



Saúde como Tema Emergente na Agenda de Política Externa Brasileira no Fim do Século XX e Início do Século XXI

Ana Júlia de Freitas Sergio¹

RESUMO

Partindo do que é observado no protagonismo brasileiro em Saúde e a cooperação internacional bilateral e multilateral sobre o tema, o presente artigo reunirá várias amostras, estas foram coletadas com a finalidade de responder qual é a influência econômica e social do Brasil na cooperação em Saúde no âmbito internacional e regional, nos períodos que procuravam projetar uma imagem relevante e influente na arena internacional. No referido artigo tratar-se-á sobre a Saúde como elemento da agenda de Política Externa entre os anos de 1995 e 2010, nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, com o objetivo de compreender a sua equivalência como sujeito contribuinte para o desenvolvimento da área; auxiliar a percepção da atuação brasileira no tema abrangendo questões do protagonismo brasileiro em Saúde e cooperação técnica internacional principalmente com países em desenvolvimento.

Palavras-Chave: Cooperação internacional, desenvolvimento, saúde.

Com o fim da Guerra Fria e a intensificação da globalização, a configuração da realidade internacional ficou caracterizada por novos atores e novos temas, como meio ambiente, direitos humanos e saúde. Entre 1990 e 2002, a diplomacia brasileira, como argumenta Amado Cervo (2008), passa a atuar com objetivos próprios, faz valer seus interesses nacionais e, com o objetivo de inserir o Brasil no jogo de reciprocidades internacionais, do comando e dos benefícios no cenário internacional; busca promover os ideais do desenvolvimento, do desarmamento e da democratização das relações internacionais, que funcionam como bandeiras fundamentais para a inserção brasileira no Sistema Internacional. De acordo com Sardenberg (2018), o multilateralismo é uma técnica de trabalho tão valiosa quanto a do relacionamento bilateral, ao qual se adiciona um tipo de negociação em que interesses variados estão simultaneamente representados pela voz dos Estados participantes. E é por isso que é fundamental compreender a Saúde como tema emergente na política externa do Brasil e ponto central da ação multilateral brasileira com presença ativa nos organismos multilaterais globais como a Organização da Nações Unidas (ONU),

a Organização Mundial do Comércio (OMC); e nas conferências internacionais, num período de adaptação à nova realidade global.

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo discorrer sobre a influência do Brasil na cooperação em Saúde, no âmbito internacional e regional, nos períodos que procuravam projetar uma imagem relevante e influente na arena internacional. Busca compreender a sua equivalência como sujeito ativo no desenvolvimento da área; e auxiliar a percepção da atuação brasileira abrangendo questões do protagonismo em Saúde entre os países integrantes do Mercosul, entre os BRICS, e nas relações com o Haiti e a Cooperação Tripartite Brasil-Cuba-Haiti. Para a elaboração do artigo onde foram utilizados como base artigos já produzidos que explicam a Política Externa Brasileira atrelada à Saúde, como os textos que compõem a obra Saúde e Política Externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (1998-2018)²; e o artigo O diálogo entre saúde e política externa brasileira nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)³.

O fenômeno da globalização validou o diálogo entre saúde e política externa de forma significativa, oferecendo novos atores, mecanismos e espaços de relacionamento. O fato também

possibilitou

[...] o fortalecimento da percepção de que as questões de saúde exigiam iniciativas de escopo global, uma vez que esse era o caráter das ameaças às condições de saúde das populações. A partir desse reconhecimento, a saúde ganhou importância nos processos de formulação de políticas externas, sendo considerada um instrumento significativo para a promoção de interesses e princípios nacionais na política internacional. (BARBOZA; PINHEIRO; PIRES-ALVES, 2017. p. 179)

Como Ventura (2013) coloca, a epidemia de HIV/Aids foi um ponto crucial na evolução da saúde internacional, e, neste quadro, o Brasil se envolveu em vários casos de disputas comerciais no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC. Um dos debates que merece destaque foi, como relembra Zarpelon (2016), o embate entre o governo brasileiro e as grandes empresas farmacêuticas estadunidenses, o qual levou o Brasil a exigir a possibilidade do uso da licença compulsória para a fabricação de remédios para o tratamento da HIV/Aids, e que foi permitido pela OMC.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), desenvolveu uma participação centrada na construção de propostas que pudessem influenciar o debate global e representar ganhos na política internacional como estratégia de polí-

tica externa. O multilateralismo nessa época era uma força capaz de estimular a elaboração e regulamentação da nova ordem internacional com regras justas, transparentes e aceitas por todos. A atuação brasileira influenciou o desenvolvimento de políticas regionais e globais acerca da epidemia da HIV/Aids por meio de políticas de acesso a medicamentos, de vinculações entre os temas saúde e direitos humanos e pela participação nos debates globais sobre saúde.

