

ENTRE A POLÍTICA PÚBLICA E A OPOSIÇÃO POLÍTICA: DUAS FACES DO CONSÓRCIO NORDESTE EM MEIO À COVID-19

Cairo Gabriel Borges Junqueira¹
Maria Rafaela Araújo Alves²
Sandrielly Lavinia Andrade Santos³

Os consórcios públicos representam uma realidade pouco conhecida no Brasil. Correspondem a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, constituídas como associações públicas, formadas exclusivamente por entes federativos e regidas sob a Lei 11.107/2005 e o Decreto 6.017/2007. Tais consórcios possuem a finalidade de executar a gestão de políticas públicas e de serviços públicos, uma vez que a União, os estados, o Distrito Federal ou os municípios podem destinar capital humano e bens essenciais à execução dos serviços (Clementino, 2019).

Nesse sentido, essas entidades podem ser inseridas como arenas que abarcam quatro características das políticas públicas (Saravia & Ferrarezi, 2006). Em primeiro lugar, a institucional, uma vez que os consórcios têm status jurídico e são autoridades formais. Em segundo, a decisória, pois podem tomar decisões orientadas a manter o interesse público. Não menos importante, a comportamental, uma vez que estabelecem cursos de ações destinadas a modificar a realidade. E, por fim, a causal, pois seus produtos geram efeitos nos sistemas sociais e políticos.

1 Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe (DRI/UFS). Doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUC-SP).

2 Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Sergipe (UFS).

3 Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Sergipe (UFS).

Esse viés voltado à realidade local e às políticas sociais é um fator que explica a existência de um número considerável de consórcios públicos no Brasil, pois, de acordo com mapeamento da Confederação Nacional de Municípios, em 2018 existiam no país quase 500 consórcios, sendo que aproximadamente 4 mil municípios participaram de ao menos um deles (Henrichs, 2018). O consorciamento entre municípios é expressivo, mas como dito acima, outros entes federativos também podem participar dos mesmos. Existem os consórcios horizontais, conformados pelos mesmos níveis governamentais, e os consórcios verticais, perfazendo o sentido oposto. Como exemplo deste último, enfatiza-se o pioneirismo da área de saúde no Ceará (Julião & Olivieri, 2020).

Como um novo componente dessa realidade, recentemente tomou forma e vem ganhando grande veiculação na mídia o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, doravante Consórcio Nordeste, formalmente anunciado na “Carta de Governadores do Nordeste” assinada no dia 14 de março de 2019 durante encontro envolvendo as lideranças dos nove estados da região. Além de representar o avanço do estabelecimento dos consórcios públicos no Brasil, tendo viés de ação voltado especificamente para o desenvolvimento nordestino, a justificativa de sua escolha enquanto objeto de estudo desta análise se dá em virtude de três pontos principais.

Trata-se do primeiro consórcio brasileiro unicamente composto por governos estaduais, não havendo participação federal ou municipal. Seu estabelecimento tomou forma em um período político muito particular no Brasil, meses após o início da presidência de Jair Bolsonaro. Nesse sentido, vale destacar que todos os governadores da região são de signo político-partidário contrário à liderança do Executivo. Por fim, desde então o Consórcio Nordeste vem empreendendo atividades internacionais, destacando-se a busca por captação de recursos, cooperação internacional e diálogo também em torno da pandemia do novo coronavírus, a COVID-19.

Para além do viés das políticas públicas do Consórcio Nordeste, cumpre analisar sua criação e conseqüente atuação sob os vieses das conturbadas

oposições políticas conjunturais, incluindo questões federativas e internacionais para mitigar os efeitos da COVID-19. O Consórcio surge em virtude de características próprias, ou seja, voltadas à dimensão pública em si, mas sua dinâmica pode ser observada para além de seu escopo, incluindo nuances políticas domésticas e internacionais.

Em relação ao contexto de oposições políticas no qual o Consórcio Nordeste surgiu, as falas de Jair Bolsonaro sobre a iniciativa consociativa são pontos interessantes a serem observados. Ainda em junho de 2019, o Presidente afirmou que os governadores pretendiam “separar e dividir o Nordeste do Brasil” (Alegretti, 2019; Santana, 2019), o que pode ser entendido como uma clara crítica à iniciativa do Consórcio que acabara de iniciar as atividades naquele período. No entanto, alguns governadores rebateram tal afirmação ao expressarem também críticas ao chefe do Executivo. O governador da Bahia, Rui Costa, primeiro presidente do Consórcio, aproveitou para afirmar que as declarações de Bolsonaro na condução das relações exteriores do país iriam trazer efeitos desastrosos para o comércio brasileiro. Ainda segundo o governador, as declarações do governo federal tinham por objetivo agradar o agronegócio, mas acabaram prejudicando a imagem nacional no exterior (Marreiros & Costa, 2019).

