

## Projetos realizados pelo Brasil na área da Saúde com financiamento do Banco Mundial

Lívia de Oliveira PASQUALIN  
Universidade de Ribeirão Preto UNAERP  
[liviapasqualin@gmail.com](mailto:liviapasqualin@gmail.com)

Carla Aparecida Arena VENTURA  
Centro Colaborador da OMS para o Desenvolvimento da Pesquisa em Enfermagem, Brasil  
[caaventu@eerp.usp.br](mailto:caaventu@eerp.usp.br)

### Resumo

A cooperação técnica internacional é importante instrumento de desenvolvimento e auxilia países a promoverem mudanças estruturais, como forma de superar restrições que prejudicam seu crescimento e desenvolvimento. As parcerias entre o Banco Mundial (BM) e o Brasil são freqüentes. Este estudo descritivo e documental apresentou como objetivo descrever os projetos na área da saúde firmados entre o Brasil e o Banco Mundial que estivessem finalizados em 2009, e que continham entre seus objetivos o desenvolvimento por meio de ações específicas na área da Saúde. Foi realizada pesquisa bibliográfica sobre cooperação internacional e ajuda financeira ao desenvolvimento, organizações internacionais e direito ao desenvolvimento. Os critérios para a pesquisa feita na base de dados da página eletrônica do Banco Mundial foram projetos realizados pelo Brasil com financiamento da instituição que já estivessem concluídos. Foram encontrados 12 projetos já finalizados na área da saúde, cujos objetivos relacionavam-se aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Os projetos tiveram duração média de 77 meses, ou 6,4 anos, com média do montante financiado em cada projeto de US\$ 129,80 milhões e média do custo total de cada projeto de US\$ 247 milhões. As ações concentram-se em áreas deficitárias no Brasil e de impacto no desenvolvimento humano, como Malária, HIV/Aids e doenças transmissíveis. Expõe-se a importância do tema na área de desenvolvimento e saúde, especialmente por abordar um tipo de cooperação internacional de resultados práticos importantes.

Palavras-chave: cooperação técnica internacional, desenvolvimento, saúde, ODM

### Abstract

The international technical cooperation is an important development tool and helps countries to promote structural changes as a way to overcome constraints that hinder their growth and development. Partnerships between the World Bank (WB) and Brazil are frequent. This documentary and descriptive study examined the projects in the health area signed between Brazil and the World Bank which had already been finalized in 2009, and which focused on developing specific actions in the health area. Bibliographic search on international cooperation, development financial assistance, international organizations and right to development was carried out. The inclusion criteria of the search carried out in the database of the World Bank website were projects carried out by Brazil, funded by the WB, which had already been concluded. Twelve projects were found, with objectives related to the Millennium Development Goals in health. The projects lasted for an average of 77 months, or 6.4 years. The average amount financed for each project was US\$ 129.80 million and the average total cost of the projects was US\$ 247 million. The actions are concentrated in areas of great need in Brazil and of impact on human development, such as Malaria, HIV/AIDS and other communicable diseases. The importance of the topic in the area of health and

development, especially for approaching a kind of international cooperation of important practical results, is highlighted.

Key-words: international cooperation, development, health

## Introdução

O início da estruturação da cooperação internacional, em suas várias formas, intensificou-se com a criação da ONU (Organização das Nações Unidas), após a Segunda Guerra Mundial, no contexto de busca da reconstrução dos Estados afetados pelo conflito e aceleração do desenvolvimento dos países menos industrializados.

A preocupação em se explicar o acontecimento de um conflito global recorrente e de tamanho impacto e destruição e o desafio de prevenir outra recorrência deste evento no futuro marcou a metade do século XX, e estimulou a criação, configuração, reavaliação e consolidação de organizações internacionais (OIs), formadas por Estados, mas com personalidade independente, como foros de discussão e tomada de decisão sobre questões de interesse global, consolidando um esforço internacional de busca de diálogo em detrimento do uso da força, embasado principalmente nos princípios de cooperação entre as nações.

Séculos antes, porém, um espírito de cooperação internacional já surgira entre os Estados-Nação como tentativa de resolução de conflitos sem o uso da guerra, em propostas como o Projeto de paz perpétua, de Abbé de Saint-Pierre, por sua vez baseada nas idéias de Henrique IV; a Federação Mundial proposta por Eméric Crucé; a cidadania cosmopolita e a Federação de Repúblicas de Kant; o Concerto das Nações, na Europa; a Confederação de Estados Americanos, idealizada por Bolívar naquele continente; a Sociedade ou Liga das Nações, fomentada por Woodrow Wilson e posteriormente a atual Organização das Nações Unidas (ONU).

Nesse contexto, as OIs representam um mecanismo complexo e que demanda enorme esforço de seus membros para efetivar sua proposta, como pondera Sato (2003):

As organizações internacionais são a expressão mais visível dos esforços de cooperação internacional de forma articulada e permanente. Desde o surgimento do Estado Nacional como categoria política central nas relações entre povos e unidades políticas, a história registra a ocorrência de iniciativas de estadistas e formulações de pensadores voltadas para a estruturação de instituições que hoje chamamos de organizações internacionais. Mas, a história registra, igualmente, as enormes dificuldades de se por em prática essas iniciativas (SATO, 2003, p.164).

