

ENTRE ENTES E AGENTES: COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA EM CONTEXTO PANDÊMICO – OS CASOS CONSÓRCIO NORDESTE E INSTITUTO BUTANTAN¹

Aline Duarte da Graça Rizzo²

A pandemia da covid-19 (2020-2022) foi, sem dúvida, um dos eventos mais marcantes do corrente século XXI. A emergência sanitária de proporções globais suscitou inúmeros debates em diversos campos, já que seu impacto foi indelével nos mais distintos setores da sociedade. Além das discussões próprias da área da saúde, soluções econômicas, sociais, ambientais e educacionais entraram na ordem do dia. A cooperação internacional também não escapa a este cenário, sendo ela mesma um instrumento fundamental no enfrentamento a desafios globais das mais variadas ordens. Este trabalho tem como foco a cooperação descentralizada, ou a paradiplomacia brasileira, no contexto da pandemia. Para tal, foram definidos dois estudos de caso de instituições ligadas a entes subnacionais: o Instituto Butantan e o Consórcio Nordeste, ambos com protagonismo na pandemia e no engajamento internacional. Em contraponto, também foi analisada a atuação da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), um instituto federal de grande relevância em políticas públicas de saúde e cooperação internacional. Colocar as três instituições em perspectiva permitiu encontrar lacunas e ausências de uma coordenação mais centralizada e os desdobramentos nos protagonismos de entes subnacionais.

Palavras-chave: pandemia; Brasil; paradiplomacia; cooperação internacional; cooperação descentralizada.

BETWEEN ENTITIES AND AGENTS: DECENTRALIZED COOPERATION IN A PANDEMIC CONTEXT – THE CASES OF THE NORTHEAST CONSORTIUM AND THE BUTANTAN INSTITUTE

The covid-19 pandemic (2020-2022) has undoubtedly been one of the most significant events of the 21st century. The health emergency of global proportions has sparked numerous debates in multiples knowledge fields, since its impact has been indelible in the most different sectors of society. In addition to health-related discussions, economic, social, environmental and educational solutions have been on the agenda. International cooperation has not escaped this scenario either, and is itself a key instrument in tackling global challenges of all kinds. This paper focuses on decentralized cooperation, or Brazilian paradiplomacy, in the pandemic context. For these purposes, two case studies linked to sub-national entities were defined: the Butantan Institute and the Northeast Consortium, both of which have played a leading role in the pandemic and in international engagement. In contrast, the work of Fiocruz, a federal institute of great relevance in public health policies and international cooperation, was also analyzed. Putting the three institutions in perspective made it possible to find gaps and absences in more centralized coordination and the consequences for the leading roles of sub-national entities.

Keywords: pandemic; Brazil; paradiplomacy; international cooperation; decentralized cooperation.

1. Registro um agradecimento especial ao professor doutor Caio Lucas Morais Pinheiro pela revisão cuidadosa e apontamentos que, sem dúvida, aprimoraram este trabalho.

2. Doutora pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); e professora adjunta de história da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5480-0914>. E-mail: alinedgrizzo@gmail.com.

ENTRE ENTES Y AGENTES: COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN CONTEXTO PANDÉMICO – LOS CASOS DEL CONSORCIO NORDESTE Y EL INSTITUTO BUTANTAN

La pandemia covid-19 (2020-2022) ha sido, sin duda, uno de los acontecimientos más significativos del siglo XXI. Esta emergencia sanitaria de proporciones mundiales ha suscitado innumerables debates en diversos ámbitos, ya que su impacto ha sido indeleble en los más diversos sectores de la sociedad. Además de los debates relacionados con la salud, las soluciones económicas, sociales, medioambientales y educativas han estado a la orden del día. La cooperación internacional tampoco ha escapado a este escenario, y es en sí misma un instrumento clave para abordar retos globales de todo tipo. Este artículo se centra en la cooperación descentralizada, o paradiplomacia brasileña, en el contexto de la pandemia. Para ello, se definieron dos estudios de caso de instituciones vinculadas a entidades subnacionales: el Instituto Butantan y el Consorcio Nordeste, que han desempeñado un papel destacado en la pandemia y en el compromiso internacional. En contraste, también se analizó el trabajo de Fiocruz, un instituto federal de gran relevancia en políticas de salud pública y cooperación internacional. La puesta en perspectiva de las tres instituciones permitió encontrar lagunas y ausencias en la coordinación más centralizada y las consecuencias para el protagonismo de las entidades subnacionales.

Palabras clave: pandemia; Brasil; paradiplomacia; cooperación internacional; cooperación descentralizada.

JEL: F02.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art11>

Data de envío do artigo: 14/2/2024. Data de aceite: 17/3/2024.

1 INTRODUÇÃO

A pandemia da covid-19 (2020-2022) foi, sem dúvida, um dos eventos mais marcantes do corrente século XXI. A emergência sanitária de proporções globais suscitou inúmeros debates em diversos campos, já que seu impacto foi indelével nos mais distintos setores da sociedade. Além das discussões próprias da área da saúde, soluções econômicas, sociais, ambientais e educacionais entraram na ordem do dia. A cooperação internacional também não escapa a este cenário, sendo ela mesma um instrumento fundamental no enfrentamento a desafios globais das mais variadas ordens.

Testemunhar e, ao mesmo tempo, registrar os eventos concernentes à pandemia da covid-19 foi uma tarefa que impulsionou estudiosos de diversas áreas a reagirem ao calor da hora. Esforços de historiadores, arquivistas e museólogos ao redor do mundo se intensificaram diante de ondas de negacionismo e conspiracionismo nos debates públicos sobre a pandemia (Passos, 2020; Sayuri, 2020). Pensar, analisar e produzir conhecimento sobre a cooperação internacional nesse contexto específico são ações que se somam diretamente a esses esforços.

Portanto, este trabalho tem como foco a cooperação descentralizada – ou a paradiplomacia brasileira – no contexto da pandemia. Tradicionalmente, as

relações internacionais têm como objeto central a relação entre os atores interestatais, sendo o Estado nacional a figura protagonista, cujo principal instrumento de ação é a política externa. Entretanto, a complexificação das relações internacionais e a emergência de novos atores reivindicando espaço na governança global exigiram um olhar mais diverso. A efetiva participação de entes subestatais ou subnacionais (tais como entes federativos – governos municipais e estaduais) de forma autônoma na arena internacional suscitou debates no que tange à natureza dessa atuação. Por um lado, ela não se enquadra na política externa em nível nacional e central e, por outro, não configura ação de organismos internacionais ou organizações não governamentais (ONGs), visto que são também entes estatais, embora não centrais. Nesse sentido, conceitos como paradiplomacia ou, ainda, cooperação descentralizada – este especificamente direcionado às práticas de cooperação internacional entre entes subnacionais – surgem como definição (Salomón, 2005; Salomón e Nunes, 2007). Afonso e Fernandes (2005, p. 15) apontam que:

A cooperação descentralizada diz respeito à cooperação realizada por entidades subestatais (municípios, regiões, instituições de ensino, entre outras), isto é, entidades que não fazem parte da administração central do Estado. Este tipo de cooperação constitui uma nova abordagem da cooperação, que tem como características principais as seguintes: descentralização das iniciativas e da relação com os países em desenvolvimento; inclusão de uma grande variedade de novos *atores* da sociedade civil e, por fim, uma participação *ativa* dos beneficiários, dos países em vias de desenvolvimento.

Nesse sentido, as vertentes ortodoxas da teoria das relações internacionais que, como supracitado, tendem a reificar o Estado nacional como ator supremo e, portanto, como objeto central de análise, passam a ser questionadas justamente no contexto histórico do pós-Guerra Fria e do aceleração do processo de globalização, que, por sua vez, trouxe à baila a urgência de se pensar a atuação de múltiplos atores, como organismos multilaterais, instituições da sociedade civil organizada, entidades privadas, entes subnacionais etc. Esta necessidade foi apontada por Acharya e Buzan (2019) ao proporem uma abordagem global das relações internacionais, conforme os recentes debates da história global que combate o estadocentrismo metodológico.

