



**Manaíra Anaité Charlotte Assunção**

**O enigma da parceria: a cooperação Sul-Sul brasileira no desenvolvimento da saúde**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio

Orientador: Prof. Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves

Rio de Janeiro  
Março de 2016



**Manaíra Anaité Charlotte Assunção**

**O enigma da parceria: a cooperação Sul-Sul  
brasileira no desenvolvimento da saúde**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do título de Mestre pelo Programa  
de Pós-Graduação em Relações Internacionais do  
Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.  
Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo  
assinada.

**Prof. Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves**

Orientador e Presidente  
Instituto de Relações Internacionais – PUC - Rio

**Prof. Paolo Giovanni Carlo de Renzio**

Instituto de Relações Internacionais – PUC - Rio

**Profª Iara Costa Leite**

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

**Profª Monica Herz**

Vice-Decana de Pós-Graduação  
do Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 18 de março de 2016

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização do autor, do orientador e da universidade.

### **Manaíra Anaité Charlotte Assunção**

Graduou-se em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em 2013. Desde 2011 desenvolve pesquisa no núcleo de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento do BRICS Policy Center. Tem especial interesse em temas ligados a desenvolvimento internacional, governança da cooperação internacional, saúde global e potências emergentes, BRICS e África.

#### Ficha Catalográfica

Assunção, Manaíra Anaité Charlotte

O enigma da parceria: a cooperação Sul-Sul brasileira no desenvolvimento da saúde / Manaíra Anaité Charlotte Assunção ; orientador: Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves. – 2016.

165 f. : il. color. ; 15 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2016.

Inclui bibliografia

1. Relações internacionais – Teses. 2. Cooperação Sul-Sul para desenvolvimento (CSSD). 3. Parcerias horizontais. 4. Provedores de CSSD. 5. Comunidade de Especialista em saúde. 6. Brasil. 7. Moçambique. 8. Tradução estratégica. I. Esteves, Paulo Luiz Moreaux Lavigne. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Ao meu avô, carpinteiro artista, Iolando Valentim Assunção  
e sua vontade de viver.

## Agradecimentos

Este trabalho conecta diversas escolhas pontuais e experiências na minha trajetória de vida. Em 2008, sofri um acidente duas semanas após ter chegado ao Brasil. Fui atendida pelo SUS. Independentemente de críticas que se façam ao SUS, gostaria de parabenizar todos aqueles profissionais e agentes da saúde que se dedicam à preservação e à cura da vida de outros. É muito bonito ver o trabalho e sua dedicação, particularmente na situação lamentável na qual me encontrava. É nesse sentido também que agradeço à Fiocruz por abrir as portas e contar com um acervo de memórias e honrosas histórias impressionantes de serem contadas.

Gostaria de agradecer aos meus pais pelo apoio incondicional, ao longo de toda minha trajetória acadêmica, profissional e pessoal, entre tantas mudanças no curso de ação, de querer habitar tantos lugares ao mesmo tempo. Obrigada a ambos, minha mãe Sandra Maria Figueiredo Assunção, e meu pai, Matthias Wolfram Orhan Rohrig-Assunção, que me permitiram viver num espaço “entre”, no qual aproveitei as melhores coisas que o mundo berlinense e soteropolitano, e por fim carioca, puderam me proporcionar. Um agradecimento bem particular à minha mãe por sempre provar o seu amor incondicional, largar tudo e aparecer para me dar uma mão após as decisões bastante aquarianas que tomo na vida. Agradeço às minhas famílias, alemã e brasileira, por fazerem parte da minha vida desde que me entendo por essa menina pequena *in transfer* e nunca termos tido estranhamento pelo longo tempo de distância. À minha avó, Lourdes Alves Figueiredo, e meu tio, Aroldo Henrique Figueiredo Assunção, minha tia, Élia Menzes Geraldo Miguel, que me fortificam com todo axé possível. Em memória aos meus avós, Erika Rohrig e Georg Rohrig, dos seus conhecimentos e anedotas sobre a vida

diplomática eu poderia usufruir muito. Às minhas titias postiças, Raquel Pipino e Lindinalva Bastita (entre tantas outras lindas!).