Diferentes razões ameaçam o sucesso das iniciativas de cooperação, para que de fato garantam alguma paz ao Sistema Internacional (SI), dentre elas enfatizam-se os “limites bastante estreitos da parcela de soberania que as nações estão dispostas a ceder em favor de instâncias internacionais” (SATO, 2003, p.166).

A cooperação demanda, portanto, que ações separadas de indivíduos ou organizações, que antes não eram harmônicas, sejam realizadas em consonância, por meio de um processo de negociação, muitas vezes chamado de “coordenação política”. A cooperação ocorre, então, quando os atores ajustam suas condutas às preferências alheias, por meio de um processo de coordenação política. Keohane (2005) resume este processo ocorrendo no âmbito governamental quando “as políticas realmente seguidas por um governo são consideradas por seus parceiros como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos, como resultado de um processo de coordenação política<sup>45</sup>” (KEOHANE, 2005, p.51-52, traduzido pelas autoras).

Assim, a cooperação internacional (CI) não depende apenas da existência de interesses compartilhados, mas surge de uma estrutura de discórdia, mesmo que potencial. Sem isto não

---

<sup>45</sup>“policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination.”

haveria cooperação, apenas harmonia. O autor define a cooperação como “mútua adaptação” que não deve ser vista apenas como reflexo de uma situação na qual os interesses comuns superam os interesses conflituosos, diferenciando a cooperação do simples interesse comum. Enquanto a harmonia é apolítica, não necessitando de qualquer comunicação, a cooperação é altamente política, uma vez que altera padrões de comportamento. Conforme aponta, a harmonia tende a desaparecer da política mundial, de maneira que o alcance de ganhos a partir da adoção de políticas complementares depende da cooperação.

Segundo Holsti (1967 apud AYLLÓN 2007, p.33), uma relação de cooperação pode ser definida como:

1. O reconhecimento de dois ou mais interesses coincidentes que podem ser alcançados por ambas as partes simultaneamente;
2. A expectativa de uma das partes de que a atuação adotada pela outra parte, ou pelas outras partes se a cooperação for multilateral, para alcançar seus próprios objetivos, lhe ajude a cumprir seus interesses e valores;
3. A existência de um acordo (expresso ou tácito) sobre os aspectos essenciais das transações ou das atividades a realizar;
4. A aplicação de regras e pautas (protocolos de atuação) que regerão as futuras transações;
5. O desenvolvimento das transações ou atividades para o cumprimento do acordo.

A Carta das Nações Unidas<sup>46</sup>, assinada em São Francisco em 26 de junho de 1945, após o término da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, e que entrou em vigor em 24 de outubro do mesmo ano, traz, em diversas partes, a importância e inclusão da Cooperação Internacional entre seus objetivos. O Artigo 1 inclui, dentre os propósitos da ONU:

Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001, p. 5).

Mencionam ainda a cooperação os artigos 11, 13 e 73, além do Capítulo IX, que trata exclusivamente de Cooperação Internacional Econômica e Social, estabelecendo que a ONU favorecerá a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e afins; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional, visa “criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001, p. 33)

Segundo Iglesias Puente (2010), a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) desempenha, desde a segunda metade século XX, papel significativo e especial nas relações internacionais, tanto no plano bilateral quanto multilateral. Dentre as modalidades existentes, destaca-se a Cooperação Técnica Internacional (CTI), que fomenta o desenvolvimento dos países recipiendários, que são aqueles que recebem a assistência e têm normalmente menor nível de desenvolvimento relativo.

Os projetos de cooperação técnica vêm produzindo benefícios em importantes setores como transportes, energia, mineração, meio ambiente, agricultura, educação e saúde, este último foco do trabalho em questão.

---

<sup>46</sup> Disponível na página eletrônica da instituição, em seis idiomas:  
<http://www.un.org/en/documents/charter/>

A CTI atrai o interesse de vários segmentos da sociedade, incluindo setores governamentais, Organizações Não-Governamentais (ONGs), organizações internacionais, entidades representativas do setor produtivo, instituições de ensino, institutos de pesquisa e desenvolvimento (P&D), e o público em geral, por possibilitar acesso a tecnologias, conhecimentos, informações e capacitação, por meio da transferência e do compartilhamento de conhecimentos e experiências.

No Brasil, a cooperação técnica é desenvolvida segundo duas vertentes: a cooperação horizontal, ou Sul-Sul, e a cooperação recebida do exterior, ou Norte-Sul. A cooperação horizontal refere-se à cooperação técnica implementada pelo Brasil com outros países em desenvolvimento, possibilitando a intensificação e o estreitamento de seus laços políticos e econômicos (ABC, 2005). Já a cooperação recebida do exterior inclui as cooperações técnicas bi e multilateral, e busca a aquisição, pelo Brasil, de conhecimentos técnicos disponibilizados por organismos internacionais (OI) (cooperação multilateral) e por países mais desenvolvidos (cooperação bilateral), na ótica de aceleração do processo de desenvolvimento nacional. A cooperação realizada nos projetos com o Banco Mundial enfocada neste estudo enquadra-se na cooperação multilateral recebida. Em suma, apesar de não haver uma conclusão definitiva sobre as motivações que levam os países a cooperarem, é possível dizer que ela se prolifera para que os Estados possam enfrentar os problemas globais ou alcançar seus interesses. Existem também as razões subjetivas, como aponta Ayllón (2007), como o sentimento derivado do dever moral, os valores compartilhados pela humanidade na busca de justiça e pelas dívidas históricas existentes na relação entre os países do Norte e os do Sul.