Muito recentemente, essa urgência adentrou a subárea das relações internacionais denominada análise de política externa (APE), que passou a incluir novas agendas e atores, abrindo espaço para temáticas como cultura, direitos humanos, mudanças climáticas, educação, demandas de ordem social, políticas de gênero etc. Nesse contexto, destacam-se as ações externas de entes subnacionais que evidenciam um processo de internacionalização de políticas públicas domésticas. No Brasil, a paradiplomacia não se apresenta como uma alternativa

à centralização da condução da política externa, tampouco como concorrência, mas como integração de atores subnacionais (sobretudo Estados e municípios), em uma dinâmica de diversificação dos atores internacionais e de descentralização horizontal das agendas de política externa (Milani, 2009). Portanto, a cooperação descentralizada é aqui entendida como um instrumento da paradiplomacia brasileira que tem recebido destaque nas últimas décadas e que no contexto pandêmico foi catalisado.

A hipótese aqui proposta é que a ausência de uma política federal de coordenação centralizada de combate à covid-19 impulsionou o movimento de engajamento internacional de entes subnacionais (Estados, municípios etc.) para encontrar soluções locais. Reforça-se que a cooperação descentralizada não deve ser vista como alternativa à cooperação realizada em nível federal. Esses movimentos poderiam ser observados em qualquer circunstância de enfrentamento à pandemia, mas o que é aqui colocado é o protagonismo desses entes ter sido potencializado diante da inação federal, sobretudo no que tange à imunização, que, de acordo com o Programa Nacional de Imunização (PNI), é de responsabilidade primeira da União.

Diversas instituições, desde ONGs e organismos multilaterais até institutos de pesquisa vinculados ao próprio governo federal, indicaram que o impacto da pandemia no Brasil foi agravado devida à inação do Executivo federal, que rendeu ao país um alto número de mortes evitáveis. Em 15 de abril de 2021, a diretora-geral dos Médicos sem Fronteiras (MSF), Meinie Nicolai, apontou em coletiva de imprensa (Gortázar, 2021; Fonseca, 2021) que a falta de vontade política no Brasil explicava o impacto da variante P1 no país, que teve seis vezes mais casos que a África do Sul, por exemplo, também atingida pela cepa. Países como a Inglaterra e os Estados Unidos iniciaram o enfrentamento da pandemia sob lideranças negacionistas, mas foi observada uma guinada com a mudança na política de Boris Johnson e a derrota de Donald Trump nas eleições presidenciais, respectivamente. Esses dados encontram-se na base Our World in Data, criada pela Global Change Data Lab em parceria com a Universidade de Oxford.³ Ao mesmo tempo, a equipe da Escola de Saúde Pública de Harvard, liderada pela brasileira Marcia Castro, publicou artigo na prestigiada revista científica *Science* evidenciando que a negligência aliada à promoção de medicamentos comprovadamente ineficazes pelo governo federal brasileiro contribuiu para a disseminação descontrolada do vírus (Castro *et al.*, 2021). Em 14 de maio de 2021, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) publicou *Nota Técnica* (Hecksher, 2021) indicando que o Brasil registrou, em 2020, em números relativos proporcionais à sua população, mais mortes por covid-19 do que 89,3% de 178 países, segundo

3. Disponível em: <https://ourworldindata.org/>. Acesso em: 20 maio 2024.

registros da Organização Mundial da Saúde (OMS). Se ajustados para faixa etária e sexo, esse índice aumenta para 94,9% (*op. cit.*).

Embora essa inação tenha se evidenciado em diversas frentes, a morosidade e a inoperância na vacinação foram fatores altamente relevantes para tais resultados. Na publicação *Diplomacia da Saúde: respostas globais à pandemia*, fruto dos trabalhos do observatório conduzido pela Fiocruz e que será detalhado neste trabalho na seção 4, Luis Eugenio de Souza e Lígia Giovanella apontam que:

Em janeiro de 2021, começa a campanha de vacinação contra a covid-19 no Brasil. Nove meses depois, estão vacinadas completamente cerca de 75 milhões de pessoas (37% do total da população), tendo quase 140 milhões (68% do total da população) recebido a primeira dose. Embora sejam números significativos, comparando-os com a realidade da maioria dos países, não há dúvida de que o país poderia ter feito mais, dada a reconhecida capacidade do Programa Nacional de Imunizações (PNI). O desempenho inferior ao de campanhas anteriores decorre de falhas de gestão, a começar pela aquisição de vacinas. De fato, o governo não apenas se nega a iniciar as negociações próprias como cria obstáculos às negociações de governos estaduais, como o de São Paulo e os do Nordeste, com fabricantes internacionais. Pode-se dizer que, se não fossem o Instituto Butantan, que fez um acordo com a Sinovac, e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que celebrou acordo com a AstraZeneca, o país não teria nenhuma vacina disponível em janeiro. Somente mais tarde, desgastado pela inoperância, o governo federal passa a adquirir outras vacinas, como as da Pfizer e da Janssen. Com tudo isso, o ritmo da vacinação tem tido na escassa oferta de imunobiológicos um fator limitante (Souza e Giovanella, 2021, p. 142).

Para esta investigação aqui proposta, foram definidos dois estudos de caso de instituições ligadas a entes subnacionais: Instituto Butantan e o Consórcio Nordeste, ambos com protagonismo na pandemia e no engajamento internacional. Em contraponto, também foi analisada a atuação da Fiocruz, um instituto federal de grande relevância em políticas públicas de saúde e cooperação internacional. Colocar as três instituições em perspectiva permitiu encontrar lacunas e ausências de uma coordenação mais centralizada e os desdobramentos nos protagonismos de entes subnacionais. Também, nesse contexto, foi examinada a atuação de atores privados, um fenômeno que vinha sendo observado nos mais recentes debates de cooperação internacional e que se evidenciou no âmbito da pandemia. O levantamento de dados se deu pela leitura de relatórios e publicações das referidas instituições bem como pela realização de entrevistas com representantes de cada uma delas.⁴ Além de introdução e conclusão, este trabalho se divide

4. Foram entrevistados de forma remota: i) Glauber Piva, chefe de gabinete da Secretaria Executiva do Consórcio Nordeste, em 19 de abril de 2023; ii) Tiago Rocca, diretor de negócios e parcerias estratégicas do Instituto Butantan, em 6 de março de 2023; e iii) Pedro Burger, vice-coordenador adjunto do Centro de Relações Internacionais em Saúde (Cris) da Fiocruz, em 30 de abril de 2023.

em três seções correspondentes a cada instituição e uma seção de análise sob o título *Cooperação brasileira na pandemia da covid-19: entre entes e agentes*.

2 INSTITUTO BUTANTAN

O Instituto Butantan, fundado em 1901, é o maior produtor de vacinas e soros da América Latina, bem como o principal produtor de imunobiológicos do Brasil. Instituição pública de pesquisa vinculada ao governo do estado de São Paulo,⁵ o Butantan, durante a pandemia da covid-19, teve forte atuação. Foi mediante a parceria do instituto com o laboratório chinês Sinovac Biotech que a vacina CoronaVac se tornou a primeira a ser aplicada no Brasil, em evento transmitido ao vivo, na capital paulista. A primeira pessoa imunizada foi a enfermeira Monica Calazans, trabalhadora da linha de frente na crise sanitária.

A falta de uma ação coordenada do governo federal na execução do PNI no contexto pandêmico fez com que municípios e estados buscassem de forma autônoma a aquisição e a aplicação de vacinas, e o Butantan foi ator principal para a posição do estado de São Paulo como o fornecedor da primeira vacina aplicada no país, recebendo contatos dos entes da Federação para a compra do imunizante.

