



TRADIÇÕES DAS PESQUISAS EM COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM SAÚDE BRASILEIRA

TRADITIONS OF RESEARCH IN BRAZILIAN'S INTERNATIONAL COOPERATION ON HEALTH

Pietro Barrios Tronco¹
Ademar Pozzatti Júnior²

RESUMO

O artigo aborda a literatura de cooperação internacional em saúde brasileira, objetivando mapear as tradições de pesquisa sobre esse objeto de estudo a partir da análise metateórica laudaniana. Entende-se que a utilização dessa metateoria permite visualizar as tradições de pesquisa nesse campo e sua evolução da aplicação desse objeto de estudo em pesquisas recentes. A pergunta que guia esse artigo é quais são as tradições nas pesquisas em cooperação internacional em saúde brasileira? Metodologicamente, a pesquisa realiza levantamento bibliográfico no *software* Publish or Perish (PoP) para obter as produções acadêmicas sobre o tema. A análise das produções selecionadas foi de cunho indutivo e qualitativo, com a finalidade de explorar algumas tendências nas pesquisas desse campo, como os objetos, escalas e modalidades no campo de estudo da cooperação em saúde brasileira. Dentre as descobertas, observa-se que as obras mais citadas sobre o tema se concentram em pesquisas de autores vinculados à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e de suas teorizações a partir da cooperação conduzida por esta agência governamental. Ainda, entende-se que as tradições de pesquisa em cooperação internacional em saúde brasileira concentram-se no campo de estudo das Relações Internacionais, de modo que pesquisas recentes na área podem expandir as ferramentas para se investigar esse objeto de pesquisa.

Palavras-chave: Brasil; Cooperação Internacional em saúde; Laudan; Metateoria.

ABSTRACT

The article discusses the literature on Brazilian international health cooperation, aiming to map research traditions on the topic through a Laudanian metatheoretical analysis. It is understood that the use of this metatheory allows for visualizing the research traditions in this field and their evolution in the application of this subject in recent studies. The question that guides this article is: what are the traditions in Brazilian international health cooperation research? Methodologically, the research conducts a bibliographic survey using the Publish or Perish (PoP) software to obtain academic productions on the subject. The analysis of the selected productions was inductive and qualitative in nature, with the purpose of exploring some trends in research in this field, such as the objects, scales, and modalities in the field of study of Brazilian health cooperation. Among the findings, it is noted that the most cited works focus on research by authors associated with the Oswaldo Cruz Foundation (Fiocruz) and their theories

¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (PPGRI-UFSM). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria. Email: pietro.barrios@acad.ufsm.br.

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD), do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) e do Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Coordenador do NPPDI - Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito Internacional (CNPq/UFSM). Mestre e Doutor em Direito das Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).



Dias 30 e 31 de outubro de 2024 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

stemming from the cooperation led by this governmental agency. Furthermore, it is understood that the research traditions in international cooperation in Brazilian health are concentrated in the field of International Relations, indicating that recent studies in the area may integrate new fields of knowledge and tools for investigating this research object, exploring interdisciplinary research.

Keywords: Brazil; International Cooperation on Health; Laudan; Metatheory

INTRODUÇÃO

O artigo aborda a literatura de cooperação internacional brasileira em saúde, com foco em mapear as tradições de pesquisa sobre o tema a partir de uma análise metateórica. As metateorias são ferramentas que permitem a avaliação da progressividade de teorias científicas e possibilitam verificar o sentido normativo a ser seguido na construção e no desenvolvimento de tais teorias³. Dessa forma, entende-se que elas são ferramentas úteis para compreender a aplicação de certos objetos de pesquisa, como o caso da cooperação internacional em saúde brasileira.

No campo de pesquisa das Relações Internacionais, duas metateorias tem maior destaque: a lakatosiana e a laudaniana^{4 5 6}. Para a primeira metateoria, conduzir uma avaliação da progressividade significa filiar-se-á uma corrente teórica das relações internacionais e verificar a produção de conhecimento científico dentro dessa matriz teórica. Por outro lado, a metateoria laudaniana parte de uma outra perspectiva para investigar a produção de conhecimento científico. O emprego dessa perspectiva, que nesse artigo será chamado de eclética, não pretende ignorar ou substituir o conhecimento científico criado dentro das tradições de pesquisas específicas (para Lakatos, as teorias), mas sim, busca expandir o repertório de ferramentas analíticas, conceitos teóricos, dispositivos teóricos e dados empíricos para a resolução de problemas teórico/conceituais⁷.

Para este trabalho, a metateoria laudaniana se alinha ao objetivo geral do trabalho

³ CASTAGNA, Leonardo Miglioranza. **Análise metateórica da sociologia histórica a partir de Lakatos e Laudan**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2019

⁴ ELMAN, C.; ELMAN, M. F. (org.). **Progress in international relations theory: appraising the field**. Cambridge, Mass: MIT Press, 2003.

⁵ LAUDAN, Larry. **Progress and its problems: Toward a theory of scientific growth**. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1977.

⁶ SIL, R.; KATZENSTEIN, P. J. Analytic eclecticism in the study of world politics: Reconfiguring problems and mechanisms across research traditions. **Perspectives on Politics**, v. 8, n. 2, p. 411-431, jun. 2010.

⁷ *Ibid.*, 2010.



Dias 30 e 31 de outubro de 2024 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

em investigar o engajamento dos autores com esse tema, de tal modo que a adoção de uma perspectiva metateórica mais rígida (em relação à filiação a uma ou outra teoria), lakatosiana⁸, iria contra os propósitos deste estudo, muito embora no âmbito da cooperação internacional a filiação de autores seja mais notável.