Nessa perspectiva, o objetivo deste estudo descritivo, com base em pesquisa documental, foi descrever os projetos na área da saúde firmados entre o Brasil e o Banco Mundial e que se encontrassem já finalizados em 2009.

### **A Cooperação Internacional como instrumento para o desenvolvimento**

Historicamente, a CI se concentrou em certas áreas nas cinco décadas da segunda metade do século XX. Nos anos de 1950 focou-se na recuperação pós-guerra, tentando superar barreiras para diminuir a distância entre os países em desenvolvimento e desenvolvidos, com foco na cooperação técnica. O objetivo principal era o crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), usando políticas de substituição de importação, investimentos na área industrial e na infra-estrutura, enfatizando o setor urbano. Na década seguinte, somou-se ao crescimento do PIB a geração de empregos para a população, incentivo às exportações, grandes empréstimos, integração regional, reformas fiscais e planos direcionados para setores específicos, quase sempre buscando o crescimento econômico. A década de 1970 foi marcada pelo enfoque nas necessidades básicas, priorizando as demandas dos mais pobres e o desenvolvimento rural e agrário, além de políticas distributivas. Houve a re-estruturação das políticas de desenvolvimento social e econômico, considerando, pela primeira vez, a qualidade da assistência ao desenvolvimento. A reforma econômica foi o destaque da CI na década seguinte, com atuações favoráveis à privatização e desregulação, buscando a estabilidade macroeconômica por meio de políticas para reduzir os déficits na balança de pagamentos e os déficits orçamentais, com ênfase na cooperação reembolsável. Estabeleceu-se o Consenso de Washington na tentativa de estabilizar as economias dos países em desenvolvimento, focando a estabilidade econômica em detrimento dos objetivos sociais. A década de 1990 foi marcada pela volta ao Estado como foco, reconhecendo seu papel para gerar processos sustentáveis de desenvolvimento, com destaque para inclusão dos problemas de gênero e desenvolvimento no cenário da CI. A elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) permitiu o início da avaliação do impacto das ações de cooperação sobre a

vida das pessoas. A questão da “boa governança” ganhou importância, focando a transparência e a gestão dos recursos públicos, além de priorizar a construção e o desenvolvimento de capacidades para munir os países em desenvolvimento de habilidades para agir de forma eficiente e sustentável como agentes de mudanças internas (THORBECKE, 2000; AYLLÓN, 2007; MAGALHÃES, 2009).

Desde os últimos anos do século XX até a atualidade, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) passaram a nortear os esforços internacionais e pautar as políticas públicas nacionais dos países em desenvolvimento, sendo um dos primeiros fatores considerados nos projetos de CI, que continua tendo grande relevância para o desenvolvimento dos países mais carentes. Ela ainda é muito necessária não apenas pelo aspecto moral, já que o domínio das economias cada vez mais ricas tende a criar um mundo insustentável, com mais e mais pobres sem condições de mobilidade econômica e social, mas também porque a intercomunicação da atualidade não permite ignorar as condições de vida das pessoas que vivem nos países menos desenvolvidos (AYLLÓN, 2007).

É sabido que o combate à pobreza contribui para o alcance da paz e estabilidade do sistema internacional, e que a coordenação entre governos, agências de desenvolvimento, Organizações Internacionais e ONGs fomenta o desenvolvimento.

A CI ainda é uma tentativa e uma oportunidade, a depender das condições em que é planejada e implementada, de diminuir as desigualdades e as gritantes diferenças entre os mais e menos desenvolvidos. Torna-se, cada vez mais, condição sine qua non para um mundo com menos violência, com mais oportunidades igualitárias, maior sustentabilidade, menos atentados terroristas, menos mortes preveníveis e condições de vida mais dignas para todos os povos, fatores intrínsecos às grandes diferenças existentes entre os Estados e que podem ser superados por meio do desenvolvimento.

O termo Cooperação Internacional foi introduzido após a II Guerra Mundial, em julho de 1944, na Conferência de Bretton Woods, que criou o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e constou na Resolução 200 da Assembléia Geral da ONU. No ano seguinte, passou a constar também na Carta da ONU, por sua funcionalidade na criação das condições necessárias para se atingir a estabilidade e bem-estar necessários para o estabelecimento de relações pacíficas e amistosas entre as nações, mostrando, ao menos nas origens da Organização, a preocupação em usar os recursos internacionais para a promoção do progresso social e a melhoria da qualidade de vida das populações. As atividades de Cooperação Internacional, em suas diferentes modalidades, foram iniciadas devido à necessidade de reconstruir os países afetados pelo conflito, acelerar o desenvolvimento dos países menos industrializados e visando ao estabelecimento de um ambiente mais pacífico no Sistema Internacional. (GLOSSÁRIO 2009; MACIEL, 2009)

Cabe fazer uma breve diferenciação entre os diversos termos encontrados na literatura para tratar a cooperação internacional, visando esclarecer os possíveis significados contidos em cada um. A literatura norte americana usa, na maioria das vezes, o termo *foreign aid*, ‘ajuda externa’ ou ‘ajuda internacional’ na língua portuguesa, e se refere a uma assistência que pode não ter como fim o desenvolvimento do país beneficiário. O termo ‘cooperação internacional para o desenvolvimento’ (CID) significa, ao menos em teoria, que o objetivo desta cooperação é o desenvolvimento através de iniciativa acordada entre doador e receptor, sendo uma relação horizontal e mais orientada pelas necessidades do recipiendário (*recipient-oriented*), sem a subordinação que se encontra implícita no termo ‘assistência para o desenvolvimento’, que por sua vez é mais *donor-oriented*.