Um forte agradecimento ao meu Orientador, Paulo Esteves, que me acompanha há 6 anos e me possibilitou seguir em frente com a presente pesquisa apenas porque desde sempre apresentou uma abertura incrível para a escuta. Estimulando o desenvolvimento individualizado do pensamento, muitas vezes inicia as suas frases com “me desculpe o exemplo, mas (...)” – e tudo fica mais claro. Encerramos mais uma etapa e sempre lembrarei com muito carinho do tempo no IRI e no BPC. Ele fará uma falta inestimável no meu dia-a-dia de trabalho, apesar de muitas vezes ter me deixado enlouquecida provocando os meus limites; também carinhosamente estendeu a mão quando eles foram alcançados.

À FAPERJ e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

À minha amiga, Thalyta Ferraz, que soa brega falar e ainda por cima escrever, mas é amiga de corpo e alma, um encontro que tenho certeza que vai durar para o resto da vida. Independente de estarmos bem ou mal, distantes ou próximas geograficamente, a capacidade que cultivamos para filosofar sobre a vida, compartilho com carinho especial apenas com ela. A força mútua que geramos entre nossas condições dissertantes é de inestimável valor para mim. Obrigada por estar ao meu lado, sempre!

À minha vizinha e companheira de feira, Bruna Risieri, pelo conforto que sinto ao saber que ela está próxima. Pela escuta, pelo gato que virou gata, pela yoga (por Renata Andrade), por apontar para as várias dimensões do lado positivo da vida e pelo seu percurso que admiro muito.

À Camila Bourgard, que apesar do recente cruzamento na vida, me faz rir de uma maneira... ao mesmo tempo em que ajudou a não complexar problemas criados no meu particular: “Mana, porque você está criando esse problema? Só vai virar problema para você...”.

À André Zuzarte, que apareceu num momento de muita pressão, resultando na nossa união; por tantas vezes me lembrar de ser “mais Mana e menos gótica”.

Fico impressionada com a sua perseverança e leituras teatrais sobre determinados fatos que me fazem rir mais do que da Camila.

Aos amigos da graduação, que formaram um grupo tão celebre para mim, porém raramente reunido em sua totalidade, mas sempre querido de estar rodeado por: Vinicius Kede, André Martins {Jobim}, Luis Cotinguiba; Daphne Costa Besen, e Isabela Carpena – minha bela que sempre me trouxe um mar de possibilidades infinitas sobre o céu carioca.

Ao grupo de cooperação e o grupo de estudos de Bourdieu, João Moura, Geovana Zoccal, Jurek Seifert, Amir Niv, Paolo de Renzio, pelas trocas que em muito informaram esse trabalho, e todos que cruzaram o nosso caminho no BPC gerando um intercâmbio acadêmico e pessoal muito prazeroso - particularmente às meninas do Articulação Sul, em especial Melissa Pomeroy. À mais nova colega e amiga, Karin Adams, que chegou do lado para ficar “show”. A todo o BRICS Policy Center – Lia Frota e Lopes, Maria José Marcelo Sobrinho {nossa Zezé}, Ana Patrícia Bezerra Teixeira, Carlos Pereira, Denis Martins de Souza, Celso Almeida da Silva, William Lima dos Santos e demais equipe acadêmica e administrativa, bem como do GSUM [Maíra Siman, lembranças desde nosso primeiro encontro na aula de História do SI] – não sabem quanto vale um sorriso e uma brincadeira amigável de vocês quando chegamos no ambiente de trabalho.

Aos colegas de mestrado, Nathalia Braga, Camila dos Santos, Izadora Zubek, Kristina Hinz, Pedro Barros, entre muitos outros, por termos cumprido uma etapa importante e digamos de não pouco sofrimento e ansiedades compartilhadas. A Vinícius Santiago, ou meu único Rankalino, por ter acatado que estar na minha vida não tem escolha. Aos doutorandos queridos, Manuela Trindade Viana, Paulo Chamon {Paulinho}, Aline F.V. de Abreu, não sei nem dizer se eu os acompanho há tanto tempo ou vice-versa; e à outra baianinha, Paula Cruz.