Como um instituto de pesquisa de ponta, a atuação internacional do Instituto Butantan é profícua e remonta à sua própria fundação, no início do XX, quando há inúmeros intercâmbios internacionais para a fundação e a nacionalização de institutos de pesquisa voltados para epidemiologia, como também é o caso da Fiocruz.

A tradição se manteve ao longo do tempo, e no ano de 2014 houve uma significativa expansão do seu leque de parcerias internacionais. Segundo o entrevistado Tiago Rocca, diretor de negócios e parcerias estratégicas do Instituto Butantan, tal ampliação se deu, sobretudo, pela própria complexificação do cenário internacional contemporâneo e o seu impacto nos processos relacionados ao campo da saúde, tais como: questões de ordem comercial e contratual; políticas do direito de propriedade intelectual; e maior robustez das parcerias estratégicas, debates e convenções referentes a *compliance* e *environmental social governance* (ESG).⁶ Nesse sentido, o Butantan tem parcerias com diversos países do mundo, incluindo atores governamentais e privados. No Sul global, destacam-se as parcerias com a Índia e a China. O entrevistado destaca que as relações com

5. Disponível em: <https://butantan.gov.br/institucional/o-instituto>. Acesso em: 17 jul. 2023.

6. Em tradução livre: *compliance* – conformidade com as normas; *environmental social governance* (ESG) – governança ambiental e social.

países de média e baixa renda tendem a ser mais harmônicas e vantajosas para ambas as partes, seguindo a lógica da cooperação Sul-Sul.⁷

O cenário pandêmico, de forma geral, pode propiciar uma série de oportunidades para a cooperação internacional. Desde os esforços e a identificação do vírus à regulação comercial e de propriedade intelectual, Rocco aponta que a cooperação internacional pode contribuir, sobretudo, para a equidade entre países no que tange ao acesso a vacinas e medicamentos. Também são oportunidades para a cooperação internacional o engajamento para a proposição de um candidato vacinal; a harmonização de regras entre agências reguladoras locais e organismos internacionais, como a OMS; a proteção do mercado consumidor no que tange ao nível de segurança dos produtos, mesmo lançados em curto espaço de tempo; e a manutenção contínua de parcerias entre diversos atores, o que, em contexto pandêmico, pode ser um fator decisivo, como foi a prévia relação do Butantan com a China, que acelerou os trabalhos da CoronaVac; além de ações preventivas, como já existem no caso da prevenção da gripe.

Na ocasião da pandemia da covid-19, o instituto teve duas principais frentes de cooperação internacional. Além destas, cada pesquisador, individualmente, tem suas redes de colaboração internacional. Mas, em nível institucional, merecem destaque: a relação bilateral entre o Butantan e o laboratório Sinovac Biotech, cujo resultado foi a vacina CoronaVac, já apontado anteriormente; e o consórcio com a entidade filantrópica estadunidense Path Vaccines, que reuniu entidades públicas e privadas exclusivamente do Sul global – o Instituto Butantan, do Brasil; a Government Pharmaceutic Organization (GPO), da Tailândia; e o Institute of Vaccine and Medical Biologicals (Ivac), do Vietnã. O referido consórcio reuniu a Universidade do Texas e a Escola de Medicina Monte Sinai, de Nova Iorque, que criaram um protótipo de vacina para a covid-19 junto a centros de pesquisa do Sul global com experiência em desenvolver plataformas vacinais com base em ovo embrionado, como são os casos do Butantan, da GPO e do Ivac. Desse consórcio ocorrem os desdobramentos da Butanvac, que ainda estava – até o momento da entrevista com Rocco – em desenvolvimento clínico.

Os casos citados foram parcerias realizadas autonomamente pelo Instituto Butantan sem qualquer parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Com a Fiocruz, o Butantan tem algumas parcerias em nível internacional. Não são parcerias na produção de vacinas propriamente dita, mas em relações institucionais. Os dois institutos são lideranças na entidade que representa os países produtores de vacina do bloco formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) na rede Developing Countries Vaccine Manufacturers Network (DCVMN). Há, entre

7. Ainda não há parcerias robustas com outros países da América Latina nem com os do continente africano.

ambas as instituições, um alinhamento em pleitos em nível nacional e internacional, considerando-se que tanto uma quanto a outra são importantes exportadoras de vacinas. No contexto da pandemia, o alinhamento se manteve nesse nível institucional sem desdobramento em produção de vacina e transferência de tecnologia, o que, segundo Rocco, foi um fato positivo no sentido de difusão de esforços em frentes distintas. No nível institucional, no âmbito da DCVMN, destacam-se a interlocução com a OMS e com órgãos de fomento; a luta pela equidade de acesso às vacinas; bem como a posição enquanto porta-vozes da indústria dos países emergentes no cenário pandêmico, incluindo o engajamento nos debates de propriedade intelectual.

No contexto mais amplo, foi possível também observar lacunas que a cooperação internacional, mais articulada, poderia ter sanado. Entre elas, Rocco destaca em primeiro lugar o acesso às vacinas e, em segundo, a estrutura para a imunização da população em larga escala.

No primeiro caso, embora tenha havido esforços nesse sentido, eles não foram suficientes para impedir uma distribuição desigual do acesso aos imunizantes. O entrevistado aponta que esse tema precisa ser mais bem discutido, uma vez que muitas empresas privadas que desenvolveram vacinas foram fomentadas por organizações que centralizam recursos públicos de todo o mundo. Por exemplo, multinacionais receberam dinheiro público para a produção de vacinas e, na comercialização do produto, priorizaram países que fizeram pagamento adiantado, como os Estados Unidos. Por seu turno, países da América Latina, região considerada a mais atingida pela pandemia, foram fortemente prejudicados pelo atraso no envio das vacinas pelo consórcio Covax Facility da OMS, e também pelos critérios de distribuição, que não consideraram as regiões mais afetadas. Portanto, o acesso não foi equitativo entre os países, mesmo quando feito via organismos internacionais.

A outra frente em que a cooperação internacional pode colaborar é o apoio na estrutura de vacinação, pois não basta o acesso ao imunizante se não há capacidade logística e técnica para distribuição e aplicação. Problemas econômicos e de saúde anteriores se sobrepõem em contextos pandêmicos. O próprio Instituto Butantan ofereceu doação de vacinas para países do continente africano que têm representação diplomática no Brasil e, apesar de ter encontrado instituições interessadas, não havia possibilidade técnica, tampouco logística ou de infraestrutura e pessoal treinado, o que resultaria em descarte de imunizantes que perderiam prazo de validade. Em algumas áreas remotas, era possível conseguir frete até determinado ponto, mas depois não havia estrada, cadeia de frios, caminhões refrigerados e unidades básicas de saúde. A distribuição e a capacidade de empreender extensas campanhas de vacinação são uma área de grande oportunidade para a cooperação,

sobretudo, promovida pelo Brasil, que tem larga experiência, capacidade técnica e logística para a realização destas campanhas em um território vasto e complexo como é o brasileiro.

Em termos de lições aprendidas, o entrevistado aponta, em primeiro lugar, a necessidade de se olharem as ameaças pandêmicas de maneira mais ampla e envolvendo diversos atores, movimento também fortemente propício à cooperação. Havia anteriormente um foco no caso da *influenza*, mas o aquecimento global traz riscos de potencializar as ações de outros antígenos. Isso deve ser visto pela academia e por cientistas de forma mais ampla, bem como por atores internacionais como governos, empresas e entidades relacionadas, no intuito de desenvolver trabalhos de forma antecipada para outros potenciais riscos de pandemia ou de surtos regionais. Casos de doenças endêmicas, como dengue, chikungunha e zica, por exemplo, têm uma trajetória cíclica; portanto, essas ameaças devem ser analisadas de forma holística.