Nas últimas décadas, o termo ‘cooperação’ tem substituído definitivamente o termo ajuda, reconhecendo-se grande grau de envolvimento entre doador e receptor e com maior atenção ao recipiendário (*recipient-oriented*).

Além destes termos, há ainda a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), que é a concessão (*grant*) de recurso para países em desenvolvimento realizada pelo setor público, buscando a promoção do desenvolvimento econômico e social dos países recipiendários, podendo ser na forma de empréstimos financeiros. Todavia, não pode ser destinada a fins militares ou ser de origem privada, e deve ter no mínimo 25% de concessionalidade, ou seja, subsídio (LOPES, 2008).

Pouco mais de uma década após sua criação, em 1959, a Assembléia Geral da ONU, por sua Resolução 1.383, substituiu o primeiro termo *assistência técnica* por *cooperação técnica*, que melhor representava uma relação de trocas e interesses mútuos entre as partes. Desta forma, a Cooperação Técnica Internacional visa à transferência de conhecimentos, sem conotação comercial, por meio de consultoria especializada, treinamento e capacitação de pessoal e à complementação da infra-estrutura disponível no país recipiendário da cooperação (ABC, 2005).

Apesar de não haver uma única tipologia para classificar os diferentes modos de cooperação, é preciso definir algumas categorias. Quanto ao número de participantes:

- Cooperação Bilateral: acordo entre dois países por meio de seus respectivos governos, agências oficiais, financeiras ou técnicas;
- Cooperação Multilateral: entre países tendo uma OI como intermediadora (bancos de desenvolvimento, agências e instâncias da ONU, etc.);
- Cooperação Triangular: associação de uma fonte bilateral ou multilateral e um país em desenvolvimento médio, outorgante da cooperação horizontal, para gerar ações em conjunto em favor de uma terceira nação (beneficiária);

Quanto à origem, classifica-se em:

- Cooperação Horizontal (ou Sul-Sul): países participantes são duas ou mais nações em desenvolvimento localizadas no Hemisfério Sul;
- Cooperação Vertical (ou Norte-Sul): países participantes são uma nação desenvolvida e outra em desenvolvimento localizadas respectivamente no Hemisfério Norte e Hemisfério Sul;
- Cooperação descentralizada ou não-governamental: feita por instituições da sociedade civil, e engloba a Cooperação Técnica descentralizada pública, diferente da realizada por governos locais e regionais.

<b>FORMAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO</b>	
Cooperação Econômica	Fortalecimento do setor produtivo, infra-estrutura institucional, desenvolvimento de serviços
Preferências Comerciais	Eliminação total e parcial das barreiras comerciais às exportações dos países do Sul
Ajuda Financeira	Facilitar o acesso aos capitais, investimentos produtivos, linhas de crédito preferencial para a importação, permuta, recompra ou perdão da dívida, micro-créditos
Assistência Técnica	Fortalecimento das habilidades e capacidades técnicas presentes nos países do Sul, intercâmbio de experiências e conhecimentos entre países
Ação Humanitária	Ajuda alimentícia, socorro, proteção dos direitos humanos, acompanhamento das vítimas, pressão política, denúncia, preparação, prevenção e atenuação de desastres naturais, epidemias, conflitos armados e guerras
Cooperação Científica e Tecnológica	Transferência e intercâmbio de tecnologias aplicadas a serviços básicos de educação, saúde e saneamento, investigações compartilhadas, bolsas

**Quadro 1 - Formas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**

Fonte: He Goa (2002, *apud* AYLLÓN, 2007, p.39, traduzido pelas autoras)

Como sintetizado no Quadro 1, Hegoa (2002 apud AYLLÓN, 2007, p.35) classifica as formas de cooperação internacional para o desenvolvimento em: cooperação econômica, preferências comerciais, ajuda financeira, assistência técnica, ação humanitária, cooperação científica e tecnológica, apresentando também os fins de cada tipo.

O presente estudo focou a Ajuda Financeira, especificamente prestada pelo Banco Mundial ao Brasil para o desenvolvimento de projetos relacionados à saúde.

O tema da saúde tem sido bastante estudado na área do direito ao desenvolvimento, que se caracteriza como um direito de titularidade coletiva e tem sido frequentemente debatido devido ao agravamento das condições de vida e marginalização das pessoas no mundo do pós guerra-fria, tendo adquirido maior espaço na agenda internacional e consequentemente das organizações internacionais. Na década de 1970 houve o aumento do foco na garantia das necessidades básicas humanas, principalmente o desenvolvimento humano e necessidades básicas. A saúde está incluída nestes direitos e se mostra cada vez mais como essencial para o efetivo desenvolvimento das populações (VENTURA, 2008).