Metodologicamente, a análise das tradições de pesquisa envolve um levantamento bibliográfico sobre o tema, que ocorreu no *software* Publish or Perish (PoP) onde foi realizada uma pesquisa na base de dados do Google Scholar com o seguinte *prompt*: cooperação “Sul-Sul saúde” OR “humanitária saúde” OR “estruturante” OR “saúde”. Não houve recorte temporal para a busca. Como critérios de triagem dos trabalhos acadêmicos, só foram incluídas as publicações que tivessem (1) ao menos 10 citações e (2) que estivessem entre os 50 mais avaliados no *GSRank*. Por fim, para refinar o número final de publicações selecionadas para compor as tradições de pesquisa, foram excluídos os trabalhos que, porventura, não tratassem de cooperação internacional estritamente falando. O trabalho realizou uma análise qualitativa do acervo levantado, sendo esta análise de cunho indutivo, na medida em que objetivou analisar o tema sem sua predefinição.

Para relatar e discutir as descobertas da pesquisa, este artigo está dividido em duas partes. O primeiro capítulo discute a metodologia da pesquisa, o referencial metateórico utilizado e as produções científicas obtidas nas tradições de pesquisa. O segundo capítulo discute as tradições de pesquisa em cooperação internacional brasileira em saúde.

⁸ Elman; Elman, 2003.



1 REFERENCIAL (META)TEÓRICO E METODOLOGIA DA PESQUISA PARA A ANÁLISE METATEÓRICA LAUDANIANA

Com o objetivo de elucidar o enquadramento metateórico apresentado, esta seção analisa como os autores da cooperação internacional em saúde brasileira têm se engajado com o tema, ou seja, pretende-se traçar as tradições de pesquisa no campo de Relações Internacionais. Antes de abordá-las, a apresentação dos métodos e técnicas de pesquisa envolvidas na análise das tradições de pesquisa se faz necessária.

O levantamento bibliográfico deste trabalho foi realizado com auxílio do *software Publish and Perish (PoP)*, onde foi realizada uma pesquisa na base de dados do Google Scholar, sem recorte temporal, excluindo as citações e patentes, com o seguinte *prompt*: cooperação “Sul-Sul saúde” OR “humanitária saúde” OR “estruturante” OR “saúde”.

Para as tradições de pesquisa, foi possível obter 400 publicações acadêmicas sobre o tema, num recorte de tempo que abrange os últimos 30 anos (1994-2024), com uma média de 5,86 citações por publicação. Em seguida, os dados encontrados passaram por novo filtro que selecionou apenas as publicações que tinham (1) ao menos 10 citações e (2) que estivessem entre as 50 mais avaliadas no *GSRank*. Ainda, foram excluídos trabalhos que não fossem artigos em periódicos e que não fossem estritamente sobre cooperação internacional em saúde, em um processo que envolveu sua leitura e filtragem. Logo, não foram considerados trabalhos que versam sobre cooperação interprofissional⁹, gestão pública¹⁰ e cooperativismo¹¹ ou trabalhos publicados antes¹² da institucionalização da cooperação internacional para o desenvolvimento, que ocorreu a partir do fim da Segunda Guerra Mundial¹³. A Tabela 1, que está abaixo, apresenta a seleção das publicações utilizadas para avaliar as tradições de pesquisa e as publicações recentes em cooperação internacional em saúde brasileira.

⁹ MATUDA, C. G.; AGUIAR, D. M. DE L.; FRAZÃO, P. Cooperação interprofissional e a Reforma Sanitária no Brasil: implicações para o modelo de atenção à saúde. *Saúde e Sociedade*, v. 22, n. 1, p. 173-186, jan. 2013.

¹⁰ MENICUCCI, T.; MARQUES, A. M. DE F. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. *Dados*, v. 59, n. 3, p. 823-865, jul. 2016.

¹¹ ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. P. de. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. *Cadernos Metrópole*, [S. l.], n. 11, 2012.

¹² SANTOS, L. A. C.; FARIA, L. R. A cooperação internacional e a enfermagem de saúde pública no Rio de Janeiro e São Paulo. *Horizontes*, Bragança Paulista, v. 22, n. 2, 2004.

¹³ MILANI, Carlos R. S. A evolução histórica da cooperação norte-sul. In: SOUZA, André de Mello e. (Org.). *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2014. p. 33-56.



Tabela 1 - Publicações selecionadas para avaliar as tradições de pesquisa em cooperação internacional em saúde brasileira (7 artigos)

Referência	Título do trabalho	GSRank	Nº de citações
Almeida <i>et al</i> (2010)	A concepção brasileira de “cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”	1	180
Buss, Ferreira (2010)	Ensaio crítico sobre a cooperação internacional em saúde	2	93
Buss, Ferreira (2010)	Diplomacia da saúde e a cooperação Sul-Sul: as experiências da Unasul saúde e do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)	6	78
Buss, Ferreira (2011)	Cooperação e integração regional em saúde na América do Sul: a contribuição da Unasul-Saúde	7	63
Paiva, Pires-Alves, Hochman (2008)	A cooperação técnica OPAS-Brasil na formação de trabalhadores para a saúde (1973-1983)	8	56
Santana (2011)	Um olhar sobre a cooperação Sul-Sul em saúde	3	54
Milani, Lopes (2014)	Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012	16	43

Fonte: Autores, com base nos dados do Publish or Perish

Uma vez delimitada a aldeia de investigação empírica, a próxima etapa consistiu na análise qualitativa do acervo, de cunho indutivo, pois não se buscava apresentar uma ou mais perspectivas teóricas para se investigar a cooperação internacional em saúde brasileira, mas sim o que *a literatura* sobre o tema entende como tal. A escolha adotada, embora mais trabalhosa, permitiu uma melhor compreensão de como os autores se engajam com o tema e quais são os enfoques temáticos e geográficos para essa cooperação.