À minha família postiça carioca, que se formou ao meu redor e sem a qual não teria criado tanta raiz no Rio de Janeiro: Silvia Pinheiro, João Miguel Petraglia {meu Peixinho}, Lina Pinheiro Petraglia {Linete}, pelo refúgio no alto do pé de laranjeira; minha madrinha Cathrine Grandy e as meninas Grandy, que pelo modo de falar logo identifiquei um lar no qual gostaria de estar; Professora, ex-vizinha e amiga querida Monica Grin, você me inspira muito!; o vizinho e amigo Geuze

Ellington da Rocha e minha avó postíça, Maria José Rocha {Dona Dézinha *in memoriam*}, pelo Natal no corredor; Regina Alcantra, por fazer o aconchego (limpo!) ser a primeira sensação ao abrir a porta após longo dia de trabalho.

Aos amigos de infância no outro lado do Atlântico e *die neuen Sprossen*: Sophia Hannsz e Lukas Fritze, minha nova afilhada por vir, Jola; Yara Jentzsch e Pan; aos remanescentes eternos do Abitur, como Germaine Sommer e Ramon von Roon; e aos novos encontros Moritz Stellmacher, apesar de ter certeza que a gente já construiu ou destruiu um castelo de areia juntos no Barbarossa Platz. A cari amici, Andreas Kutka e Gabriele Tani.

A todas as relações de amor e amizade intraduzíveis, indizíveis, mas concretizadas, materializadas em todas as belas [e também sofridas] lembranças que carrego daqui. Já pedindo desculpas a quem tenha esquecido; ele/ela virá a minha memória no momento certo.

Ufa! Concretizou-se.

Obrigada Rio de Janeiro, ao apezinho da Glória e à Caetana, pelo miado nas madrugadas respondendo minhas perguntas retóricas.



## Resumo

Assunção, Manaíra Anaité Charlotte; Esteves, Paulo Luiz Moreaux Lavigne. **O enigma da parceria: A cooperação Sul-Sul brasileira no desenvolvimento da saúde.** Rio de Janeiro, 2016. 165p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Diversas mudanças aconteceram no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) na virada do milênio, particularmente com a entrada de novos atores que reivindicam modalidades e modelos de cooperação alternativos. Os provedores de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) se inserem no campo presumindo que a experiência compartilhada entre países em desenvolvimento permite elaborar soluções políticas comuns. Tal afirmação autoriza, em última análise, o estabelecimento de parcerias horizontais para o desenvolvimento. As relações entre os atores no campo da CID confinam um conjunto de posições, entre elas a posição do doador e do provedor de CSSD. A parceria compreende a posição, na qual provedores e beneficiários da cooperação coincidem. A partir das práticas de desenvolvimento brasileiras no setor da saúde, a pesquisa explora a Comunidade Brasileira de Especialistas em Saúde (CBES) e sua cooperação de cunho estruturante. A posição de parceria é articulada pela internacionalização do conhecimento e do treinamento dos agentes de saúde disseminando uma representação coerente sobre como sistemas nacionais de saúde devem ser estruturados. Não obstante, a partir da parceria em saúde Brasil-Moçambique e o estudo de caso da fábrica de antirretrovirais, será possível demonstrar como a parceria e a horizontalidade estão sendo desafiadas. Apesar dos especialistas brasileiros e suas instituições terem papel central no estabelecimento de uma comunidade transnacional, uma vez que os especialistas moçambicanos assumem uma posição diferente daquela do parceiro, o espaço sócio-político resultante não seria uma via única de transferência de conhecimento. A CSSD produz um espaço de traduções estratégicas, no qual agentes disputam os significados acerca da saúde e a consequente elaboração de políticas no setor.

## Palavras-chave

Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD); parcerias horizontais; provedores de CSSD; comunidade de especialistas em saúde; Brasil; Moçambique; tradução estratégica.