Em segundo lugar, Rocco aponta a necessidade de fortalecimento da produção local e regional, não só de vacinas, mas também de insumos básicos. Isso não se aplica apenas a países do Sul global, como o Brasil, em que o Sistema Único de Saúde (SUS) se destaca como o único sistema universal de saúde no mundo que atende mais de 100 milhões de pessoas, mas também a casos como os Estados Unidos, que deixaram de produzir genéricos e moléculas baratas, ficando dependentes de importação, um fator complicador em cenários pandêmicos. Há a necessidade de ampliação de plantas e parques industriais de produção de medicamentos, de itens básicos como luvas e máscaras, e também de oxigênio. Essa é uma reflexão que tem sido feita não só por países ricos, mas também de baixa e média renda. A cooperação, mais uma vez, pode figurar como ferramenta importante.

Outro aspecto que pode ser considerado como uma lição aprendida, e altamente beneficiado pela cooperação internacional, é a gestão do tempo. O representante do Butantan discorre sobre o grande aprendizado no trabalho com as instituições chinesas no que tange à otimização do tempo de desenvolvimento de vacinas, não só na produção, mas também na regulação. A cooperação evidenciou que é impossível realizar todo processo no menor tempo possível sem a participação de diversos atores. Portanto, parcerias e consórcios ganham força, nesse sentido.

Rocco ainda destaca que o cenário contemporâneo, marcado pelos ultranacionalismos, protecionismo, rivalidades entre China e Índia etc., parece indicar uma dinâmica desafiadora. Nesse contexto, o Brasil, com sua reconhecida diplomacia, pode alçar um protagonismo enquanto ator facilitador para um ambiente de maior cooperação internacional no campo da saúde.

3 CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, ou Consórcio Nordeste, foi fundado em 2019 como fruto do Fórum dos Governadores do Nordeste⁸ e se instituiu com *status* de autarquia interfederativa. Reunindo como membros os nove estados da região,⁹ tem diversas frentes, contando com quinze câmaras temáticas e caracterizando-se, prioritariamente, como uma ferramenta de gestão.

Clementino (2019) aponta o ineditismo do Consórcio Nordeste e associa sua criação ao contexto nacional, destacando a potencialização da oposição entre o governo central e as lideranças regionais:

Acredito que a aposta no êxito do Consórcio Nordeste está ancorada: i) na existência de uma identidade regional solidamente construída; ii) em uma crise econômica e política no país, forçando saídas conjuntas de gestão governamental pelas lideranças políticas regionais, hoje potencializadas por interesses de bloco político-partidário em oposição ao governo central; iii) em um discurso técnico presente em instituições de fomento ao desenvolvimento, como a Sudene e o Banco do Nordeste; iv) em um fundo constitucional com a finalidade específica de promoção do desenvolvimento; e v) em lideranças políticas, nesse momento, bem articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública, como o Fórum dos Governadores e, agora, o Consórcio Nordeste (Clementino, 2019, p. 170).

Embora seja uma autarquia recém-fundada, o Consórcio Nordeste já estabeleceu estratégias de cooperação internacional com governos e organismos internacionais. Entre governos, estão os da Itália, da Alemanha e do Reino Unido, bem como a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD). Também há parcerias com organismos como o Banco Mundial e o Banco Interamericano. As parcerias envolvem investimentos públicos e privados em setores como energia limpa, segurança pública, cooperação científica etc.

No ano seguinte à sua criação, a pandemia da covid-19 é deflagrada no Brasil, por volta do mês de março de 2020, e o consórcio direciona suas forças para o enfrentamento desta crise, o que incluiu parcerias internacionais. Desse esforço, duas ações se destacam: a criação de um Comitê Científico; e a tentativa de compra da vacina Sputnik.

Em entrevista a esta pesquisa, o chefe de gabinete da Secretaria Executiva do consórcio, Glauber Piva, aponta a criação do Comitê Científico como a ação mais profícua do Consórcio Nordeste no contexto pandêmico. O comitê foi instituído

8. Fundado no ano de 2000, o Fórum dos Governadores do Nordeste realiza encontros anuais e objetiva a promoção do desenvolvimento dos estados da região, incluindo também Minas Gerais e Espírito Santo, estados que recebem apoio da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

9. A saber: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

pela Resolução nº 5/2020, de 31 de março de 2020, assinada por Rui Costa, então presidente da autarquia e governador da Bahia.¹⁰ Sua finalidade central era: “assessorar os estados consorciados na adoção de medidas para a prevenção, o controle e a prevenção 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” (Consórcio Nordeste, 2020, art. 1º). O comitê era composto por vinte membros: dois indicados por cada estado mais dois indicados pela Secretaria Executiva do consórcio. Entre os membros responsáveis pela coordenação, destacam-se Miguel Nicolelis e Sérgio Rezende.

No âmbito do comitê, foram estabelecidos nove subcomitês temáticos cujos membros tinham a responsabilidade de articular um trabalho conjunto com cientistas nacionais e internacionais, reforçando a cooperação científica como estratégia para a formulação de políticas públicas em contexto pandêmico. Houve parceria com países como a Itália, a Alemanha e a China.

Os boletins emitidos pelo Comitê Científico tinham por objetivo informar as políticas públicas implementadas por cada ente federado membro do consórcio e resultaram em medidas bem-sucedidas. O esforço de vacinação no Nordeste foi reconhecido pelo Prêmio Sérgio Arouca de Saúde, promovido pelo Sindicato dos Trabalhadores da Fiocruz. Nos dados lançados na internet pelo Ministério da Saúde¹¹ em 14 de junho de 2024, a região Nordeste teve a menor taxa de mortalidade por covid-19 do país, a cada 100 mil habitantes (239,8), superando significativamente as taxas do Centro-Oeste (411,5), Sul (377,0), Sudeste (388,6) e Norte (282,3).

A vacinação como uma das principais ferramentas de combate à epidemia também se tornou prioridade do consórcio. Diante da paralisia do governo federal na aquisição de vacinas e, portanto, da ausência de execução das atribuições do PNI, o Consórcio Nordeste buscou se valer dos ganhos de escala na contratação conjunta de imunizantes, e iniciou as tratativas para a compra da vacina Sputnik V (Gam-COVID-Vac, nome oficial) com o Instituto Gamaleya, instituição estatal russa. Mais uma vez, o imbróglio da vacinação motiva a ação descentralizada de entes subnacionais. Tal motivação é clara na fala do presidente do consórcio na gestão 2020-2021, Wellington Dias, quando da publicação do relatório de atividades em 2022:

Contrapondo o negacionismo, nós, governadores do Nordeste, tomamos todos os cuidados para reduzir o impacto da pandemia na vida das pessoas. Enquanto respeitávamos as orientações dos cientistas, iniciamos uma incansável luta para a aquisição das vacinas já disponíveis no mundo para combater a propagação da doença (Dias, 2022, p. 10).

10. As atividades do Comitê Científico foram encerradas em 5 de junho de 2023.

11. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

Apesar do empenho nas tratativas de aquisição da Sputnik, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) não autorizou o seu uso em tempo hábil, inviabilizando os planos do consórcio, que, por sua vez, articulou a compra da vacina CoronaVac pelos estados nordestinos diretamente com o Instituto Butantan.

Segundo Piva, também houve tentativas de parceria entre o Consórcio Nordeste e a ABC para projetos de cooperação via Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), mas, até a data da entrevista, não houve respostas por parte da ABC. Até então, também não houve parcerias privadas com o consórcio para ações relacionadas à pandemia.

Os achados da pesquisa puderam evidenciar que, no que tange à cooperação internacional para o combate à pandemia, o Consórcio Nordeste teve mais força no sentido de pautar o debate do que na condução de projetos efetivos. Sua atuação foi mais relevante no cenário de denúncia e enfrentamento à inação do governo central diante da urgência pandêmica.

Dois aspectos explicam a ausência de projetos efetivados. Em primeiro lugar, está a não autorização da Sputnik por parte da Anvisa, que foi considerada por governadores, analistas e por esta própria pesquisa ação de natureza política. Se a posição da agência tivesse sido favorável, é bem provável que a parceria entre o Consórcio Nordeste e o Instituto Gamaleya fosse descortinar desdobramentos interessantes no campo da cooperação interacional.