Antes de tomar esse passo, faz-se necessária uma contextualização das abordagens metateóricas para investigar a progressividade nas produções científicas do campo das Relações Internacionais e por quê são úteis para pensar esse objeto de estudo. Para Lake (2013, p. 568, tradução própria) “[a] história do campo das relações internacionais é tipicamente contada como uma série de Grandes Debates, batalhas épicas entre titãs que moldaram a direção da investigação e do conhecimento por décadas”¹⁴. Desde o início da disciplina, as teorias tiveram papel central na construção da história do campo, por meio

¹⁴ LAKE, D. A. Theory is dead, long live theory: The end of the Great Debates and the rise of eclecticism in International Relations. *European Journal of International Relations*, [s. l.], v. 19, n. 3, p. 567-587, 2013.



de grandes debates teóricos que delinearão o desenvolvimento da disciplina e que definirão os parâmetros para avaliação do conhecimento científico e das próprias teorias, marcadas por diferentes elementos epistemológicos.

Para refinar a avaliação das teorias e da própria produção de conhecimento científico em diversas áreas, as metateorias são ferramentas que permitem a avaliação da progressividade de teorias científicas e possibilitam verificar o sentido normativo a ser seguido na construção e no desenvolvimento de tais teorias¹⁵. De outra maneira, as metateorias são “uma forma de descrever e avaliar a trajetória de diferentes agregados teóricos”¹⁶. Embora não seja o objetivo dessa pesquisa, faz-se necessário destacar que as perspectivas metateóricas de Popper¹⁷ e Kuhn¹⁸ influenciaram os contornos dos debates de relações internacionais e das duas propostas metateóricas predominantes no campo, a de Imre Lakatos¹⁹ e a de Larry Laudan²⁰.

A partir de uma metateoria, é possível refletir sobre a visão dos autores a partir de elementos como as unidades de análise, fontes do conhecimento e progressividade (Castagna, 2019). Para Lakatos²¹ e Laudan²², as unidades de análise são os conjuntos teóricos, chamados de Programas de Pesquisa Científica e Tradições de Pesquisa. Contudo, embora exista uma certa concordância com a perspectiva de Kuhn²³, no sentido das unidades de análise serem conjuntos teórico, Lakatos²⁴ e Laudan²⁵ rejeitam que deva haver um único paradigma na disciplina, mas sim pressupõem a existência de diversos conjuntos teóricos rivais. As fontes de conhecimento “envolve[m] a aceitação mais ou menos rígida de pressupostos não necessariamente testáveis, ambos (Lakatos e Laudan) veem a construção científica a partir do teste e da disputa entre teorias e hipóteses”²⁶. Por fim, a progressividade consiste, para Lakatos²⁷, na capacidade de predição das teorias e, para

¹⁵ CASTAGNA, 2019.

¹⁶ No original, “a way to describe and evaluate the trajectory of different theoretical aggregates”. Elman; Elman, 2003, p. 7.

¹⁷ POPPER, K. *The Logic of Scientific Discovery*. Londres: [Ed. bras. A lógica da pesquisa científica. São Paulo: Cultrix, 2000.], 1959.

¹⁸ KUHN, T. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: Chicago University Press, 1962.

¹⁹ LAKATOS, I. Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes. In: LAKATOS, I.; MUSGRAVE, A. (Eds.). *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

²⁰ Laudan, 1977.

²¹ Lakatos, 1970.

²² Laudan, 1977.

²³ Kuhn, 1962.

²⁴ Lakatos, 1970.

²⁵ Laudan, 1977.

²⁶ Castagna, 2019.

²⁷ Lakatos, 1970.



Dias 30 e 31 de outubro de 2024 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

Laudan²⁸, na sua capacidade de resolver problemas teórico-conceituais e empíricos.

Em face disso, é possível identificar períodos nos quais houve diferentes perspectivas metateóricas influenciando os contornos dos debates teóricos da disciplina. Resumidamente, há três períodos principais: (1) 1980-1990, visão científica de Kuhn, caracterizada pelos debates paradigmáticos; (2) fim de 1990 até os anos 2000, visão a partir dos conjuntos teóricos lakatosianos para investigar a produção de conhecimento científico; e (3) metade dos anos 2000 em diante, introdução de abordagem ecléticas nas teorias de Relações Internacionais, caracterizadas pela centralidade na resolução de problemas teórico-empíricos²⁹. De modo geral, há pouco consenso entre os próprios autores acerca da questão dos grandes debates, o que sustenta a afirmação de Lake (2013, p. 567, tradução própria) de que “o campo estaria em uma posição melhor se focasse em problemas reais importantes e alcançasse progresso dentro de cada abordagem de acordo com seus próprios critérios de sucesso”³⁰.