As estratégias escolhidas por FHC para aumentar a projeção internacional do Brasil consistiam, de modo geral, na eliminação da percepção negativa do país na sociedade internacional [...], e na ênfase nas rodadas de negociações na OMC por considerar que tais negociações seriam mais benéficas para a consecução dos interesses nacionais[...]. (ZARPELON, 2016. p. 94)

É no governo FHC, onde o Brasil intensifica ações no contexto de uma cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD), assinando vários acordos e mantendo diálogos sobre Cooperação Técnica Internacional (CTI) principalmente com os países da América do Sul, com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs), com a América Latina e o Caribe.

O Brasil teve [...] forte protagonismo no âmbito desse debate, atuando, em várias oportunidades, como ator-chave na definição dos rumos da resposta, tanto no contexto regional - na América

Latina e no Caribe – como no global, nos distintos fóruns e instâncias internacionais relacionados ao HIV. (FIGUEIREDO; In: MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018. p. 76)

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), visou dar continuidade à política de acesso a medicamentos para o tratamento da HIV/Aids no governo de FHC, e promoveu a defesa de acesso a medicamentos e redução de preços para o tratamento de doenças negligenciadas, como malária e tuberculose (BARBOZA; PINHEIRO; PIRES-ALVES, 2017). No governo Lula, o país colaborou com as discussões globais sobre saúde por meio de parcerias internacionais, da participação em órgãos multilaterais globais como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e OMC. O Brasil estava disposto a desenvolver e executar projetos internacionais que dialogavam com a saúde, e particularmente com aqueles que atendessem às necessidades das populações dos países em desenvolvimento. A principal diretriz era, portanto, aumentar o espaço de atuação do Brasil no mundo, e, como Lafer (2004) observa, empenhar-se na construção da paz na América do Sul, passou a ser uma constante, uma ‘força profunda’, da política externa brasileira.

A política externa brasileira dialoga com a saúde ao fazer uso de uma abordagem de cooperação Sul-Sul, principalmente com os países da América do Sul e da África, que busque priorizar as relações com os países em desenvolvimento; vise desenvolver iniciativas coordenadas no contexto regional; procure estimular a parceria entre o Ministério da Saúde e o Ministério das Relações Exteriores; e objetive desenvolver as capacitações em saúde (LIMA, 2017). A cooperação brasileira no âmbito Sul-Sul, na época, direcionou seus principais projetos para o treinamento e formação de profissionais; para o fortalecimento (ou criação) de ministérios, escolas, universidades, cursos profissionais, institutos de desenvolvimento tecnológico para às questões atreladas à saúde; e para a construção de capacidades em pesquisa, ensino ou serviços. Como Almeida (2013) expõe, a cooperação Sul-Sul brasileira combina incentivos à política externa com o atendimento de demandas de assistência técnica específicas, baseadas na experiência nacional, e tenta evitar a propagação das lógicas tradicionais de cooperação Norte-Sul. Na integração regional para o fortalecimento dos sistemas de saúde no Mercosul, com o pro-

pósito de dar ênfase à dimensão social no bloco, os temas alimentação, saúde, emprego, habitação e educação passaram a ser prioritários nas agendas de política externa dos países-membros. O Mercosul Saúde busca, compartilhar e avaliar as capacidades de vigilância e resposta dos países para que seja possível maximizar as capacidades dos Estados Partes e associados.

Os processos de estabelecimento e viabilização dos instrumentos de integração regional do Mercosul Saúde estreitam os laços entre os países, além de configurarem plataformas para novas práticas de cooperação técnica para o aperfeiçoamento de políticas que visam à garantia do direito à saúde e à redução de assimetrias entre os Estados Partes. (KUHN; DAMASCENO; In: MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018. p. 193)

De forma semelhante, a cooperação no campo da saúde com outras potências regionais e globais, como África do Sul, China, Índia e Rússia foi a forma de projetar a imagem brasileira no cenário internacional durante o governo Lula. De acordo com Cepik e Sousa (2011, apud Castelar, 2003),

Um aprofundamento dos laços com esses países – num contexto em que as barreiras às exportações dos países em desenvolvimento por parte dos Estados Unidos e Europa eram e são muito fortes - tinha um potencial decisivo para equilíbrio da balança de pagamentos brasileiros e uma relação direta com a

superação de alguns impasses tecnológicos no desenvolvimento nacional.

