp=sharing>. Acesso em: 10/11/2021.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Boletim Epidemiológico N° 07., 21 de maio de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1vIMq3jqRzxmzyYgi9FTJRWsIpkTDe5-n/view?usp=sharing>. Acesso em: 10/11/2021.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Boletim Epidemiológico N° 08. 01 de junho de 2020. Disponível em [https://drive.google.com/file/d/1XR0FwDkFS0v0ryG\\_xau\\_0-UFb8jX8Rj1/view](https://drive.google.com/file/d/1XR0FwDkFS0v0ryG_xau_0-UFb8jX8Rj1/view). Acesso em: 10/11/2021.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Boletim Epidemiológico N° 09. 02 de julho de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1IsrwNcmKWdouXAX8uYZmI6-Dyt1rDg9t/view>. Acesso em: 10/11/2021.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Boletim Epidemiológico N° 10. 11 de agosto de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1SvZt5GzXt94S5r40C9lQxJiJ4iKdS9X3/view>.. Acesso em: 10/11/2021.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Boletim Epidemiológico N° 11. 17 de setembro de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1WO5oQTJnGzycaEP7g1i7Z8r22nLg7jQm/view>. Acesso em: 10/11/2021.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Boletim Epidemiológico N° 12. 22 de outubro de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1WO5oQTJnGzycaEP7g1i7Z8r22nLg7jQm/view>. Acesso em: 10/11/2021.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Boletim Epidemiológico N° 13. 18 de dezembro de 2020. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1O9GqFn3ZnmKEfOFTmpm\\_oW9oozEYkaOK/view](https://drive.google.com/file/d/1O9GqFn3ZnmKEfOFTmpm_oW9oozEYkaOK/view). Acesso em: 10/11/2021.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Boletim Epidemiológico N° 14. 12 de fevereiro de 2020. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1zLv3YrkR2jwLxtTeLu2bZLkG0tqCyT\\_z/view](https://drive.google.com/file/d/1zLv3YrkR2jwLxtTeLu2bZLkG0tqCyT_z/view). Acesso em: 11/11/2021.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Boletim Epidemiológico N° 15. 12 de março de 2020. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1UGR2gK2qJBkiqYY\\_B2OcHXOiTZVqQ0e7/view](https://drive.google.com/file/d/1UGR2gK2qJBkiqYY_B2OcHXOiTZVqQ0e7/view). Acesso em: 11/11/2021.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Boletim Epidemiológico N° 16. 14 de abril de 2020. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1F9qHQdN\\_WQelot1FD2ExNkyHOO-Ge3E/view](https://drive.google.com/file/d/1F9qHQdN_WQelot1FD2ExNkyHOO-Ge3E/view). Acesso em: 11/11/2021.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. Educação & Sociedade, v. 31, p. 729-748, 2010.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas, n. 21, 2009.

MARANHÃO. Lei n° 11.022. 15 de Maio de 2019. Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste.

NICOLELIS, Miguel AL. O Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste e a pandemia de COVID-19 no Brasil. CONASS. Planejamento e Gestão. Coleção COVID-19, v2. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, p. 126-45, 2021.

NUNES, Jonas Coelho. Consórcios públicos intermunicipais: observações acerca do ciclo de políticas públicas, da formação a implementação. 2019.

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.

PERNAMBUCO. Lei n° 16.580. 28 de Maio de 2019. Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura et al. Mobilização da academia em instâncias colegiadas durante a crise da Covid-19: mapeamento das experiências nos estados brasileiros. 2021.

PIAUÍ. Lei nº 7.229. 11 de Julho de 2019. Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste.

RAEDER, Savio Túlio Oseleri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em políticas públicas*, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 10.557. 17 de Julho de 2019. Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste.

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*, nº 18, 2020.

SERGIPE. Lei nº 8.536. 28 de Maio de 2019. Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste.