Apesar de no início do século XXI ter ocorrido uma conjuntura socioeconômica que repercutiu na diminuição das desigualdades regionais no Nordeste, não houve uma transformação estrutural na condição desigual entre os estados e o restante das sub-regiões brasileiras, demonstrando que a relevância política e econômica, historicamente, se concentra no sul e sudeste do país (Theis, Butzke & Mantovaneli Jr, 2018). Nesse quadro, a iniciativa de consorciamento surgiu como uma reação ao que se denomina de “inflexão ultraliberal” (Clementino, 2019: 169) ocorrida nos últimos anos, na qual se pode incluir o atual governo federal, e que é empreendida por princípios que não colaboram para a redução dos desequilíbrios regionais do Brasil.

É perceptível que o Consórcio Nordeste se expressa em desconformidades e contraposições em relação ao governo federal e suas

posições tomadas no âmbito da política externa como, por exemplo, nas declarações sobre o meio ambiente e na condução de políticas ambientais, mas também se manifesta nas discordâncias com o que ocorre no âmbito doméstico, como a reforma tributária, a reforma política e, mais recentemente, a condução da crise sanitária ocasionada pela COVID-19.

Desde o início da pandemia do novo coronavírus, formalmente reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS, 2020) ainda em março de 2020, Jair Bolsonaro prontamente colocou-se em uma posição de menosprezo quanto à gravidade da doença, expressando termos como “gripezinha” e para justificar a falta de uma atuação incisiva de sua parte. Posicionamentos desse tipo refletiram em discordâncias quanto a agir durante a pandemia e incitaram debates extremamente incisivos não somente em relação à saúde pública, mas também entre as diversas instâncias governamentais no Brasil. Logo, “[...] as tensões se intensificaram com a pandemia de COVID-19, em virtude da falta de coordenação do Governo Federal e a postura negacionista adotada pelo Presidente.” (Araújo & Silva, 2020: 06).

Mais que a oposição ao desprezo do Presidente pela pandemia, foi preciso a participação de governadores e prefeitos em busca de medidas que auxiliassem cidades e estados a organizarem suas estratégias, além de direcionar apoio financeiro para implementar as ações de combate. Diante disso, os estados do Consórcio Nordeste impuseram medidas sanitárias e de isolamento social recomendadas pela OMS, enquanto enxergavam no chefe do Executivo uma postura de deboche constante e completamente contrária a medidas de isolamento social (Gazeta do Povo, 2020).

A discrepância entre o aumento no número de casos e o tempo em que isso ocorreu na região nordeste fizeram com que cada governador priorizasse seu estado. O comportamento fragmentado, em outra medida, acabou por enfraquecer a atuação conjunta dos governadores nordestinos através do Consórcio. Ao mesmo tempo em que o Nordeste não conseguia controlar a disseminação do vírus, Bolsonaro não parou de menosprezar a pandemia, pelo

contrário, incentivou mais e mais vezes o fim do isolamento social promovendo aglomerações públicas em viagens oficiais.

O compartilhamento de conhecimentos e o fortalecimento do Comitê Científico do Consórcio Nordeste (C4NE) –criado para reunir informações e orientar estados e municípios no combate à pandemia – para o monitoramento da doença na região foram medidas importantes, acatadas já no início da ação de combate. Sendo um instrumento jurídico, político e econômico de integração dos estados e que preza pelo desenvolvimento solidário, o Consórcio também se organizou para a realização da compra de equipamentos de proteção individual (EPIs), incluindo máscaras e respiradores, pois não havia em quantidade suficiente para a demanda que a COVID-19 atraiu. Entretanto, os estados não chegaram a adquirir os respiradores e o contrato teve de ser rescindido (Bahia, 2020).

As relações conflituosas entre os governadores-membros e Bolsonaro foram incitadas novamente devido a declarações ofensivas apoiadas por ele, as quais tinham o intuito de culpabilizar a China pela pandemia. Ainda em março de 2020, o Deputado Eduardo Bolsonaro responsabilizou o país pela pandemia, gerando forte atrito com o Embaixador chinês no Brasil (Prado & Junqueira, 2020). Os governadores nordestinos demonstraram-se incisivamente contra esses posicionamentos, já que buscaram manter boas relações com a China. Por exemplo, através de um ofício enviado ao embaixador do país no Brasil, o governador da Bahia, Rui Costa, solicitou ao governo chinês “[...] a possibilidade de seu apoio e sua colaboração por meio do envio de materiais médicos, de insumos e de equipamentos [...]” (Consórcio Nordeste, 2020).