Além disso, ao menos quatro dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecidos pela ONU como meta de avanço entre seus países signatários até 2015 do que considera os maiores problemas mundiais, estão relacionados à área da saúde. São eles<sup>47</sup>:

ODM 4: Reduzir a mortalidade infantil;

ODM 5: Melhorar a saúde materna;

ODM 6: Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças;

ODM 8: Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio têm sido incorporados às prioridades de cooperação em um esforço global de diminuição das diferenças e tentativa de prover os países menos desenvolvidos de meios sustentáveis para uma maior autonomia em diversas áreas.

Segundo Sato (2003), a crise do endividamento da década de 1980 contribuiu para mudar a percepção do significado de cooperação internacional para o desenvolvimento presente nas estratégias de ação das instituições de fomento, especialmente do Banco Mundial. Os programas de fomento sofreram reduções e foram reorientados, passando a contemplar projetos voltados à área da saúde, recursos ambientais e proteção das minorias.

No relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de 2010, Ban Ki-Moon, Secretário-Geral da ONU, enfatiza a importância das parcerias internacionais para que os ODM sejam atingidos até 2015:

Os líderes também se comprometeram a formar uma ampla parceria global de desenvolvimento para atingir estes objetivos universais... Este relatório mostra como muito progresso foi alcançado. Talvez o mais importante, mostra que os objetivos são realizáveis quando estratégias, políticas e programas nacionais de desenvolvimento são apoiados por parceiros internacionais de desenvolvimento<sup>48</sup>. (UNITED NATIONS, 2010, p.3, traduzido pelas autoras).

---

<sup>47</sup> Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, <http://www.pnud.org.br/odm/>.

<sup>48</sup> “Leaders also pledged to forge a wide-ranging global partnership for development to achieve these universal objectives. This report shows how much progress has been made. Perhaps most important, it shows that the Goals are achievable when nationally owned development strategies, policies and programmes are supported by international development partners”.

## O papel das Organizações Internacionais e do Banco Mundial na cooperação

As Organizações Internacionais são definidas por Seintenfus e Ventura (1999) como “associações voluntárias de Estados constituídas através de um Tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns por intermédio de uma permanente cooperação entre seus membros” (SEINTENFUS e VENTURA, 1999, pag.87). Sua importância e utilidade são reconhecidas pela Carta das Nações Unidas, que afirma que estes organismos devem buscar a manutenção da paz e segurança internacionais, além do desenvolvimento, agindo de acordo com os princípios da ONU.

Existem hoje diversas entidades classificadas como Organizações Internacionais que se diferenciam como explicitado abaixo.

- Organismos especializados das Nações Unidas: são “as várias entidades especializadas, criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus instrumentos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos...” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001, art. 57). São exemplo delas a Organização Mundial do Comércio (OMC) e Organização Mundial da Saúde (OMS).

- Organizações de cooperação econômica: são divididas em organismos de alcance continental ou regional e foram criadas visando à integração econômica, podendo ter abrangência maior. São exemplos o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) e a União Européia (UE).

- Organizações regionais: incluem instituições que buscam a integração regional e são formados majoritariamente por países desenvolvidos. Entre os exemplos estão a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

- Organizações não-governamentais: As ONG's têm como integrantes indivíduos e instituições que não sejam Estados e não têm fins lucrativos. As ONG's internacionais são organizações privadas, movidas pela solidariedade transnacional. Exemplos de ONGs são o movimento “Greepeace” e a Oxfam International.

O Banco Mundial, estabelecido em 1944 pela Convenção sobre o Banco Mundial e outros países tem sido, desde então, importante fonte de assistência técnica e financeira para países em desenvolvimento e enquadra-se como Organismo Especial da ONU. Entre seus objetivos está a redução da pobreza por meio de projetos em diversas áreas, que variam da construção de escolas, hospitais e estradas ao desenvolvimento de programas para a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

O Grupo do Banco Mundial constitui-se como organização multilateral com 187 países-membros e é formado por cinco instituições, sendo duas delas mais importantes para o desenvolvimento dos países: o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), ou apenas Banco Mundial, e a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA).

Contudo, os dois órgãos têm focos distintos, enquanto o BIRD busca reduzir a pobreza nos países de renda média e nos países pobres com capacidade para obter crédito, a IDA trabalha com os países mais pobres.

As duas organizações oferecem créditos a juros baixos, empréstimos sem juros e doações aos países em desenvolvimento para diversas propostas que variam do investimento em educação e saúde, passando pelos processos e melhoria da administração pública, infraestrutura financeira e desenvolvimento do setor privado ou agricultura e meio ambiente. O estatuto do Banco Mundial estabelece que apenas países em desenvolvimento podem receber financiamento com recursos de seus fundos (BANCO MUNDIAL, 2010).

São dois os tipos de empréstimo oferecidos pelo Banco Mundial: financiamentos para investimento em bens, obras e serviços, destinados a apoiar os projetos de desenvolvimento

social e econômico em diversos setores, e empréstimos de ajuste, que visam prestar assistência às reformas institucionais e de políticas. Além dos recursos financeiros, o Banco fornece também conhecimento internacional para apoiar os países, e financia projetos que tenham objetivos claros e definidos em áreas específicas, como a área da Saúde, abordada nesta pesquisa

O Convênio Constitutivo do Banco Mundial estabelece que esta OI fará empréstimos apenas a governos (federal, estadual ou municipal) ou às agências e órgãos controlados por eles, sendo a União a avalista final dos financiamentos. Estes financiamentos representam normalmente 50% do custo total dos projetos, sendo que o restante é proveniente de recursos de contrapartida do país.