#### LINKS ACESSADOS:

“A nova revolta da vacina russa: Bahia, BH, Maricá e Morro da Fumaça compram doses”. **Folha de S. Paulo**, 13 de março de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/viniustorres/2021/03/a-nova-revolta-da-vacina-russa-bahia-bh-marica-e-morro-da-fumaca-compram-doses.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

“Avanço de Bolsonaro no Nordeste não é acidente provocado pela pandemia”. **Folha de S. Paulo**, 16 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/mathias-alencastro/2020/08/a-batalha-do-nordeste.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

“Bahia recebe 159 novos respiradores e prevê expansão de UTIs”. **Folha de S. Paulo**, 29 de maio de 2020. Disponível em: <https://aovivo.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/03/30/5907-acompanhe-todas-as-informacoes-sobre-a-pandemia-de-coronavirus.shtml#post401585>. Acesso em: 10/11/2021.

“Bolsonaro nega ter falado 'paraíba' como crítica a nordestinos”. **Folha de S. Paulo**, 20 de julho de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/bolsonaro-nega-ter-falado-paraiba-como-critica-a-nordestinos.shtml>. Acesso em: 13/10/2021.

“Campanha do governo contra isolamento é verdadeiro atentado à vida, dizem governadores do Nordeste”. **Folha de S. Paulo**, 27 de março de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/03/campanha-do-governo-contra-isolamento-e-verdadeiro-atentado-a-vida-dizem-governadores-do-nordeste.shtml>. Acesso em: 04/11/2021.

“Casos de Covid-19 crescem 1.200% na periferia de Salvador”. **Folha de S. Paulo**, 04 de julho de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/casos-de-covid-19-crescem-1200-na-periferia-de-salvador.shtml>. Acesso em: 10/11/2021.

“Chefes das assembleias do Nordeste formam frente em defesa do BNB”. **Diário do Nordeste**, 29 de Março de 2019. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/politica/chefes-das-assembleias-do-nordeste-foam-frente-em-defesa-do-bnb-1.2081471>. Acesso em: 13/10/2021.

“China cancela compra de respiradores pela Bahia, e carga fica retida nos EUA”. **Folha de S. Paulo**, 03 de abril de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/china-cancela-compra-de-respiradores-pela-bahia-e-carga-fica-retida-nos-eua.shtml>. Acesso em: 04/11/2021.

“Cientista convoca clubes e torcedores do Nordeste para divulgar aplicativo Monitora Covid-19”. **Diário do Nordeste**, 29 de abril de 2020. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/jogada/cientista-convoca-clubes-e-torcedores-do-nordeste-para-divulgar-aplicativo-monitora-covid-19-1.2240040>. Acesso em: 10/11/2021.

“Comitê do Consórcio NE sugere criação de comissão emergencial para vacinação contra o coronavírus”. **Diário do Nordeste**, 21 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/ultima-hora/pais/comite-do-consorcio-ne-sugere-criacao-de-comissao-emergencial-para-vacinacao-contr-o-coronavirus-1.3025271>. Acesso em: 11/11/2021.

“Consórcio dos Estados do Nordeste prevê criação de programa para substituir Mais Médicos”. **Diário do Nordeste**, 29 de julho de 2019. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/politica/consorcio-dos-estados-do-nordeste-prev-e-criacao-de-programa-para-substituir-mais-medicos-1.2129070>. Acesso em: 03/11/2021.

“Consórcio Nordeste projeta novas ações conjuntas para 2020”. **Diário do Nordeste**, 21 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/politica/consorcio-nordeste-projeta-novas-acoes-conjuntas-para-2020-1.2201453>. Acesso em: 03/11/2021.

“Consórcio Nordeste vai comprar na China 350 mil testes rápidos para coronavírus”. **Folha de S. Paulo**, 27/03/2021. Disponível em: <https://aovivo.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/03/12/5893-acompanhe-todas-as-informacoes-sobre-a-pandemia-de-coronavirus.shtml#post399405>. Acesso em: 03/11/2021.