Em segundo lugar, mencione-se o caráter recente da existência do consórcio, criado cerca de um ano antes da eclosão da pandemia, dando passos ainda iniciais no engajamento na paradiplomacia, diferentemente do Butantan, uma instituição centenária com parcerias robustas firmadas de longa data. De todo modo, o rápido estabelecimento do Comitê Científico, seu grau de internacionalização e os impactos satisfatórios no enfrentamento da pandemia na região evidenciam o grande potencial do consórcio no âmbito da cooperação internacional.

4 INSTITUIÇÕES NACIONAIS E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA PANDEMIA: O CASO DA FIOCRUZ

A cooperação internacional brasileira não tem um marco regulatório próprio (Leite, 2012), o que resulta em projetos e ações difusas envolvendo múltiplos atores e instâncias (Souza *et al.*, 2016). Desse modo, não se pretende aqui esgotar um mapeamento de todos os projetos e ações de cooperação em nível federal ou nacional, mas apresentar um estudo de caso concernente à Fiocruz, por seu fundamental papel no campo da saúde e, portanto, no combate à pandemia, ao mesmo tempo que ela é historicamente um dos principais atores da cooperação internacional brasileira, com diversas frentes de atuação.

Fundada em 1900, a Fiocruz é uma grande referência no Brasil e no mundo no campo da saúde, desenvolvendo pesquisa de ponta com grande destaque na promoção de políticas públicas. É, por definição, uma instituição de ciência e tecnologia aplicada à saúde, e compreende ciência de modo amplo, incluindo as humanas e sociais aplicadas. Se caracteriza pelo apoio a políticas públicas de saúde, bem como pela produção de vacinas e medicamentos, pesquisa clínica, formação de recursos humanos – com cursos de pós-graduação e profissionalizantes –, além da criação de centros de saúde básica, e iniciativas nas áreas da informação, comunicação, história e epidemiologia.

Sua atuação internacional, reconhecidamente de elevada relevância, abrange várias partes do mundo. Segundo o entrevistado Pedro Burger, vice-coordenador adjunto do Cris, é possível identificar quatro principais linhas de cooperação internacional da Fiocruz, descritas a seguir.

- 1) Pesquisa: uma das frentes de atuação mais fortes, a linha de cooperação em pesquisa inclui grupos associados a equipes internacionais. Estes surgem, majoritariamente, por iniciativas individuais dos pesquisadores da fundação, que, ao ganharem corpo, se institucionalizam por meio de memorandos de entendimento (MoUs), acordos de cooperação, planos de trabalho etc. Podem passar pelo auxílio do Cris, sobretudo quando tais iniciativas geram projetos de cooperação técnica.
- 2) Ensino: na frente do ensino, a cooperação se dá sobretudo no contexto de mobilidade educacional, como intercâmbios de alunos e professores. Assim como na área de pesquisa, a cooperação na linha do ensino é mais forte no eixo Norte-Sul global, com o envio e recebimento de estudantes e professores brasileiros para os Estados Unidos, o Canadá e a Europa. Mas há também parceria com países da América Latina e da Ásia, com destaque para a China.
- 3) Ciência e tecnologia: esta linha envolve acordos de cooperação, mas principalmente parcerias de desenvolvimento conjunto e comerciais, como nos casos de parcerias de desenvolvimento produtivo (PDPs) e transferência de tecnologia (TT). São exemplos de parceiros importantes os países da Europa, os Estados Unidos, o Japão, a China e Cuba.
- 4) Cooperação técnica: tem ênfase na cooperação Sul-Sul e envolve projetos próprios, em parceria com a ABC, e com organismos internacionais. As regiões prioritárias de atuação são a América Latina e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs). Nesse caso, o foco está na cooperação estruturante em saúde (Rizzo, 2019), que tem por objetivo o desenvolvimento de capacidades do país parceiro. Isso significa que os projetos visam, principalmente, à formação de quadros e de

instituições, de modo que, por exemplo, institutos nacionais de saúde e laboratórios de referência em países parceiros apliquem políticas da Fiocruz praticadas no Brasil, mas adaptadas às especificidades locais. É um exemplo importante o apoio à construção do Instituto Nacional de Saúde de Moçambique, bem como dos institutos nacionais de saúde da Guiné-Bissau e de São Tomé e Príncipe. No caso da América Latina e Caribe, embora haja casos de necessidade de construção de institutos de saúde – como na Bolívia, no Paraguai e em El Salvador –, em geral, os parceiros já têm seus institutos, e os projetos são mais voltados ao apoio.

O entrevistado ainda versa sobre parcerias de cooperação trilateral, como entre o Brasil, Japão e Angola; e cooperação com órgãos multilaterais, sobretudo com a OMS, a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

No contexto de combate à pandemia, a Fiocruz teve papel de alta relevância nos principais fóruns globais. É importante destacar, porém, que as ações da Fiocruz se deram dentro do escopo de atuação da própria fundação, sem uma articulação em nível federal robusta que impulsionasse a cooperação internacional no contexto pandêmico. A ausência de coordenação nacional foi apontada por Burger como um dado limitador. Ao mesmo tempo, a postura ultranacionalista e de antimultilateralismo da política externa do governo então vigente foi indicada no *Relatório de Atividades Internacionais da Fiocruz 2019-2021* como um empecilho para a cooperação, impactando também a ausência de respostas de enfrentamento em nível regional, tendo sido a América Latina a região mais afetada:

A política externa é uma política pública, sob esta condição, seus rumos podem ser definidos por governos. Este relatório abrange um período em que a política externa brasileira teve seus caminhos alterados, com mudanças de posições e posturas tradicionais do Brasil, que se afastou dos vizinhos e de outros parceiros do Sul global, se alinhando incondicionalmente aos EUA. Esta mudança de viés se refletiu no campo da cooperação estruturante, um dos pilares da cooperação internacional da Fiocruz. (...) Tal impacto pode ser medido não somente com a falta de apoio e financiamento, mas como no desmonte direto de parcerias já constituídas, como a Unasul. No cenário pandêmico foi notável a ausência de um organismo regional para coordenar e integrar esforços, aglutinar e divulgar informações técnicas e científicas, e acompanhar o quadro epidemiológico da região (Fiocruz, 2022, p. 19-20).

É importante também destacar que a própria natureza da pandemia impôs medidas de prevenção e redução de contágio baseadas fortemente no isolamento social, o que restringiu os projetos de cooperação internacional àqueles que pudessem ser mediados por videoconferências e outras ferramentas de trabalho remoto. Apesar dessas limitações, a Fiocruz, em sua margem de ação autônoma,

teve relevante contribuição no esforço global de combate à pandemia, tendo o protagonismo da Presidência da Fiocruz e do Cris.¹²

Suas principais atividades internacionais se concentraram nas áreas de pesquisa e de informação e comunicação em saúde, tangenciando áreas de diagnósticos e ensaios ou estudos clínicos. Entre elas, destacam-se três principais frentes: diplomacia da saúde; cooperação Sul-Sul e triangular em saúde; e cooperação em educação, ciência, tecnologia e inovação em saúde (Fiocruz, 2022, p. 6).

Na frente diplomacia da saúde, estão as ações com organismos internacionais, e a atuação do Cris em formato de observatório. No primeiro caso, a Fiocruz teve participação ativa em fóruns como:

- Global Research and Innovation Forum on Covid-19 realizado no âmbito da OMS;
- Covid-19 Clinical Research Coalition, uma coalizão internacional de combate à pandemia em países de renda média e baixa;
- World Federation of Public Health Associations (WFPHA); e
- Latin American Alliance for Global Health (Alasag).

Estes fóruns produziram e enviaram à Organização das Nações Unidas (ONU) a carta *Iniquidade em Saúde durante a Pandemia: um grito por liderança ética global*.