No Brasil, os financiamentos do Banco Mundial são coordenados pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEAIN-MPO). As secretarias de fazenda, planejamento ou das áreas específicas dos projetos nos estados e municípios iniciam os procedimentos no âmbito local. Após a proposição inicial feita à SEAIN, os projetos ainda precisam da autorização da União, dada pela Procuradoria Geral da Fazenda Federal e Secretaria do Tesouro Nacional, e tramitam no Senado. O Acordo Final é elaborado em negociação com o Banco Mundial. Após aprovação da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (CAE), o projeto é publicado e suas condições de efetividade são determinadas. Por fim, o financiamento é assinado entre representantes do mutuário e do Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2010).

### **Desenho do Estudo**

Este projeto objetiva descrever os projetos na área da saúde firmados entre o Brasil e o Banco Mundial e finalizados até 2009.

Devido à necessidade de delimitação da abrangência deste estudo, decidiu-se focar os financiamentos concedidos a projetos na área da Saúde, uma vez que é prioritária, ao lado de educação, agricultura e meio ambiente, para o desenvolvimento dos países.

A pesquisa dos projetos foi realizada com base em dados secundários, obtidos por meio de busca em banco de dados. Dessa forma, foram levantados os projetos de cooperação firmados pelo Brasil com o Banco Mundial, disponíveis na página eletrônica do Banco. O critério de inclusão foram os projetos já concluídos (closed projects) até 2009, sem limitação de vigência ou ano de conclusão, apenas firmados com o Brasil, que tivessem a saúde como área de concentração (major sector), com qualquer linha de financiamento (product line) e instrumento de crédito (lending instrument), tendo o desenvolvimento humano<sup>49</sup> como tema central (major theme) e a saúde como objetivo/meta-tema (goal/metatheme). A busca com estes critérios resultou em 19 projetos. Após a leitura das informações dos projetos, foram selecionados apenas os que explicitamente mencionassem a relação com a área da saúde no título. A fim de facilitar a descrição e comparação dos dados, os resultados foram exportados para uma planilha, opção dada pelo próprio banco de dados consultado. Os dados foram analisados com foco nos trabalhos publicados em periódicos nacionais e internacionais sobre o tema.

Por fim, foram levantados os ODM relacionados à área da saúde com os quais os projetos tinham relação e descritas as áreas específicas dentro da área da saúde focadas pelos projetos.

---

<sup>49</sup> Os temas relacionados à saúde são subcategorias de desenvolvimento humano na base de dados.

## Projetos da Área da Saúde desenvolvidos entre o Banco Mundial e o Brasil

Foram encontrados 12 projetos que atendiam aos critérios de inclusão, aprovados entre 1986 e 2004, e com data de encerramento entre 1995 e 2009. Todos os projetos são empréstimos concedidos ao Governo Brasileiro ou a Governos estaduais brasileiros, tendo os seguintes órgãos como agências implementadoras: Ministério da Saúde, Secretarias estaduais de Saúde, Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e Fundação Nacional de Saúde (FUNASA)<sup>50</sup>.

O custo total<sup>51</sup> dos 12 projetos foi de US\$2964,10 milhões, dos quais US\$ 1557,59 foram fruto de empréstimo do Banco Mundial e US\$1406,6 de outras fontes. Observa-se que não houve doação de recursos nos projetos pesquisados, apenas empréstimos.

Os projetos tiveram duração média de 77 meses, ou 6,4 anos. A média do montante financiado em cada projeto foi de US\$ 129,80 milhões, sendo a média do custo total de cada projeto US\$ 247 milhões.

Em 8 dos 12 projetos pesquisados, a União (República Federativa do Brasil) foi a parte que tomou o empréstimo. Dois projetos mencionam apenas “Governo do Brasil”, em um dos projetos consta que foi o “Governo”, sem especificar se a União ou Governo estadual e um dos financiamentos foi concedido ao Governo do estado da Bahia.

Os 12 projetos estão classificados no meta-tema 1 de Combate ao HIV/AIDS, Malária e outras doenças (9); Saúde (2) ou Melhoria da saúde materna (1).

Por serem muitas vezes projetos intersetoriais, a base de dados consultada mostra qual percentual do projeto abrange determinado setor<sup>52</sup>. Dos projetos consultados, 83,3% tinham ao menos 82% de sua área de concentração (major sector) na saúde (Health and other social services (Health)).