Nesse ponto, tanto as perspectivas de Lake³¹ como a de Nogueira e Messari convergem ao apresentar uma versão diferente dessa história da disciplina, na qual uma pluralidade de abordagens e contribuições teóricas não são excluídas dessa história, as quais são chamadas teorias ecléticas ou de alcance intermediário. Essas teorias ecléticas surgiram *dentro dos e nas fissuras entre os grandes debates*, preocupadas em investigar as relações internacionais a partir de um enquadramento teórico de menor alcance, combinando uma variedade de métodos de pesquisa que não necessariamente se enquadram nos debates *mainstream* da disciplina, ou de filiação lakatosiana³².

Como apontam Katzenstein e Sil³³, as abordagens ecléticas se enquadram na perspectiva metateórica laudanianiana, na medida que se mostram preocupadas com a resolução de problemas teóricos-conceituais. Diferentemente da visão lakatosiana, de que as teorias devem predizer novos fatos a partir do teste empírico, o enfoque laudanianiano/eclético busca “examinar as maneiras pelas quais uma abordagem de resolução de problemas na investigação científica pode lançar uma nova luz sobre uma série de [...] questões relacionadas ao progresso científico”³⁴, se concentrando nos *problemas* explicados. Nesse sentido, Katzenstein e Sil³⁵ argumentam que o ecletismo analítico se

²⁸ Laudan, 1977.

²⁹ Castagna, 2019.

³⁰ Lake, 2013.

³¹ *Ibid.*, 2013.

³² Lake, 2013.

³³ Sil; Katzenstein, 2010.

³⁴ Elman; Elman, 2003.

³⁵ Sil; Katzenstein, 2010.



Dias 30 e 31 de outubro de 2024 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

distingue pelo fato de que as categorias de análises inseridas, inicialmente, em tradições de pesquisas diferentes, podem ser separadas de suas fundações, o que permite uma maior maleabilidade e transcende a visão mais tradicional de Programas de Pesquisa Científico concorrentes.

Para os autores, o

eclétismo analítico é baseado em uma fundação pragmatista que evita debates metateóricos e incentiva práticas acadêmicas voltadas para a geração de formas criativas de conhecimento, que envolvam adeptos de diferentes tradições em conversas significativas sobre problemas substantivos na vida internacional.³⁶

Ainda, a abordagem eclética não ignora ou pretende substituir o conhecimento científico criado dentro das tradições de pesquisas específicas, mas sim, busca expandir o repertório de assunções, ferramentas analíticas, conceitos teóricos, dispositivos teóricos e dados empíricos para responder a determinados problemas³⁷. Com base nisso, as tradições de pesquisa laudanianas permitem o diálogo entre disciplinas e autores que, por vezes, partem de tradições até mesmo concorrentes, para a construção de uma estrutura de resolução de problemas teórico-conceituais e empíricos³⁸.

É a partir dessa compreensão de uma agenda de pesquisa sobre cooperação internacional brasileira em saúde menos disciplinar - o que caracterizaria um programa de pesquisa de tipo lakatosiano, segundo Elman & Elman³⁹ - e mais orientada para a resolução de problemas concretos que este trabalho se organiza e a razão pela qual objetiva compreender melhor as tradições de pesquisa sobre o tema em língua portuguesa. Estamos convencidos, com Katzenstein & Sil⁴⁰, de que uma abordagem eclética permite uma melhor compreensão da produção científica sobre esse tema, com base nas diversas tradições de pesquisa e nas suas aplicações recentes plurais, sem as discriminar a partir das fundações de suas tradições de pesquisa. Em virtude disso, a orientação de resolução de problemas conceituais e empíricos é deveras relevante para a análise do tema, na medida em que possibilita visualizar e avaliar a aplicação empírica da cooperação internacional em saúde brasileira.

Não obstante, a abordagem eclética permite a resolução de problemas a partir da

³⁶ Sil; Katzenstein, 2010.

³⁷ *Ibid.*, 2010.

³⁸ Laudan, 1977.

³⁹ Elman; Elman, 2003

⁴⁰ Sil; Katzenstein, 2010.



Dias 30 e 31 de outubro de 2024 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

convergência de visões oriundas de diferentes matrizes metodológicas e teóricas, de tal modo que a produção científica pode ser feita por meio de pontes interdisciplinares entre diferentes áreas do conhecimento. Sendo assim, é com base nesse entendimento que a próxima seção deste trabalho é estruturada.

2 AS TRADIÇÕES DE PESQUISA EM COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM SAÚDE BRASILEIRA

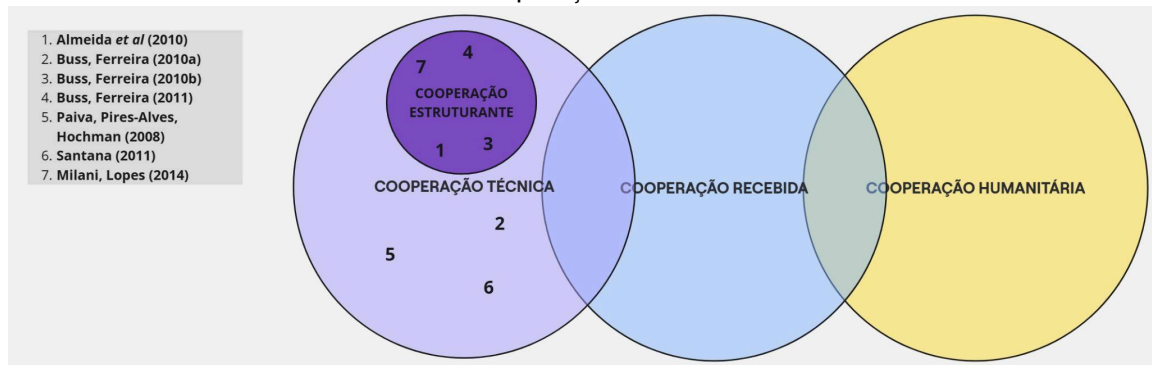
Para a apresentação da análise das tradições de pesquisa em cooperação internacional brasileira em saúde, escolheu-se a utilização de diagramas de Venn (Figuras 1, 2, 3, 4, 5 e 6) para condensar as perspectivas dos autores sobre determinados aspectos da aplicação desse conceito. A escolha desse formato de apresentação dos dados foi realizada após a leitura dos artigos selecionados, e objetiva localizar a produção científica sobre o tema a partir desses enquadramentos, o que pode auxiliar a entender tendências teóricas acerca da temática. Nesse sentido, o escopo deste trabalho não compreende uma revisão compreensiva dos textos obtidos, mas sim a partir dos aspectos que foram identificados como mais relevantes para separar a literatura sobre cooperação internacional brasileira em saúde.