A cooperação no âmbito da saúde foi incluída na agenda dos BRICS a partir do Plano de Ação da Declaração de Sanya da III Cúpula dos BRICS, em 2011, devido a necessidade de identificar temas de interesse conjunto que pudessem gerar colaborações benéficas para os países (CEPIK; SOUSA, 2011); de fortalecer o diálogo no campo da saúde pública; e de transferir tecnologias em prol da saúde pública. O interesse dos BRICS no diálogo com a saúde pode ser explicado devido à potencial influência e protagonismo dos países na governança global e regional da saúde; a possível consolidação de uma agenda de cooperação conjunta para países em desenvolvimento; e as oportunidades de colaboração técnica e científica entre os países BRICS (FUJIKAWA; In: MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018. p. 155). A questão dos medicamentos para os tratamentos da HIV/Aids, tuberculose, hepatite viral e do paludismo foram de extrema importância no âmbito do BRICS, pois, como Ventura (2013) coloca, hoje a China e a Índia são os maiores provedores de princípios ativos da indústria brasileira. Outro exemplo de cooperação em saúde durante o governo Lula está relacionado ao

Haiti, país extremamente dependente de ajuda externa e da cooperação internacional.

O país se tornou prioridade nas relações internacionais do Brasil a partir de 2004, principalmente devido a liderança militar na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH); e em 2010 devido ao terremoto que arrasou o país (LUZ, 2018; apud Regina, 2016; In: MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018. p. 116-117). O Ministério da Saúde foi um dos atores de maior protagonismo na cooperação brasileira para com o Haiti; priorizou o desenvolvimento do sistema de saúde haitiano; e objetivou, por meio das atividades realizadas, estabelecer o relacionamento dessas com o bom funcionamento do sistema de saúde (LUZ; In: MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018. p. 139). A atuação brasileira assumiu a postura de garantir a estabilidade política do país e apoiar a melhoria da qualidade de vida local. As atividades e projetos desenvolvidos entre os anos de 2004 e 2010, voltaram-se às políticas de erradicação da fome e pobreza; no fortalecimento da vacinação e do aleitamento materno; na constituição de banco de leite humano; no combate à violência baseada em gênero (LUZ; In: MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018. p. 121); no fortalecimento do Estado como promotor do desenvolvimento social; no

desenvolvimento do sistema de saúde pública. Com o apoio de países desenvolvidos e organismos internacionais, o Brasil compartilhou conhecimentos técnicos com o Haiti.

A Cooperação Tripartite Brasil-Cuba-Haiti (2010) delegou entre os países atividades que ajudassem na reestruturação do país após o terremoto de janeiro de 2010, principalmente na área da saúde e de alimentos, pois continuar com as ações em curso era inviável, já que as prioridades do governo haitiano voltaram-se para a reconstrução do país e seu sistema de saúde (LUZ; In: MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018.). As principais atividades realizadas, com ênfase nas entregas realizadas e comumente divulgadas pelo Ministério da Saúde em seus textos institucionais sobre a Cooperação Tripartite (LUZ; In: MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018. p. 131) foram recursos humanos em saúde; apoio à reestruturação do sistema de saúde; vigilância epidemiológica e imunização; e, urgência e emergência.

CONCLUSÃO

Como percebemos, a ação multilateral brasileira com presença ativa nos organismos multilaterais globais, reafirmou o tema da Saúde como ferramenta de política externa nos períodos em que se buscava tornar-se uma referência nas discussões globais e no âmbito

regional. Portanto, o Brasil de FHC e Lula da Silva demonstrou considerar estratégico formalizar a temática em sua agenda diplomática, uma vez que isso representava a oportunidade de fortalecer sua presença internacional (BARBOZA; PINHEIRO; PIRES-ALVES, 2017). Observamos também que houve um aumento do número e pluralidade de projetos de cooperação internacional na área de saúde desde o fim do governo FHC que têm dado destaque à atuação internacional dos ministérios domésticos - como o MS nas atividades no Haiti - nos esforços de construir relações mais consistentes entre saúde e política externa, sobretudo com os países em desenvolvimento com a gestão Lula, como as relações com os BRICS e os Estados-membros do Mercosul.