Ao longo do ano de 2020, Jair Bolsonaro repetiu o desdém pela pandemia e provocou aglomerações sem máscara por onde andou. Foi possível assistir a alguns movimentos contra o Supremo Tribunal Federal (STF) e a favor do Presidente (Oliveira, 2020), nos quais várias pessoas circulavam sem máscaras fazendo pedidos inconstitucionais, momentos em que os governadores nordestinos impuseram sua opinião e se mostraram

veementemente contra as reivindicações antidemocráticas. Em meio à crise de saúde pública, a crise política não deixou de estar presente e ainda representou um grande contratempo para o controle da doença.

As controvérsias em torno do processo de aprovação das vacinas por parte da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) foram outro grande empecilho, inclusive para governadores nordestinos que individualmente demonstraram vontade política em realizar acordos por imunizantes e esperavam apenas a aprovação oficial. Esse imbróglio ficou evidente quando a enfermeira Mônica Calazans tornou-se a primeira brasileira a receber a vacina em solo nacional, a Coronavac, desenvolvida junto ao Instituto Butantan em São Paulo (Baddini & Fernandes, 2020), cujo governador João Dória tornou-se um árduo opositor de Bolsonaro no período. É um caso pontual, mas que ilustra as rixas ocorridas entre diferentes lideranças políticas no período.

Não obstante, o próprio C4NE reivindicou uma série de ações para frear a segunda onda da pandemia logo que foi identificado o seu início. Em forma de boletim, o Comitê propôs uma atuação coesa “[...] no que tange a definição da melhor estratégia possível de vacinação junto ao Ministério da Saúde e autoridades governamentais federais e de outros estados brasileiros, bem como em negociações com fornecedores internacionais” (C4NE, 2020: 01), ao passo que essas negociações deveriam ser feitas com todas as vacinas aprovadas em testes e que detivessem o aval da ANVISA. Outrossim, elencaram medidas de controle à propagação do vírus, de proteção aos profissionais de saúde e de busca ativa por pessoas infectadas, além de inserir uma análise detalhada da situação e das projeções numéricas da doença em cada estado do Nordeste.

Entretanto, por vezes o recomendável se opôs às práticas. A posição dos governadores em não seguir as sugestões resultou em baixas importantes, como a repentina saída do C4NE por parte do cientista Miguel Nicolelis em um momento em que os membros da equipe sentiram seu trabalho sendo desperdiçado. A saída salientou o desânimo interno da equipe de médicos e pesquisadores, ressaltando a fala de um deles de que “os governadores não

estão agindo de forma tão diferente do Governo Federal”, mostrando certa debilidade quanto à oposição antes mencionada frente ao Presidente Bolsonaro (Bergamo, 2021). Nesse meio tempo o Consórcio Nordeste também foi palco de críticas e sofreu alguns reveses, a exemplo da oposição de deputados de Sergipe que declararam apoio à retirada do estado da organização em virtude de descumprimento de objetivos propostos no repasse de materiais ao governo estadual para combate à pandemia (Villacorte, 2020).

Ainda em 2019, a criação do Consórcio Nordeste já simbolizava uma iniciativa destinada ao desenvolvimento nordestino em prol das políticas públicas. Nesse meio tomava forma o primeiro ano de governo de Jair Bolsonaro. Já em 2020, a pandemia de COVID-19 trouxe ainda mais desafios, sendo que seu desenrolar e a vacinação em massa necessária para controle da doença representam um futuro incerto para o Brasil. A soma desses dois fatores gera fortes embates políticos no âmbito do federalismo brasileiro (Rossi & Silva, 2020).

O primeiro trimestre de 2021 coloca ainda mais desafios à conjuntura e, pelo menos no curto prazo, as duas faces do Consórcio Nordeste em meio à COVID-19 permanecerão. De um lado, cabe aos governadores agir em prol da sua população e tentar resolver a crise de saúde pública que continua interferindo em vários setores, inclusive o tão evidenciado econômico. De outro, o embate entre governos estaduais e Jair Bolsonaro tende a continuar, mostrando que questões de saúde pública também possuem dimensões políticas. Mas isso é parte de uma conjuntura muito específica no Brasil que retrata disputas federativas e carência de agenda de política externa. A pandemia carrega em si contornos políticos e luta pelo poder, mas a grande questão é não deixar aquela à mercê desta última.

Referências

Alegretti, Lais. (2019). O movimento de governadores do Nordeste que faz contraponto político a Bolsonaro. *BBC*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49270135>. Acesso em: 19 fev 2021.