A Figura 1, abaixo, envolve as modalidades de cooperação internacional brasileira em saúde, em um diagrama de Venn linear com três conjuntos (cooperação técnica, estruturante, recebida e humanitária). Para a elaboração desse diagrama, seguiu-se a orientação oferecida pelo Ministério das Relações Exteriores e pela Agência Brasileira de Cooperação em relação à cooperação internacional brasileira, que compreende a cooperação técnica como o conjunto das ações de cooperação prestada e recebida pelo país, além da cooperação humanitária, que é entendido como uma modal à parte da cooperação técnica⁴¹. Conforme as diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional bilateral e multilateral da ABC (2024), “uma iniciativa concebida nessa modalidade de intercâmbio com o exterior não comporta ações que, essencialmente, se caracterizem como assistenciais ou humanitárias”⁴². Portanto, este trabalho não entende que é possível combinar as duas ações, sendo atividades que podem ocorrer com o mesmo país parceiro, muito embora ocorram de maneira distinta e não em conjunto.

⁴¹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Cooperação Técnica. [Brasília]: MRE, 2024a.

⁴² BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral. Ministério das Relações Exteriores, 6ª ed., Brasília, Agência Brasileira de Cooperação, 2024b.

FIGURA 1 - Modalidades de cooperação internacional em saúde brasileira



Fonte: Elaboração própria, com base nos artigos das tradições de pesquisa.

Dentre a literatura analisada, há uma predominância de publicações de autores vinculados à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e ao Centro de Relações Internacionais em Saúde da Fiocruz (CRIS/Fiocruz)^{43 44 45 46 47}. As contribuições de alguns dos autores refletem a construção teórica de pesquisadores e formuladores de política da Fiocruz sobre o surgimento da Cooperação Estruturante em Saúde, que nasce no âmbito da cooperação técnica Sul-Sul em saúde brasileira e é inovadora pois integra recursos humanos, fortalecimento organizacional e desenvolvimento institucional para o fortalecimento de sistemas de saúde⁴⁸.

Buss e Ferreira⁴⁹ apresentam uma visão relevante sobre a construção da cooperação internacional em saúde, ao argumentar que houve uma mudança no paradigma dessa cooperação. Nesse sentido, havia um enfoque puramente econômico e vertical para os projetos de cooperação em saúde, que se traduziam no foco em doenças específicas e na introdução de pacotes de ajuda ou doações⁵⁰. Contudo, as demandas dos países em desenvolvimento no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e

⁴³ ALMEIDA, C. et al. A concepção brasileira de “cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. RECIIS, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 343/527, 2010.

⁴⁴ BUSS, P. M.; FERREIRA, J. R. Diplomacia da saúde e cooperação Sul-Sul: as experiências da Unasul saúde e do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). RECIIS, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 351/519, 2010a.

⁴⁵ BUSS, P. M.; FERREIRA, J. R. Ensaio crítico sobre a cooperação internacional em saúde. RECIIS, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 350/516, 2010b.

⁴⁶ BUSS, P. M.; FERREIRA, J. R.. Cooperação e integração regional em saúde na América do Sul: a contribuição da Unasul-Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, n. 6, p. 2699-2711, jun. 2011.

⁴⁷ PIRES-ALVES, F. A.; PAIVA, C. H. A. (org.). Recursos críticos: história da cooperação técnica Opas-Brasil em recursos humanos para a saúde, 1975-1988. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz, 2006.

⁴⁸ Almeida *et al.*, 2010.

⁴⁹ Buss; Ferreira, 2010b.

⁵⁰ *Ibid.*, 2010b.



Dias 30 e 31 de outubro de 2024 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

sua insatisfação com os modelos de cooperação Norte-Sul fizeram com que houvesse diversas mudanças na forma com que essa questão era tratada^{51 52}.

À princípio, a cooperação internacional brasileira em saúde poderia ser entendida a partir de um diagrama de Venn de dois conjuntos, sendo um a cooperação Sul-Sul e outro a cooperação Norte-Sul, até por que essa distinção é muito presente nos títulos dos textos. Contudo, a distinção adotada permite visualizar que a cooperação técnica compreende um conjunto de ações cooperativas que incluem a cooperação Sul-Sul e Norte-Sul, a partir da ideia da cooperação prestada e recebida⁵³. Cabe destacar aqui que a cooperação recebida ganhou um conjunto único, considerando que ambas as modalidades (cooperação técnica e humanitária) podem ser prestadas e recebidas pelo país. Além disso, isso deixaria de fora as contribuições da Fiocruz no âmbito da cooperação estruturante em saúde⁵⁴, de tal modo que ela deve ser inserida dentro do conjunto que compreende a cooperação técnica.