“Consórcio Nordeste quer "repatriação" de 15 mil médicos brasileiros”. **Diário do Nordeste**, 17 de abril de 2020. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/politica/consorcio-nordeste-quer-repatriacao-de-15-mil-medicos-brasileiros-1.2235744>. Acesso em: 10/11/2021.

“Consórcio Nordeste anuncia acordo para compra de 39 milhões de doses da vacina Sputnik V”. **Diário do Nordeste**, 12 de março de 2021. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/ultima-hora/pais/consorcio-nordeste-anuncia-acordo-para-compra-de-39-milhoes-de-doses-da-vacina-sputnik-v-1.3059170>. Acesso em: 11/11/2021.

“Consórcio Nordeste elege novo presidente”. **Diário do Nordeste**, 28 de setembro de 2020. Disponível em:

<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/consorcio-nordeste-elege-novo-presidente-1.2994001>. Acesso em: 11/11/2021.

“Criação de consórcio de estados do Nordeste vai permitir compras conjuntas e intercâmbio estudantil”. **Diário do Nordeste**, 14 de Março de 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/criacao-de-consorcio-de-estados-do-nordeste-vai-permitir-compras-conjuntas-e-intercambio-estudantil-1.2075033>. Acesso em: 13/10/2021.

“Deputados nordestinos criam comissão parlamentar para fiscalizar ações do Consórcio Nordeste”. **Folha de S. Paulo**, 09 de junho de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/06/deputados-nordestinos-criam-comissao-parlamentar-para-fiscalizar-acoes-do-consorcio-nordeste.shtml>. Acesso em: 10/11/2021.

“Editorial: Atenção ao Nordeste”. **Diário do Nordeste**, 4 de agosto de 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/arquivo/editorial-atencao-ao-nordeste-1.2131480>. Acesso em: 03/11/2021.

“Em pronunciamento, Bolsonaro defende cloroquina e retoma embate com governadores e prefeitos”. **Folha de S. Paulo**, 08 de abril de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/em-pronunciamento-bolsonaro-defende-cloroquina-e-volta-a-responsabilizar-governadores-e-prefeitos.shtml>. Acesso em: 09/11/2021.

“Estados do Nordeste apostam em compras coletivas na pandemia”. **Diário do Nordeste**, 21 de maio de 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/estados-do-nordeste-apostam-em-compras-coletivas-na-pandemia-1.2248188>. Acesso em: 10/11/2021.

“Estados criam força-tarefa para iniciar vacinação”. **Folha de S. Paulo**, 18 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/01/estados-criam-forca-tarefa-para-iniciar-vacinacao.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

“Governadores do Nordeste se reúnem para discutir reforma da previdência e pacote anticrime”. **Diário do Nordeste**, 06 de Fevereiro de 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/governadores-do-nordeste-se-reunem-para-discutir-reforma-da-previdencia-e-pacote-anticrime-1.2059673>. Acesso em: 13/10/2021.

“Governadores do Nordeste firmam parcerias independentes do Governo Federal”. **Diário do Nordeste**, 07 de Abril de 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/governadores-do-nordeste-firmam-parcerias-independentes-do-governo-federal-1.2084306>. Acesso em: 13/10/2021.

“Governadores firmam parceria e aprovam 'Mais Médicos Nordeste’”. **Folha de S. Paulo**, 29 de julho de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/07/governadores-firmam-parceria-e-aprovam-mais-medicos-nordeste.shtml>. Acesso em: 03/11/2021.

“Governadores do Nordeste criam bloco e consolidam polo de poder à esquerda”. **Folha de S. Paulo**, 4 de agosto de 2019. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/08/governadores-do-nordeste-criam-bloco-e-consolidam-polo-de-poder-a-esquerda.shtml>. Acesso em: 03/11/2019.

“Governadores anunciam 1ª compra coletiva do Consórcio Nordeste”. **Diário do Nordeste**, 6 de novembro de 2019. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/politica/governadores-anunciam-1-compra-coletiva-do-consorcio-nordeste-1.2171596>. Acesso em: 03/11/2021.