Além de participar de diversas outras iniciativas no âmbito do sistema ONU, sobretudo a OMS e a Opas, o Laboratório de Vírus Respiratórios e Sarampo do Instituto Oswaldo Cruz (IOC) foi nomeado o laboratório de referência da OMS para a covid-19 nas Américas. A Fiocruz também manteve seu escritório de representação em Moçambique para melhor acompanhar a cooperação com países do continente africano.

O Cris ainda elaborou espaços de acompanhamento periódico da resposta global à pandemia por parte de organismos internacionais, blocos regionais e instituições financeiras. Foram produzidos informes quinzenais que foram traduzidos e distribuídos pela Opas para os países da América Latina. Os trabalhos resultaram em duas publicações: *Diplomacia da Saúde e Covid-19: reflexões a meio caminho* e *Diplomacia da Saúde: respostas globais à pandemia*, lançadas em 2020 e 2021, respectivamente (Buss e Burger, 2020; 2021).

12. O Cris é vinculado à Presidência da Fiocruz e tem a função de coordenar e gerir a cooperação internacional da Fiocruz. Porém, cabe destacar que cada unidade da fundação tem seus centros ou subunidades de relações internacionais.

Na frente de cooperação Sul-Sul e triangular em saúde, foi notório o impacto da guinada da política externa brasileira no que tange aos projetos estruturantes – a grande vitrine de cooperação internacional da Fiocruz – e ao seu enfraquecimento. A atuação da ABC foi muito pontual, mais focada em ajuda humanitária, com doações de medicamentos e insumos. Segundo Burger, a doação de vacina foi impedida por questões contratuais com a AstraZeneca e, no geral, houve cooperação humanitária na pandemia, mas não tão evidente no momento mais crítico, sendo mais intensa somente em 2022, com a fase mais branda. Apesar da limitação do isolamento social, que impediu a atuação de missões técnicas, e do arrefecimento dos projetos estruturantes por opção política, a Fiocruz reforçou o trabalho em rede relacionado a projetos preexistentes:

No contexto da cooperação estruturante em saúde, a Fiocruz estimulou o surgimento de redes de instituições estruturantes de saúde, que permitem o intercâmbio cruzado entre as instituições participantes. Mesmo com a conjuntura adversa, as redes se mantiveram ativas e até se fortaleceram. (...) O trabalho em redes intensificou as interações e os intercâmbios entre os membros, em torno de problemas derivados da necessidade de responder ao impacto da covid-19 e da promoção de reflexão e ação coletiva. O trabalho das redes estruturantes tem sido uma conjunção de cooperação técnica, troca de conhecimentos e experiências, capacitação, transferência de tecnologias em condições de maior igualdade e reciprocidade, bem como de aprendizagem mútua e coordenação de políticas e estratégias de desenvolvimento entre instituições e países parceiros. A pandemia vem funcionando como um catalisador para o trabalho em rede, trazendo novos desafios e oportunidades para essa atuação, permitindo a adoção de modalidades de trabalho virtual com potencial de cooperação em saúde, que ainda podem ser exploradas em maior escala (Fiocruz, 2022, p. 20).

Na linha de cooperação em educação, ciência, tecnologia e inovação em saúde, houve retração nos projetos de educação, sobretudo os de mobilidade acadêmica, devido ao isolamento social. A única atividade presencial, nesse sentido, foi o treinamento de profissionais de saúde da América do Sul que atuaram na linha de frente da pandemia. O trabalho, realizado nas dependências da Fiocruz no Brasil, em parceria com a OMS e a Opas, teve como foco a detecção do vírus e a testagem. Em contrapartida, houve grande volume de cooperação no campo da pesquisa. Em grande medida, foram realizados projetos de cooperação de pesquisa na área de vigilância genômica. No limiar entre cooperação e negociação comercial internacional, segundo Burger, instituiu-se a parceria da Fiocruz com a Oxford e a AstraZeneca na produção da vacina.

Quanto ao cenário geral de cooperação internacional no contexto de pandemia, o entrevistado traz à baila algumas questões. Em primeiro lugar, foi notório o movimento dos países ricos em atenderem às suas necessidades de imediato, e a demora em se estabelecer uma força-tarefa global para atender aos

países com baixa capacidade produtiva e científica e, portanto, mais vulneráveis. Nesse sentido, aponta que é necessária uma atuação rápida, baseada em evidências científicas e com capacidade máxima de recursos, bem como uma melhoria na estrutura dos sistemas de resposta e de vigilância, de detecção de ameaça, e de resposta a ameaças estabelecidas; e essas medidas precisam ser discutidas internacionalmente.

Sobre a proposta da Índia, com apoio da África do Sul, para a quebra de patentes de vacinas e produtos contra a covid-19, Burger aponta que não é suficiente abrir a patente se não houver transferência de tecnologia. Sem cooperação, dificilmente há possibilidade de aplicar uma tecnologia reversa em uma vacina já pronta. Provavelmente, a Índia e a China seriam os únicos países do Sul global com tal capacidade.

Entre as lições aprendidas, o entrevistado sublinha a necessidade de esforços globais para o fomento da produção local, mesmo que em nível regional, para se estabelecer um processo de descentralização de medicamentos e insumos básicos. Para isso, é necessário que as capacidades sejam instaladas. Atualmente, alguns países, como o Brasil, o México, a Argentina, a África do Sul, a Índia e a China, têm essa capacidade, mas são exceção, considerando-se que os países do Sul global são os mais vulneráveis. É preciso ampliar a capacidade de distribuição de regiões como a América Latina, a África e o sul da Ásia, mesmo que por meio de acordos de participação acionária de governos e empresas estatais em outros países da região bem como de empresas dos países mais desenvolvidos de cada região. Aponta ainda que a cooperação internacional é fundamental para a soberania da produção de saúde no âmbito doméstico, ou regional, não só na produção de vacinas, mas também de medicamentos básicos, insumos e equipamentos de proteção individual (EPIs). A pandemia expôs a concentração da produção desses itens e a imensa dificuldade de distribuição em contexto de crise.

No âmbito doméstico brasileiro, o entrevistado destaca a ausência de uma coordenação centralizada, reflexo de um governo negacionista. Essa postura, segundo sua visão, certamente impulsionou movimentos subnacionais, sobretudo em busca da vacina, já que os estados tiveram que tomar medidas locais, na ausência de orientação central adequada.

5 COOPERAÇÃO BRASILEIRA NA PANDEMIA DA COVID-19: ENTRE ENTES E AGENTES

A pandemia da covid-19 descortinou uma série de desafios globais. Uma crise sanitária de tal magnitude exigiu ações em diversas frentes. Entre as evidências mais claras, está a necessidade de ação em múltiplos setores. O contexto pandêmico mostrou nitidamente seus desdobramentos para além do campo da saúde, exigindo reações na área econômica, social, ambiental, educacional etc. No âmbito da

cooperação internacional, evidencia-se de imediato a importância de uma cooperação multissetorial que também possibilite uma resposta mais igualitária – no que tange às desigualdades do sistema internacional – ao momento de crise.

O Brasil é um ator relevante no campo da cooperação internacional, sobretudo no eixo Sul-Sul, e também no campo da saúde, tendo o maior sistema universal público de saúde do mundo e grande *expertise* em produção e distribuição de vacinas, incluindo logística em um território continental como é o brasileiro. Tal potencial, entretanto, foi minado devido a duas principais barreiras: i) o isolamento social imposto pela própria natureza da disseminação do vírus; e ii) a postura política do governo de Jair Bolsonaro, por um lado, negando a pandemia e, por outro, rechaçando claramente as práticas de cooperação internacional, especialmente a cooperação Sul-Sul.