Santana⁵⁵ apresenta uma breve síntese da cooperação técnica em saúde no âmbito das Nações Unidas e a sua triangulação, a partir do contexto das Américas e da África na cooperação Sul-Sul em saúde, com agências intergovernamentais. Ainda, a cooperação em saúde nos sistemas ONU desenha os primeiros traços de um movimento que mostra a evolução da saúde no campo da diplomacia e nas agendas das relações exteriores entre os países⁵⁶, o que pode ser traduzido como os esforços brasileiros no âmbito da diplomacia da saúde^{57 58}.

Por fim, a investigação de Milani e Lopes⁵⁹ (2014), em contraste às outras, aborda a cooperação técnica Sul-Sul entre Brasil e Moçambique a partir de uma literatura de *policy transfer*, ao analisar os projetos bilaterais em saúde conduzidos entre os países. A Figura 2, abaixo, apresenta as escalas da cooperação internacional em saúde brasileira.

⁵¹ Almeida *et al.*, 2010.

⁵² Buss; Ferreira, 2010b.

⁵³ Brasil, 2024a.

⁵⁴ Almeida *et al.*, 2010.

⁵⁵ Santana, 2011.

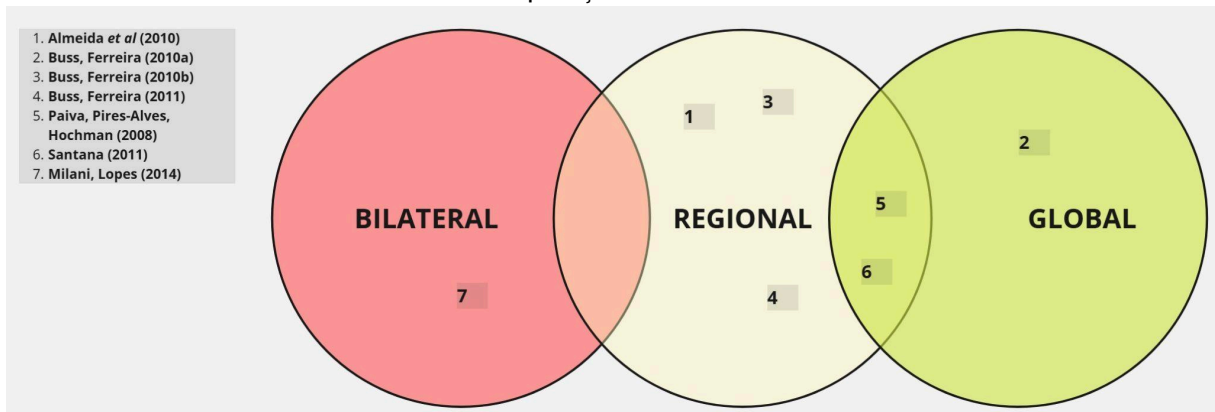
⁵⁶ *Ibid.*, 2011.

⁵⁷ Buss; Ferreira, 2010a.

⁵⁸ Buss; Ferreira, 2010b.

⁵⁹ Milani; Lopes, 2014.

FIGURA 2 - As escalas da cooperação internacional em saúde brasileira



Fonte: Elaboração própria, com base nos artigos das tradições de pesquisa

No que se refere às dimensões onde ocorre a cooperação internacional em saúde brasileira, foram identificados três enfoques predominantes: bilateral, regional e global. Este diagrama é bastante relevante para o trabalho e, em grande medida, orienta as frentes de atuação do país tanto no âmbito da cooperação estruturante em saúde, como no campo da diplomacia da saúde. Como é possível observar, seis publicações ficam no conjunto regional^{60 61 62} e regional-global^{63 64}. Isso se dá em razão de as iniciativas de cooperação estruturante em saúde se desenvolverem entre países da América do Sul e da África no contexto da Unasul Saúde, e entre os Palop (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa), Timor Leste, Brasil e Portugal, no contexto do PECS/CPLP (Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da Comunidade de Países de Língua Portuguesa), respectivamente⁶⁵.

A intersecção entre os conjuntos regional e global se referem a trabalhos que dialogam sobre a cooperação Brasil-OPAS, que é uma ramificação regional da Organização Mundial da Saúde⁶⁶. Em sintonia, Santana⁶⁷ aborda a triangulação de uma cooperação regional, a partir das experiências da América do Sul e África (CPLP, Unasul, Palop), com a OPAS/OMS. Sobre as pesquisas estritamente bilaterais, Milani e Lopes⁶⁸ discutem a cooperação Brasil-Moçambique e os projetos de cooperação entre os países. Nos esforços

⁶⁰ Almeida *et al.*, 2010.

⁶¹ Buss; Ferreira, 2010b.

⁶² Buss; Ferreira, 2011.

⁶³ Pires-Alves; Paiva, 2006.

⁶⁴ Santana, 2011.

⁶⁵ Buss; Ferreira, 2010a.