“Governadores do NE acenam à embaixada da China em meio à crise com Eduardo”. **Folha de S. Paulo**, 21 de março de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/03/governadores-do-ne-acenam-a-embaixada-da-china-em-meio-a-crise-com-eduardo.shtml>. Acesso em: 03/11/2021.

“Governadores do Nordeste criam comitê científico para orientar decisões”. **Folha de S. Paulo**, 30 de março de 2020. Disponível em: <https://aovivo.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/03/30/5896-acompanhe-todas-as-informacoes-sobre-a-pandemia-de-coronavirus.shtml#post399545>. Acesso em: 09/11/2021.

“Governadores do Nordeste criam comitê científico de combate ao coronavírus”. **Diário do Nordeste**, 31 de março de 2020. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/metro/governadores-do-nordeste-criam-comite-cientifico-de-combate-ao-coronavirus-1.2228694>. Acesso em 09/11/2021.

“Governadores do Nordeste cobram rapidez no repasse de auxílio emergencial”. **Diário do Nordeste**, 06 de abril de 2020. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/politica/governadores-do-nordeste-cobram-rapidez-no-repasse-de-auxilio-emergencial-1.2231345>. Acesso em: 09/11/2021.

“Governadores do Nordeste querem reforço de médicos brasileiros sem diploma validado”. **Folha de S. Paulo**, 17 de abril de 2020. Disponível em: <https://aovivo.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/04/13/5900-acompanhe-todas-as-informacoes-sobre-a-pandemia-de-coronavirus.shtml#post400478>. Acesso em: 10/11/2021.

“Governadores rechaçam invasão de hospitais e ações da PF em carta a Bolsonaro”. **Folha de S. Paulo**, 12 de junho de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2020/06/nao-e-invadindo-hospitais-que-o-brasil-vencera-a-pandemia-dizem-governadores-do-nordeste.shtml>. Acesso em 10/11/2021.

“Governadores pressionam por reunião na próxima segunda (11) para definir cronograma nacional de vacinação”. **Folha de S. Paulo**, 05 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2021/01/governadores-pressionam-por-reuniao-na-proxima-segunda-11-para-definir-cronograma-nacional-de-vacinacao.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

“Governadores do Nordeste querem pedir a Biden liberação de 10 mi de doses de vacina de Oxford estocadas nos EUA”. **Folha de S. Paulo**, 09 de março de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2021/03/governadores-do-nordeste-querem-pedir-a-biden-liberacao-de-10-mi-de-doses-de-vacina-estocadas-nos-eua.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

“Governadores vão comprar CoronaVac caso Ministério se omita, diz presidente do Consórcio Nordeste”. **Diário do Nordeste**, 28 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/governadores-vaocomprar-coronavac-caso-ministerio-se-omita-diz-presidente-do-consorcio-nordeste-1.3039604>. Acesso em: 11/11/2021.

“"Lockdown pode ser nossa única solução a curto prazo", diz cientista Miguel Nicolelis”. **Diário do Nordeste**, 01 de maio de 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/lockdown-pode-ser-nossa-unica-solucao-a-curto-prazo-diz-cientista-miguel-nicolelis-1.2241007>. Acesso em: 10/11/2021.

“Miguel Nicolelis deixa comitê científico do Nordeste após insatisfação com governos”. **Folha de S. Paulo**, 19 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2021/02/miguel-nicolelis-deixa-comite-cientifico-do-nordeste-apos-insatisfacao-com-governos.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

“Não esperava ver um presidente falar tanta baixaria”, diz governador da Bahia”. **Folha de S. Paulo**, 23 de julho de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2019/07/nao-esperava-ver-um-presidente-falar-tanta-baixaria-diz-governador-da-bahia.shtml>. Acesso em: 13/10/2021.

“Nordeste vira palco de guerra fria tecnológica entre EUA e China”. **Folha de S. Paulo**, 30 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/08/nordeste-vira-palco-de-guerra-fria-tecnologica-a-entre-eua-e-china.shtml>. Acesso em 03/11/2021.