Quanto à primeira barreira, a pandemia trouxe um dilema à cooperação: necessidade de ação *versus* isolamento e redução de interações pessoais. Projetos que exigiam atividades presenciais e deslocamento, como visitas técnicas, mobilidade acadêmica, entre outros, foram suspensos. Esse dado, sem dúvida, reduziu as possibilidades de cooperação, tanto na gestão de projetos vigentes quanto na implementação de novos. Não obstante, surgiram novas abordagens, por meio das ferramentas digitais que proliferaram nesse período com o objetivo de viabilizar ações indispensáveis. Burger destaca que a pandemia proporcionou a virtualização das interações pessoais, fortalecendo também as relações internacionais com o avanço de tecnologias de trabalho remoto e videoconferências, dinamizando a comunicação entre parceiros.

A segunda barreira caracteriza-se pela postura negacionista e conspiracionista do governo Bolsonaro. Enquanto negava a existência da pandemia, ou sua gravidade, também trazia um discurso, já enunciado em 2019, de antimultilateralismo, isolacionismo e alinhamento direto aos Estados Unidos, que, sob o governo Trump, também reproduziam tal comportamento. A figura recorrente de dois inimigos fantasmas, o comunismo e o globalismo, marcou a política externa bolsonarista, na qual a cooperação Sul-Sul, que já vinha sofrendo redução de investimento nos anos anteriores, foi abertamente rechaçada.

No período da pandemia, as ações de instituições nacionais no âmbito da cooperação Sul-Sul, como as da Fiocruz, se deram unicamente por iniciativa própria. Estas se caracterizam pelo serviço público realizado por profissionais de carreira que, dentro das suas prerrogativas de atuação, implementam e mantêm políticas públicas que deveriam se consolidar como políticas de Estado. Essa situação fica evidente diante de uma certa paralisia da ABC na resposta à pandemia. Sua atuação ficou restrita a poucos casos de cooperação humanitária, não protagonizando uma articulação regional para o enfrentamento da crise.

Isso resultou, por exemplo, na ausência de uma estratégia conjunta mais eficaz na América Latina, onde se observaram os piores índices de mortalidade. Neste cenário, com opções políticas diferentes, o Brasil teria certamente condições de exercer liderança regional.

A ABC tem uma larga experiência de cooperação internacional em mais de três décadas de história (Milani, 2017), tendo seu auge na primeira década dos anos 2000, durante os dois primeiros mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010). No primeiro mandato de Dilma Rousseff, a partir de 2011, os recursos empenhados na cooperação internacional brasileira foram significativamente reduzidos (Marcondes e Mawdsley, 2017). No entanto, com o governo de Bolsonaro, iniciado em 2019, além do aprofundamento da redução do investimento em cooperação internacional, houve uma pesada crítica à própria concepção de cooperação, sobretudo à cooperação Sul-Sul, tida como uma marca da esquerda a ser rechaçada na política externa brasileira.

É nesse contexto que irrompe a pandemia da covid-19. Segundo resposta do MRE à solicitação desta pesquisa, via Serviço de Informação, não houve durante a pandemia projetos de cooperação significativos que tivessem como objetivo central o enfrentamento da crise sanitária. Das poucas ações registradas, encontram-se a cooperação humanitária, com doação de medicamentos, EPIs e alimentos para países,¹³ e as atividades do Programa Mundial de Alimentos.¹⁴

A partir dessa constatação, foi possível observar que, como um dos resultados dessa paralisação, houve uma movimentação de entes subnacionais, se desdobrando em ações localizadas de enfrentamento à pandemia e em processos de cooperação descentralizada. A atuação do Butantan e do Consórcio Nordeste demonstra esse movimento, sobretudo no que tange à busca pela vacina. Nesse caso, a paralisação se deu na própria resposta doméstica. Ou seja, o atraso na imunização da população brasileira, uma prerrogativa e responsabilidade federal, impulsionou a busca por alternativas entre os entes subnacionais. O caso do Butantan é especial, dada sua natureza de instituição de pesquisa e produção de imunizantes, o que em qualquer circunstância lhe garantiria protagonismo. Porém, a ausência de uma coordenação centralizada fez com que a vacina CoronaVac se tornasse, inicialmente, a vacina do governo de São Paulo, e não um imunizante nacional. Esse dado, altamente sintomático da falta de coordenação nacional, é reforçado pela ação do Consórcio Nordeste, que não tem em sua natureza uma ligação imediata ao campo da saúde pública, mas precisou usar da articulação internacional para, ao menos, tentar viabilizar o imunizante para a região. Foi consensual entre os

13. Mais informações sobre a cooperação humanitária praticada pela ABC disponíveis em: <https://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoHumanitaria>. Acesso em: 9 fev. 2024.

14. Mais informações disponíveis em: <https://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/noticias/ver/pt/c/1402859/>. Acesso em: 9 fev. 2024.

entrevistados a percepção de que a ausência de ação centralizada do governo federal impulsionou o engajamento internacional de atores subnacionais.

É importante destacar que a cooperação descentralizada, ou ainda, a diplomacia, não deve ser vista como uma alternativa à cooperação em nível federal, mas uma ação complementar que amplia o escopo da cooperação. Isso significa que, mesmo que houvesse uma política externa do governo Bolsonaro mais engajada no contexto pandêmico, a cooperação descentralizada também poderia ter tido uma atuação relevante. No entanto, o que se evidencia aqui é que a inação do governo federal exigiu uma ação mais enfática dos entes subnacionais, incluindo a frente de imunização, que fugia de suas competências.

Por fim, ainda merece nota a participação de atores privados como agentes de cooperação. O Consórcio Nordeste não estabeleceu ou formalizou parcerias privadas para ações de enfrentamento à covid-19. Nos casos da Fiocruz e do Butantan, há parcerias privadas com engajamento em cooperação internacional de destaque. O entrevistado Pedro Burger aponta que a principal parceria privada na pandemia foi com a AstraZeneca, porém relata a atuação de instituições filantrópicas junto à Fiocruz. Sobre esse aspecto, na publicação da Fiocruz *Diplomacia da Saúde: respostas globais à pandemia*, Dentico e Filho (2021, p. 94) definem o conceito de filantropocapitalismo aplicado ao contexto de pandemia:

A pandemia da covid-19 criou um novo choque mundial, adicionando ao choque de 2008, tão vorazmente aproveitado pelo capital financeiro hegemônico para consolidar seus interesses, um novo ciclo de políticas de choque, que reitera e consolida o capitalismo de desastre, ao assumir retoricamente a ajuda internacional para enfrentar a pandemia, mas na prática buscando consolidar o poder das corporações e do capital financeiro transacional em um momento de tensão para os estados e fragilidade das sociedades, prometendo outra vez a aliança público-privada como solução, mas mediante o ainda maior fortalecimento do filantropocapitalismo e a diminuição do espaço cívico de participação, em especial dos movimentos de interesse público. Disso resultou maior repressão política, em particular contra os ativistas que lutam contra os empreendimentos destruidores de natureza e comunidades (megaprojetos de energia, mineração e agropecuários) e aqueles que privatizam ou financeirizam as proteções e os subsídios sociais e econômicos.

Do mesmo modo, Tiago Rocco aponta a importância das parcerias privadas com o Butantan no contexto pandêmico, principalmente na fase de testes clínicos de medicamentos e vacina, mas alerta para o fato de que há inúmeros casos em que atores privados recebem aportes de dinheiro público para desenvolver pesquisa, via Estados nacionais ou até mesmo organismos internacionais, e a distribuição desses produtos continua altamente desigual. Tal observação, em ambos os casos, vai ao encontro do que defende Emma Mawdsley (2018) acerca do engajamento do setor privado (*private sector engagement* – PSE) na cooperação internacional,

colocando luz nos desafios de transparência e nos interesses da população que deve ser o público-alvo das parcerias:

Acadêmicos críticos estão levantando uma série de preocupações. Em meio a uma literatura cada vez mais rica e detalhada, duas abordagens são brevemente mencionadas aqui. A primeira diz respeito à complexidade, responsabilidade e transparência. (...) Uma segunda preocupação é o risco. Agricultores sobre-endividados se suicidando na Índia, bolhas imobiliárias na Argentina e a volatilidade duradoura (e inerente) do mercado financeiro global são formas e escalas de risco que não são amplamente reconhecidas na linguagem exuberante da “*fintech*” e do aprofundamento do setor financeiro (Mawdsley, 2018, p. 194, tradução nossa).¹⁵

Ou seja, a pandemia evidenciou de forma clara e muito prática o que já vinha se desenhando quanto à atuação do setor privado na cooperação internacional nos últimos anos. Semelhantemente, apontou a necessidade de reforma de fóruns e mecanismos globais de saúde, e a criação de espaços e instrumentos que garantam, sobretudo, uma resposta mais igualitária e multissetorial em contextos pandêmicos. A cooperação internacional é fundamental nesse processo.