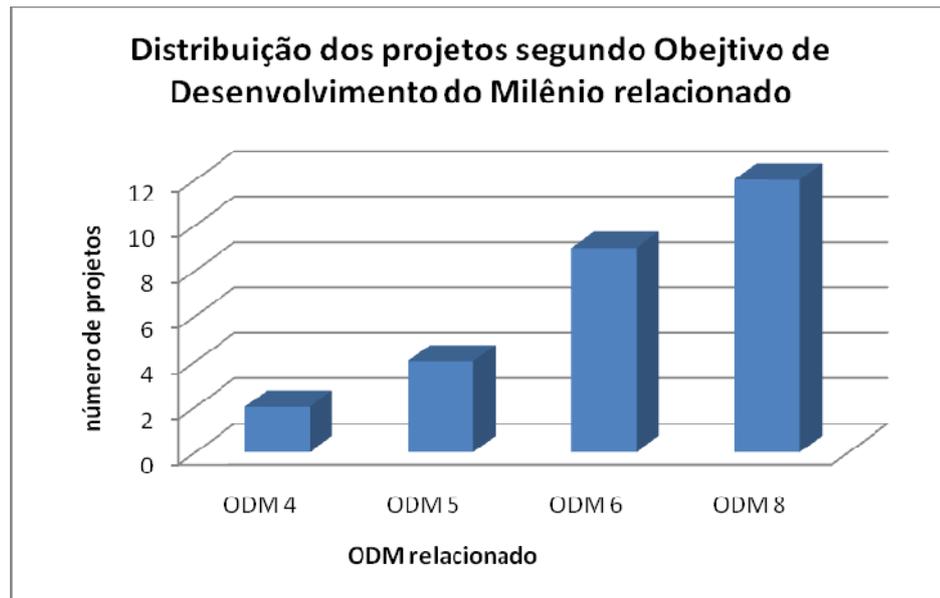
Além disso, 91% dos projetos estavam relacionados a algum ODM no seu objetivo principal (goal 1), sendo que o único que não tinha o objetivo principal relacionado a um ODM possuía seu terceiro objetivo (goal 3) relacionado. O Gráfico 1 apresenta a distribuição dos projetos segundo ODM relacionado. Foram considerados os ODM de maior percentual presentes no projeto. Nos casos de percentual idêntico, ambos foram considerados. A relação com os ODM foi confirmada na área ‘*implementation and results*’ da base de dados, que apresenta os ‘*Millennium Development Goals for This Project*’, corroborando o que foi identificado nos objetivos dos projetos.

---

<sup>50</sup> No caso da FUNASA em nome das extintas Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (Sucam) e Fundação Serviço de Saúde Pública (FPESP).

<sup>51</sup> O custo total dos projetos é expresso em milhões de dólares americanos (US\$) e inclui o financiamento do Banco Mundial e de fontes não-bancárias. Nos projetos encerrados, o montante expresso é o compromisso acordado na aprovação pela Diretoria, não refletindo cancelamentos que possam ter ocorrido (Banco Mundial).

<sup>52</sup> Todos os projetos do Banco Mundial são classificados por setores que agrupam atividades econômicas com base nos tipos de bens ou serviços produzidos. Um projeto pode ser classificado em até 5 setores. A cada setor é atribuído um percentual do total de recursos comprometidos (Banco Mundial).



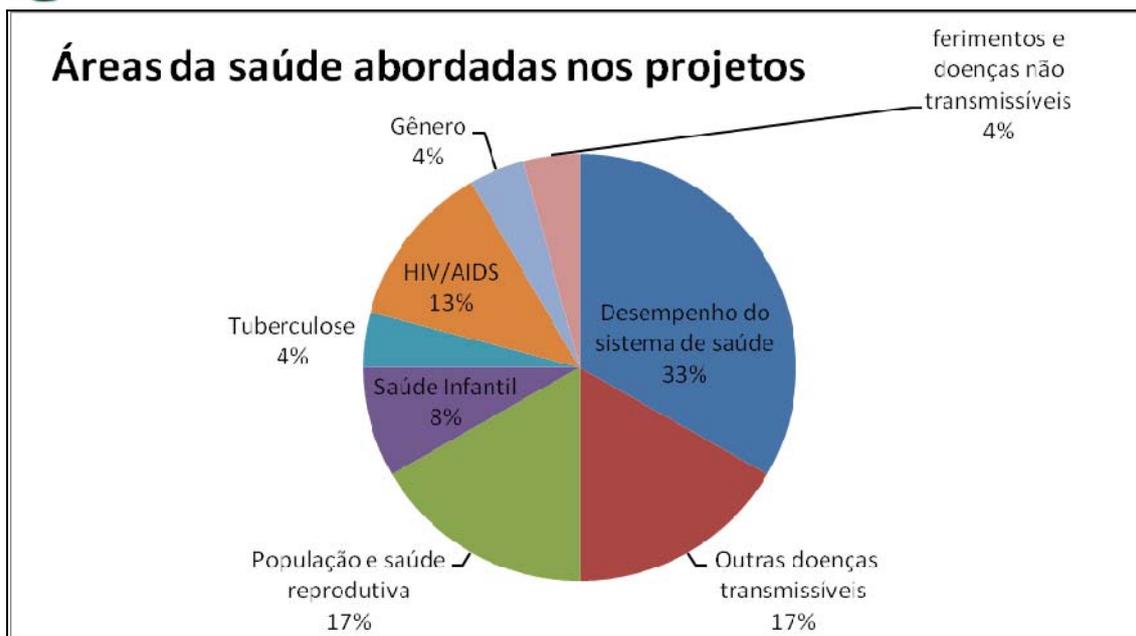
**Gráfico 1 - Relação dos projetos com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2010

A análise do Gráfico 1 permite inferir que o ODM 8 (Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento) está presente nos objetivos de todos os projetos, já que trata exatamente das relações de cooperação visando o desenvolvimento. O ODM 6 (Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças) é o segundo mais frequente, sendo parte dos objetivos de nove projetos, seguido pelo ODM 5 (Melhorar a saúde materna), objetivo de quatro projetos e ODM 4 (Reduzir a mortalidade infantil), presente nos objetivos de dois projetos.