Notas

1. Discente em Relações Internacionais na Universidade Católica de Brasília
Email: ana.sergio@a.ucb.br

2. Publicada pelo Ministério da Saúde em 2018 na cidade de Brasília. Disponível em:
http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_politica_externa_20_anos_aisa.pdf

3. Publicada pelo Ministério da Saúde em 2018 na cidade de Brasília. Disponível em:
http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_politica_externa_20_anos_aisa.pdf

Referências

ALMEIDA, C. **Saúde, política externa e cooperação sul-sul em saúde:** elementos para a reflexão sobre o caso do Brasil. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1. pp. 233-327. ISBN 978-85-8110-015-9. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

BARBOZA, Tayná Marques Torres; PINHEIRO, Leticia; PIRES-ALVES, Fernando. **O diálogo entre saúde e política externa brasileira nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).** Carta Internacional, Porto Alegre, v. 12, ed. 3, p. 175-198, 30 dez. 2017. DOI <https://doi.org/10.21530/ci.v12n3.2017.630>. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/630>. Acesso em: 10 mar. 2020.

CEPIK, Marco; SOUSA, Romulo Paes de. A Política Externa Brasileira e a Cooperação Internacional em Saúde no Começo do Governo Lula. Século XXI - **Revista de Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 2, ed. 1, p. 109-134, jan./jul. 2011. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/18?](https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/18?n=A_Politica_Externa_Brasileira_e_a_Cooperacao_Internacional_em_Saude_no_Comeco_do_Governo_Lula)

n=A_Politica_Externa_Brasileira_e_a_Cooperacao_Internacional_em_Saude_no_Comeco_do_Governo_Lula . Acesso em: 10 mar. 2020.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 93-115.

FIGUEIREDO, Mauro Teixeira de. **Cooperação técnica e humanitária internacional e o protagonismo brasileiro na resposta regional e global ao HIV**. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasil). **Saúde e Política Externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (1998-2018)** / Ministério da Saúde, Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde. - Brasília: Ministério da Saúde, 2018. 364 p. ISBN: 978-85-334-2639-9.

FUJIKAWA, Eduardo Shigueo. A concertação política e a cooperação em saúde no BRICS. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasil). **Saúde e Política Externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (1998-2018)** / Ministério da Saúde, Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde. - Brasília: Ministério da Saúde, 2018. 364 p. ISBN: 978-85-334-2639-9.

KUHN, Wesley Lopes; DAMASCENO, Sonia Maria Pereira. A integração regional para o fortalecimento dos sistemas de saúde: o caso do Mercosul. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasil). **Saúde e Política Externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (1998-2018)** / Ministério da Saúde, Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde. - Brasília: Ministério da Saúde, 2018. 364 p. ISBN: 978-85-334-2639-9.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LIMA, Jordão Horácio da Silva. **Saúde global e política externa brasileira: negociações referentes à inovação e propriedade intelectual.** Ciência & Saúde Coletiva, Porto Alegre, v. 22, ed. 7, p. 2213-2221, 2 fev. 2017. DOI <https://doi.org/10.1590/1413-812320172227.02652017> . Disponível em: <https://scielosp.org/article/csc/2017.v22n7/2213-2221/#> . Acesso em: 10 mar. 2020.

LUZ, Douglas Valletta. **Cooperação em saúde com o Haiti.** In: MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasil). Saúde e Política Externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (1998-2018) / Ministério da Saúde, Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2018. 364 p. ISBN: 978-85-334-2639-9.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. **Nações Unidas, Conselho de Segurança, a Ordem Mundial e o Brasil.** In: FLORÊNCIO, Sergio et al. (orgs.). Política externa brasileira em debate: Dimensões e estratégias de inserção internacional pós-crise de 2008. Brasília: Ipea/Funag, 2018, cap. 21. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34472&catid=410&Itemid=433.

VENTURA, Deisy. **Saúde pública e política externa brasileira.** SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos, Brasília, v. 10, n. 19, p. 98-117, 1 dez. 2013. Disponível em: <https://sur.conectas.org/saude-publica-e-politica-externa-brasileira/> . Acesso em: 10 mar. 2020.

ZARPELON, Jennifer Tammy Gusso. **DOADOR EMERGENTE DO SUL:** Cooperação Técnica Internacional Prestada pelo Brasil na Área da Saúde no Governo Lula. Florianópolis, 292 p., 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/168095> . Acesso em: 11 jun. 2020.