6 CONCLUSÃO

Foi possível concluir que a cooperação internacional brasileira encontrou dois principais desafios na pandemia: as limitações de trabalho presencial impostas pelo rápido contágio do vírus e a opção política isolacionista do governo Bolsonaro. Ao mesmo tempo, a postura negacionista resultou em inação do governo federal no que tange ao enfrentamento da pandemia, que, por sua vez, impulsionou maior mobilização de entes subnacionais.

Também ficou evidente o papel fundamental da cooperação internacional, não só em saúde, mas em ciência e tecnologia, bem como nos setores econômico, ambiental e social. A ausência de cooperação coordenada na América Latina, por exemplo, resultou em respostas muito aquém do potencial de países como o Brasil, que teria capacidade técnica e *expertise* para uma liderança regional. A desigualdade global de distribuição de medicamentos, insumos e vacinas foi um dado marcante na análise, apontando para a necessidade de esforços que garantam soberania de produção nacional, ou ao menos regional, em contextos mais vulneráveis, como é o caso dos países do Sul global. A cooperação internacional aparece

15. “Critical scholars are raising a host of concerns. Out of what is an increasingly rich and detailed literature, two are very briefly mentioned here. The first concerns complexity, accountability and transparency. (...) A second concern is that of risk. Over-indebted farmers committing suicide in India, housing bubbles in Argentina and the enduring (and inherent) volatility of the global financial market are all forms and scales of risk that are largely unacknowledged in the ebullient language of ‘fintech’ and financial sector deepening.”

aqui também como instrumento imprescindível. Também foi destacada a atuação de entidades privadas na cooperação em saúde e a problemática dessa atuação.

É evidente a urgência da adoção de medidas de prevenção de pandemias e, ao mesmo tempo, de mecanismos de combate a crises sanitárias já instaladas. A onda de antimultilateralismo e ultranacionalismos, que se consolidava no mundo poucos anos antes da pandemia, foi contestada diante da imposição da emergência sanitária por soluções conjuntas para problemas de magnitude global. Nesse sentido, reforça-se a importância dos organismos internacionais, mesmo que seja patente a necessidade da sua reforma, bem como do surgimento de novos arranjos que garantam respostas mais igualitárias e multissetoriais.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, A.; BUZAN, B. **The making of global International Relations: origins and evolution of IR at its centenary.** Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2019.

AFONSO, M.; FERNANDES, A. **abCD: introdução à cooperação para o desenvolvimento.** Lisboa: Instituto Marquês de Valle Flôr; Oikos, 2005.

BUSS, P. M.; BURGER, P. (Org.). **Diplomacia da saúde: reflexões a meio caminho.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/livro/diplomacia-da-saude-e-covid-19-reflexoes-meio-caminho>.

_____. **Diplomacia da saúde: respostas globais à pandemia.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021.

CASTRO, M. *et al.* Spatiotemporal pattern of Covid-19 spread in Brazil. **Science**, v. 372, n. 6544, 14 abr. 2021.

CLEMENTINO, M. L. M. A atualidade e ineditismo do Consórcio Nordeste. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, jul./dez. 2019.

CONSÓRCIO NORDESTE – CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. **Resolução nº 5, de 31 de março de 2020.** Institui o Comitê Científico de apoio ao combate à pandemia da covid-19. Brasília; Salvador, 31 mar. 2020. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/resolucao_005_institui_o_comite_cientifico_de_apoio_ao_combate_a_pandemia_do_coronavi%CC%81rus.pdf.

DENTICO, N.; FILHO, A. N. Filantropocapitalismo e a grande farra pandêmica. *In*: BUSS, P. M.; BURGER, P. (Org.). **Diplomacia da saúde: respostas globais à pandemia.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021.

DIAS, W. Carta do presidente. *In*: CONSÓRCIO NORDESTE – CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. **Relatório de atividades do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste 2019-2021**. Brasília: Consórcio Nordeste, 2022. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/Relato%cc%81rio_30Anos_CN.pdf.

DI BELLA, J. *et al.* **The private sector and development: key concepts**. Ottawa: NSI, 2013.

ESTEVES, P. *et al.* **Private sector engagement through development cooperation**. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, 2019.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Relatório de Atividades Internacionais da Fiocruz 2019-2021**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2022.

FONSECA, P. Brasil sofre catástrofe humanitária por resposta falha contra covid-19, diz MSF. **Reuters**, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/idUSKBN2C21LK/>. Acesso em: 20 maio 2024.

GORTÁZAR, N. Inação e desinformação do governo Bolsonaro. **El País**, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-04-16/inacao-e-desinformacao-do-governo-bolsonaro-agravam-a-pandemia-no-brasil.html>. Acesso em: 20 maio 2024.

HECKSHER, M. **Mortalidade por covid-19 e queda do emprego no Brasil e no mundo**. Brasília: Ipea, maio 2021. (Nota Técnica).

KINDORNAY, S. *et al.* **Effective private sector engagement through development co-operation**. Global Partnership for Effective Development Cooperation, 2018.

LEITE, I. C. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. **Observador On-line**, v. 7, n. 3, mar. 2012.

MARCONDES, D.; MAWDSLEY, E. South-South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 681-699, 2017. Disponível em: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/ia/INTA93_3_10_MarcondesMawdsley.pdf.

MAWDSLEY, E. From billions to trillions: financing the SDGs in a world “beyond aid”. **Dialogues in Human Geography**, v. 8, n. 2, p. 191-195, 2018.

MILANI, C. Prefácio. *In*: RIBEIRO, M. C. M. **Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras**. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 13-16.

_____. **ABC 30 anos: história e desafios futuros**. Brasília: ABC, 2017.

PASSOS, U. Arquivos e museus estão em busca de relatos de experiências da pandemia. **Folha de S.Paulo**, 9 jun. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/06/arquivos-e-museus-estao-em-busca-de-relatos-de-experiencias-da-pandemia.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2024.

RIZZO, A. Cooperação Sul-Sul brasileira e a avaliação de projetos estruturantes: o estado da arte e uma agenda de pesquisa. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 25, p. 9-27, maio/ago. 2019.

SALOMÓN, M. Os novos actores globais no sistema de Nações Unidas. **Tempo Exterior**, v. VI, n. 10, p. 81-93, 2005.

SALOMÓN, M.; NUNES, C. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre – um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 99-147, jan./jun. 2007.

SAYURI, J. Como historiadores vão contar o que foi a pandemia? **Tab Uol**, 12 maio 2020. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2020/05/12/covid-19-como-historiadores-va0-contar-o-que-foi-a-pandemia.htm>. Acesso em: 13 fev. 2024.

SOUZA, A. M. *et al.* **Monitoring and evaluation mechanism for South-South and triangular development cooperation: lessons from Brazil for the 2030 agenda**. New York: UNPD, Oct. 2016.

SOUZA, L. E. P. F. de; GIOVANELLA, L. Os serviços de saúde sob o impacto da covid-19. *In*: BUSS, P. M.; BURGER, P. (Org.). **Diplomacia da saúde: respostas globais à pandemia**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021. p. 135-150. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/50217>.