“Nordeste perde nova compra de respirador e tenta reaver R\$ 49 mi”. **Folha de S. Paulo**, 07 de maio de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/05/nordeste-perde-nova-compra-de-respirador-e-tenta-reaver-r-49-mi.shtml>. Acesso em: 10/11/2021.

“Nove estados pedem à Anvisa autorização excepcional para importar vacina Sputnik V”. **Folha de S. Paulo**, 01 de abril de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/04/nove-estados-pedem-a-anvisa-autoriacao-excepcional-para-importar-vacina-sputnik-v.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

“Óleo no Nordeste abre crise entre Procons sobre adiamento de viagens”. **Folha de S. Paulo**, 18 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2019/10/oleo-no-nordeste-abre-crise-entre-procons-sobre-adiamento-de-viagens.shtml>. Acesso em: 03/11/2021.

“Operação prende três pessoas no Rio e em Brasília suspeitas de fraude com respiradores”. **Folha de S. Paulo**, 01 de junho de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/06/operacao-prende-tres-pessoas-no-rio-e-em-brasil-suspeitas-de-fraude-com-respiradores.shtml>. Acesso em: 10/11/2021.

“Plano nacional de vacinação contra Covid-19 será divulgado na segunda, diz governador”. **Folha de S. Paulo**, 25 de novembro de 2020. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/11/plano-nacional-de-vacinacao-contracovid-19-sera-divulgado-na-segunda-diz-governador.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

“Por que a fila única é a saída para salvar vidas?”. **Folha de S. Paulo**, 04 de junho de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/perifaconnection/2020/06/por-que-a-fila-unica-e-a-saida-para-salvar-vidas.shtml>. Acesso em: 10/11/2021.

“Réplica: Somos muitos e diversos os que defendemos o fim do teto de gastos”. **Folha de S. Paulo**, 06 de julho de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/replica-somos-muitos-e-diversos-os-que-defendemos-o-fim-do-teto-de-gastos.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

“Saída de Nicolelis de comitê reforça frustração de cientistas com governadores do Nordeste”. **Folha de S. Paulo**, 21 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2021/02/saida-de-nicolelis-de-comite-reforca-frustracao-de-cientistas-com-governadores-do-nordeste.shtml>. Acesso em: 11/11/2021.

“Salvador prevê reabertura mediante queda de ocupação de UTIs”. **Folha de S. Paulo**, 07 de julho de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/salvador-preve-reabertura-mediante-queda-de-ocupacao-de-utis.shtml>. Acesso em: 10/11/2021.

“Sesa rebate Consórcio Nordeste e diz que "ainda não é possível falar" em 2ª onda no Ceará”. **Diário do Nordeste**, 24 de outubro de 2020. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/metro/sesa-rebate-consorcio-nordeste-e-diz-que-ainda-nao-e-possivel-falar-em-2-onda-no-ceara-1.3003287>. Acesso em: 11/11/21.

## ANEXO I

**Calendário de ratificações do Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Nordeste nas Assembleias Legislativas**

<b>Data de Aprovação</b>	<b>Estado</b>	<b>LEI</b>	<b>Ementa</b>
26/04/2019	Bahia	LEI Nº 14.087	Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste
10/05/2019	Ceará	LEI Nº 16.874	Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste
14/05/2019	Maranhão	LEI Nº 11.022	Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste
23/05/2019	Paraíba	LEI Nº 11.341	Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste
28/05/2019	Pernambuco	LEI Nº 16.580	Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste
28/05/2019	Sergipe	LEI Nº 8.536	Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste
11/07/2019	Piauí	LEI Nº 7.229	Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste
17/07/2019	Rio Grande do Norte	LEI Nº 10.557	Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste
21/11/2019	Alagoas	LEI Nº 8.196	Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste

Fonte: Assembleias Legislativas Estaduais. Elaboração Própria.