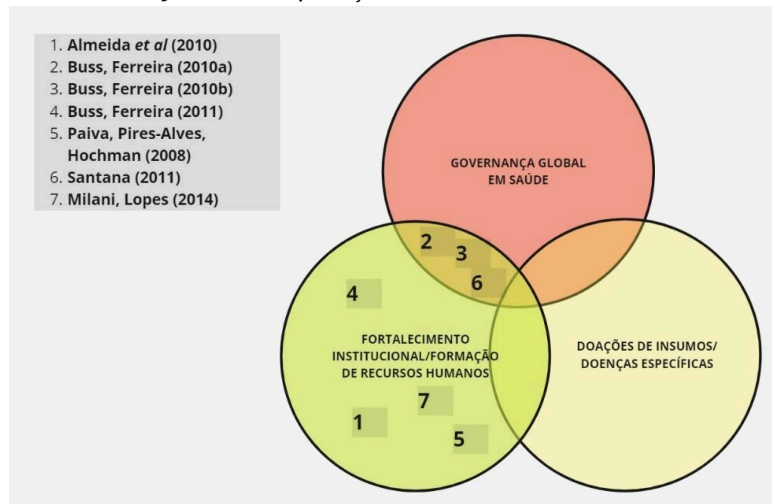
⁶⁶ Pires-Alves; Paiva, 2006.

⁶⁷ Santana, 2011.

⁶⁸ Milani; Lopes, 2014.

globais de cooperação em saúde brasileira, Buss e Ferreira⁶⁹ exploram a diplomacia da saúde e o papel brasileiro tanto nos ramos de consórcios de pesquisa, por intermédio da Fiocruz, como, por exemplo, a atuação do Ministério das Relações Exteriores no desenho da Declaração de Oslo, que expressou “a prioridade que deveria ser dada à saúde na política externa de todos os países”⁷⁰.

FIGURA 3 - Objeto da cooperação internacional em saúde brasileira



Fonte: Elaboração própria, com base nos artigos das tradições de pesquisa

No escopo das modalidades de cooperação internacional brasileira em saúde, algo que não é muito claro é o objeto das atividades cooperativas. Identificou-se, com base na literatura analisada, três objetos: fortalecimento institucional/formação de recursos humanos, doações de insumos/doenças específicas e governança global em saúde. O enfoque exclusivo no fortalecimento institucional e na formação de recursos humanos em saúde pode ser identificado na metade dos trabalhos analisados^{71 72 73 74}, o que complementa as descobertas da Figura 2, acima, sobre a recorrência da cooperação estruturante em saúde (e do seu conjunto de práticas e atividades estruturantes) regionalmente. Contudo, Milani e Lopes⁷⁵ (2014) demonstram que essa cooperação estruturante ocorre bilateralmente, o que é um achado importante pois permite a

⁶⁹ Buss; Ferreira, 2010a.

⁷⁰ Buss; Ferreira, 2010a.

⁷¹ Almeida *et al.*, 2010.

⁷² Buss; Ferreira, 2011.

⁷³ Milani; Lopes, 2014.

⁷⁴ Pires-Alves; Paiva, 2006.

⁷⁵ Milani; Lopes, 2014.



Dias 30 e 31 de outubro de 2024 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

investigação dos projetos de cooperação brasileira com outros países na dimensão bilateral e não somente em configurações regionais.

Já os trabalhos da intersecção fortalecimento institucional e governança global correspondem aqueles que, em certa medida, apresentam a atuação brasileira no âmbito da diplomacia da saúde como uma vitrine das práticas de fortalecimento institucional e de recursos humanos, vinculadas às experiências anteriormente destacadas com a América do Sul e África lusófona^{76 77}(Buss, Ferreira, 2010a; 2010b; Santana, 2011).

São notórias as grandes tendências presentes em cada Figura. Boa parte da literatura analisada se concentra na dimensão do fortalecimento institucional (Figura 3) na modalidade da cooperação técnica em saúde (Figura 1). Nas publicações analisadas, pouca atenção foi dada à cooperação humanitária, mesmo sendo parte integral dos esforços internacionais do Ministério da Saúde⁷⁸ (Brasil, 2024a). Não obstante, não houve nenhum trabalho discutindo a cooperação recebida pelo Brasil.

CONCLUSÃO

O presente artigo buscou avaliar as tradições de pesquisa em cooperação internacional brasileira em saúde, com a finalidade de verificar a evolução da aplicação desse conceito a partir de uma abordagem metateórica laudiana⁷⁹. A pesquisa contribuiu para definir os contornos iniciais das tradições de pesquisa no campo, ao investigar as modalidades, o alcance e os objetos da cooperação internacional em saúde brasileira.

Os dados indicam que as tradições de pesquisa em cooperação internacional em saúde concentram suas análises no campo de estudo das Relações Internacionais. Um ponto a se destacar foi a análise dessa cooperação internacional a partir do estudo das políticas públicas⁸⁰, o que é uma inovação metodológica em relação às outras pesquisas.

Nessa perspectiva, a esquematização e confluência de obras de temas similares foi possível a partir do uso de diagramas de Venn, que permitiram uma visualização de onde as tradições de pesquisa em cooperação internacional brasileira em saúde se posicionavam

⁷⁶ Buss; Ferreira, 2010a.

⁷⁷ Santana, 2011.

⁷⁸ Brasil, 2024b.

⁷⁹ O trabalho original contou com as publicações recentes, que seriam a “evolução” da aplicação desse objeto de pesquisa por autores. O objetivo seria verificar a evolução das pesquisas em cooperação internacional em saúde brasileira a partir dos diagramas presentes nas Figuras 1, 2 e 3. No entanto, não foi possível adaptar o material original do artigo para a formatação estipulada pelo edital.

⁸⁰ Milani; Lopes, 2014.



Dias 30 e 31 de outubro de 2024 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

sobre as modalidades de cooperação, os espaços onde aconteciam e as práticas envolvidas. No que diz respeito a isso, a pesquisa cumpriu seu objetivo.