Foi possível observar que os projetos na área da saúde firmados entre o Brasil e o Banco Mundial descritos neste trabalho relacionam-se, de maneira geral, a áreas específicas dentro da área da saúde, consideradas prioritárias e com maior déficit no Brasil, tais como: Desempenho do sistema de saúde; outras doenças transmissíveis; população e saúde reprodutiva; saúde infantil; tuberculose; HIV/AIDS; gênero; ferimentos e doenças não transmissíveis.

O Gráfico 2 ilustra a distribuição destas áreas específicas, entre as oito áreas mencionadas nos temas (themes) dos projetos analisados.



**Gráfico 2 - Distribuição das áreas específicas na área da saúde abordadas nos temas dos projetos**

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2010

A análise do Gráfico 2 evidencia a concentração de temas que objetivaram realizar ações na área de ‘desempenho do sistema de saúde’ (33%), seguido por atividades relacionadas a ‘outras doenças transmissíveis’ (17%) e ‘população e saúde reprodutiva’ (17%).

As áreas com menor presença entre os temas foram ‘gênero’, ‘tuberculose’ e ‘ferimentos e doenças não-transmissíveis’, todos concentrando 4% do total de ações encontradas nos projetos. Os temas ‘saúde infantil’ e ‘HIV/Aids’ tiveram presença intermediária, com 8% e 13%, respectivamente, de recorrência entre os temas encontrados.

Apesar de ter sido possível descrever os projetos na área da saúde firmados entre o Brasil e o Banco Mundial e finalizados em 2009, observa-se que esta análise quantitativa não considerou o montante aplicado em cada tema, nem a porcentagem de cada projeto destinada a eles, tendo avaliado apenas a recorrência da presença dos temas nos projetos.

### Considerações Finais

O alcance de melhores condições pelos países em desenvolvimento depende hoje, em grande parte, das possibilidades de cooperação internacional existentes, algumas das quais comprovadamente instrumentos de avanço para estes países.

A consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no ano de 2015 por todos os países-membros da ONU está sujeita ao concerto destes e de Organizações Internacionais em ações coordenadas. Os projetos descritos nesta pesquisa se mostram como ações conjuntas, com a contribuição do Banco Mundial, que possibilitam ao Brasil atuar para a obtenção de êxito nesta área, diretamente relacionada aos ODM. As áreas específicas focadas pelos projetos são de grande relevância, pois abordam doenças que acometem milhares de brasileiros, muitas delas transmissíveis e investimento em ações de controle e prevenção que possuem importante papel nas políticas públicas na área da saúde.

O direito das populações à saúde e ao desenvolvimento é um vasto campo de estudo. Pesquisas mais abrangentes poderão analisar a contribuição efetiva que tem sido gerada pelos

projetos realizados com financiamento do Banco Mundial para esta área, para verificação e mesmo proposição de mudanças e melhorias na cooperação atualmente realizada.

A pesquisa, como estudo descritivo, aborda preliminarmente os dados contidos na base de dados da página eletrônica do Banco Mundial. Para compreender o teor dos projetos, seria necessária uma análise pormenorizada dos relatórios dos projetos desenvolvidos. Sugere-se, assim, a realização de estudos futuros de avaliação dos projetos desenvolvidos pelo Brasil e Banco Mundial na área da saúde.

## Referências

- ABC, Agência Brasileira de Cooperação. Via ABC. Publicação da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores. Brasília: Coordenação Geral de Comunicação e Informação, Julho de 2005, 8 p. Disponível em <<http://www.abc.gov.br/documentos/via-ABC.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2010
- AYLLÓN, Bruno. *La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Carta Internacional, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 32-47, out. 2007.
- BANCO MUNDIAL, Grupo Banco Mundial. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br/>> Acesso em: 08 dez. 2010
- GLOSSÁRIO: Cooperação Técnica Internacional. Revista RETS. Ano 1, n.01, p.10-11, nov/dez 2008 e jan 2009.
- KEOHANE, Robert O. *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- LOPES, Luara Landulpho Alves. A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): O Brasil como doador. Dissertação de Mestrado. São Paulo: San Tiago Dantas, 2008.
- MACIEL, Tadeu Morato. A Cooperação Sul-Sul como contribuição estratégica para a política externa brasileira. In: Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP e PUC/SP), São Paulo, 2009.
- MAGALHÃES, Thais Quezado Soares. A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento na Política Externa do Governo Lula (2003-2006): O Brasil e o continente Africano. Monografia de Especialização. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A carta da ONU e o Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Nova Iorque: Departamento de Informações Públicas, 2001.
- SATO, Eiiti. Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI. Revista Brasileira de Política Internacional/IBRI, v. 46, n.2, p.161-176, 2003.
- SEITENFUS, Ricardo e VENTURA, Deisy. Introdução ao direito internacional público. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1999.
- THORBECKE, Erik. *The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950-2000*. In: TARP, Finn. *Foreign Aid and Development: Lessons Learned and Directions for the Future*. London: Routledge, 2000, p.17-47.
- UNITED NATIONS. *The Millennium Development Goals Report*. New York: 2010.
- VENTURA, Carla Aparecida Arena. *Health and Human Development: nursing and the human right to health in Brazil*. Revista Gaúcha de Enfermagem (UFRGS. Impresso), v. 29, p. 137-142, 2008.