Araújo, Ian Gabriel & Silva, Jaqueline Saldanha. (2020). Paradiplomacia e a atuação internacional do Consórcio Nordeste durante a pandemia de COVID-

19. *IntegRI*, Fórum Nacional de Paradiplomacia (FONAPA). Disponível em: <https://integri.com.br/category/trabalhos-apresentados/fonapa-2020/>. Acesso em 25 fev. 2021.

Baddini, Bruna & Fernandes, Daniel. (2021). Primeira pessoa é vacinada contra Covid-19 no Brasil. *CNN*, 17 jan.. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2021/01/17/primeira-pessoa-e-vacinada-contra-covid-19-no-brasil>. Acesso em 24 fev. 2021.

Bahia. (2020). Secretaria de Planejamento do Governo Estadual da Bahia. *Consórcio Nordeste rescinde contrato e dinheiro de respiradores é devolvido*. 9 jun.. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/2020/06/1575/Consortorio-Nordeste-rescinde-contrato-e-dinheiro-de-respiradores-e-devolvido.html>. Acesso em: 06 dez. 2020.

Bergamo, Mônica. (2021). Saída de Nicolelis de comitê reforça frustração de cientistas com governadores do Nordeste. *Folha de São Paulo*, 21 fev.. 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: 24 fev. 2021.

Clementino, Maria do Livramento. (2019). A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste, *Boletim Regional, Urbano e Ambiental (IPEA)*, n. 21, jul-dez: 165-177.

Consórcio Nordeste. (2020). *Ofício CIDSNE/PR nº 06/2020*. Salvador, 18 mar..

C4NE - Comitê Científico do Consórcio Nordeste. 2020. *Boletim 13*. Nordeste: Consórcio Nordeste. 18 dez..

Gazeta do Povo. (2020). *Vídeo de carreata em Balneário Camboriú é compartilhado por Bolsonaro*. 27 mar.. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/breves/bolsonaro-video-de-carreata-o-povo-quer-trabalhar/>. Acesso em: 04 jan. 2021.

Henrichs, Joanni. (2018). *Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros*. CNM - Confederação Nacional de Municípios: Brasília, 18 out..

Julião, Karine & Olivieri, Cecília. (2020). Cooperação intergovernamental na política de saúde: a experiência dos consórcios públicos verticais no Ceará, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(3): 01-12.

Marreiros, Lucas & Costa, Catarina. (2019). Em consórcio, governadores rebatem fala de Bolsonaro sobre divisão do Nordeste. *G1*. Disponível em: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2019/08/21/em-consorcio->

governadores-rebatem-fala-de-bolsonaro-sobre-divisao-do-nordeste.ghtml. Acesso em: 19 fev 2021.

Oliveira, Marina. (2020). Manifestantes pró-Bolsonaro voltam a pedir fechamento do STF. *Congresso em Foco*, 28 jun.. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/manifestantes-pro-bolsonaro-voltam-a-pedir-fechamento-do-stf/>. Acesso em 24 fev. 2021.

OMS - Organização Mundial da Saúde. (2020). *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*, 11 mar.. Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em 24 fev. 2021.

Prado, Débora & Junqueira, Cairo. (2020). A queda de braço entre governadores e Bolsonaro. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 26 mar.. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-queda-de-braco-entre-governadores-e-bolsonaro/>. Acesso em 18 mai. 2020.

Rossi, Rinaldo de Castilho & Silva, Simone Affonso da. (2020). O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. *Espaço e Economia*, ano IX, n. 18. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/13776>. Acesso em 12 jun. 2020.

Santana, Daniella. (2019). Governadores do Nordeste agem para dividir o Brasil, diz Bolsonaro. *Correio Braziliense* (dados do Diário de Pernambuco), 06 ago.. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/08/06/interna_politica,775772/bolsonaro-governadores-do-nordeste-agem-para-dividir-o-brasil.shtml. Acesso em 24 fev. 2021.

Saravia, Enrique & Ferrarezi, Elisabete (Orgs.). (2006). *Políticas Públicas: coletânea*. v. 1. Brasília: ENAP.

Theis, Marcos Ivos; Butzke, Luciana & Mantovaneli Jr., Oklinger. (2018). *Desenvolvimento regional, desigualdades socioeconômicas e inserção no sistema-mundo: o caso do Brasil*. Anais do I Simpósio Latino-Americano de Estudos de Desenvolvimento Regional. v. 1 n. 1.

Villacorte, Habacuque. (2020). Deputados propõem a saída de Sergipe do Consórcio Nordeste. *Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe*, 02 jun.. Disponível em: <https://al.se.leg.br/deputados-propoem-a-saida-de-sergipe-do-consorcio-nordeste/>. Acesso em 24 fev. 2021.