Contudo, deve ser destacado que ainda há pouca teorização das próprias práticas dos atores no que diz respeito à sua atuação no campo da cooperação humanitária, da cooperação Sul-Sul em saúde e até mesmo da estruturante. Espera-se que o *locus* dos estudos sobre cooperação em saúde também aborde conjuntos que não receberam atenção no trabalho, como a cooperação humanitária e a cooperação *recebida* pelo Brasil. Quanto a isso, cabe ressaltar que o acervo utilizado para avaliar as tradições de pesquisa não compreende a totalidade dos estudos sobre esse tema, sendo apenas uma contribuição para refletir a produção de conhecimento científico.

Por fim, ressalta-se que a importância de utilizar a abordagem eclética nesse trabalho compreende pensar a construção da cooperação internacional em saúde brasileira como um campo de estudo. Esta pesquisa, portanto, é um primeiro passo, que permitiu visualizar as produções iniciais sobre esse tema. Reforça-se, assim, a necessidade de outras pesquisas nessa interface, que discutam outros pontos relevantes que esse trabalho não abordou e que também reflitam metodologicamente sobre o engajamento dos autores com a temática.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. et al. A concepção brasileira de “cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. **RECIIS**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 343/527, 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Cooperação Técnica**. [Brasília]: MRE, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/cooperacao-internacional/cooperacao-tecnica>. Acesso em: 21/09/2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral**. Ministério das Relações Exteriores, 6ª ed., Brasília, Agência Brasileira de Cooperação, 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/abc/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos/manual_cgcm-cgcb-versao_externa_6a_edicao_05jan2024_final.pdf. Acesso em: 21/09/2024.

BUSS, P. M.; FERREIRA, J. R. Diplomacia da saúde e cooperação Sul-Sul: as experiências da Unasul saúde e do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). **RECIIS**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 351/519, 2010a.

BUSS, P. M.; FERREIRA, J. R. Ensaio crítico sobre a cooperação internacional em saúde. **RECIIS**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 350/516, 2010b.

CAMPOS, A. L. V. de. Cooperação internacional em saúde: o serviço especial de saúde pública e seu programa de enfermagem. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 13, p. 879-888, 2008.



Dias 30 e 31 de outubro de 2024 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

- CASTAGNA, Leonardo Miglioranza. **Análise metateórica da sociologia histórica a partir de Lakatos e Laudan**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2019.
- ELMAN, C.; ELMAN, M. F. (org.). **Progress in international relations theory: appraising the field**. Cambridge, Mass: MIT Press, 2003.
- KUHN, T. **The Structure of Scientific Revolutions**. Chicago: Chicago University Press, 1962.
- KUHN, T. Lógica da Descoberta ou Psicologia da Pesquisa? In: MUSGRAVE, A.; LAKATOS, I. (Eds.). . **A crítica e o desenvolvimento do conhecimento**. São Paulo: Editora Cultrix da USP, 1979. p. 5–32.
- LAKATOS, I. Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes. In: LAKATOS, I.; MUSGRAVE, A. (Eds.). . **Criticism and the Growth of Knowledge**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- LAKE, D. A. Theory is dead, long live theory: The end of the Great Debates and the rise of eclecticism in International Relations. **European Journal of International Relations**, [s. l.], v. 19, n. 3, p. 567-587, 2013.
- LAUDAN, L. **Progress and its problems: Toward a theory of scientific growth**. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1977.
- LAUDAN, L. et al. **Mudança científica: modelos filosóficos e pesquisa histórica**. Estudos Avançados, v. 19, n. 7, 1993.
- MATUDA, C. G.; AGUIAR, D. M. DE L.; FRAZÃO, P.. Cooperação interprofissional e a Reforma Sanitária no Brasil: implicações para o modelo de atenção à saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 1, p. 173-186, jan. 2013.
- MENICUCCI, T.; MARQUES, A. M. DE F.. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 823-865, jul. 2016.
- MILANI, Carlos R. S. A evolução histórica da cooperação norte-sul. In: SOUZA, André de Mello e. (Org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014. p. 33-56.
- MILANI, C. R. S.; LOPES, R. N. Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012. **Carta Internacional**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 59-78, 2014.
- PAIVA, C. H. A.; PIRES-ALVES, F.; HOCHMAN, G. A cooperação técnica OPAS-Brasil na formação de trabalhadores para a saúde (1973-1983). **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 13, n. 3, p. 929-939, 2008.
- POPPER, K. **The Logic of Scientific Discovery**. Londres: [Ed. bras. A lógica da pesquisa científica. São Paulo: Cultrix, 2000.], 1959.
- PIRES-ALVES, F. A.; PAIVA, C. H. A. (org.). **Recursos críticos: história da cooperação técnica Opas-Brasil em recursos humanos para a saúde, 1975-1988**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz, 2006.
- REUS-SMIT, C.; SNIDAL, D. (org.). **The Oxford handbook of international relations**. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2008.



ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. P. de. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. **Cadernos Metrópole**, [S. l.], n. 11, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8815>. Acesso em: 10 ago. 2024.

SANTANA, J. P. de. Um olhar sobre a Cooperação Sul-Sul em Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 16, p. 2993-3002, 2011.

SANTOS, L. A. C.; FARIA, L. R. A cooperação internacional e a enfermagem de saúde pública no Rio de Janeiro e São Paulo. **Horizontes**, Bragança Paulista, v. 22, n. 2, 2004.