## Abstract

Assunção, Manaíra Anaité Charlotte; Esteves, Paulo Luiz Moreaux Lavigne (Advisor). **The partnership puzzle: Brazilian South-South cooperation in health development.** Rio de Janeiro, 2016. 163p. MSc. Dissertation – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Significant changes happened in the field of international development with the turn of the millennium, particularly with the entrance of new actors who claim alternative cooperation modalities and models. The South-South Development cooperation (SSDC) providers assume that the shared experience between developing countries enables common policy solutions. Arguably, this affirmation authorizes the establishment of horizontal development partnerships. The relations between the agents in the field confine a set of positions, among them the donor position and the position of SSDC provider. The partnership comprises the position in which cooperation providers and beneficiaries overlap. Departing from the Brazilian development practices in the health sector, the research explores the Brazilian Health Expert Community (BHEC) and its structuring cooperation approach. The partnership position is articulated through the internationalization of knowledge and training of the health agents disseminating a coherent representation on how national healthcare systems should be structured. Nevertheless, the health partnership Brazil-Mozambique and the case of the ARV factory illustrate how the partnership and the principle of horizontality are challenged. Despite the role Brazilian experts and their institutions have in establishing a transnational community, once the Mozambican health experts occupy a different position than that of partner, the resulting socio-political space is not a one-way street of knowledge transfer. SSDC produces a space of strategic translations, in which agents compete for the meanings about health and the consequent development of policies in the sector.

## Keywords

South-South Development Cooperation (SSDC); horizontal partnerships; SSDC providers; health expert community; Brazil; Mozambique; strategic translation.

## Sumário

1	Introdução	17
1.1	Considerações metodológicas	28
1.2	Divisão dos Capítulos	30
2	A cooperação Sul-Sul e o campo do desenvolvimento internacional como palco de batalha	33
2.1	O campo do desenvolvimento internacional e o nascimento da Cooperação Sul-Sul	34
2.2	Dez anos de crise: o desenvolvimento internacional como um campo de batalha	45
2.3	Embaralhando as peças do quebra-cabeça: o Fórum de Alto Nível de Busan	56
3	A Comunidade Brasileira de Especialistas em Saúde (CBES)	64
3.1	A gênese da Comunidade Brasileira de Especialistas em Saúde (CBES) e sua disposição desenvolvimentista na saúde	70
3.2	De dentro para fora: a elaboração de políticas pela CBES como sítio transnacional	72
3.3	O sítio de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento: gerando uma realidade comum para a Comunidade de Países de Língua Portuguesa?	80
3.4	A tradução e o papel do parceiro: a posição estruturada na saúde de Moçambique	87
3.5	A parceria em saúde Brasil-Moçambique e a fábrica de ARV	91
4	A mobilidade de políticas nas parcerias para o desenvolvimento: a transferabilidade e tradutabilidade de políticas para o desenvolvimento da saúde	102
4.1	Os estudos de política: da difusão, aprendizado e transferência de políticas ao <i>policy mobility approach</i>	104

4.2	A batalha dóxica no mercado de políticas para o desenvolvimento: a expertise do Sul como sítio transnacional de elaboração e transferência de políticas	116
4.3	Qual é o enigma? Entre distâncias simbólicas e uma aproximação horizontal	126
4.4	A tradução nas parcerias: a suposição de uma tradução literal como o ato despolitizante	134
5	Considerações Finais	140
6	Referências Bibliográficas	148
7	Apêndice	162

## Lista de figuras

Figura 1 - A campanha de reforma do sistema da ajuda	19
Figura 2 - A Comunidade Política e o Sítio de Elaboração de Políticas – o caso da Saúde	66
Figura 3 - A elaboração e transferência de políticas – a expertise do Norte	124
Figura 4 - A elaboração e transferência de políticas – a expertise do Sul	124

## Lista de Abreviações

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
ARV	antirretrovirais
CAD	Comitê de Assistência ao Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBES	Comunidade Brasileira de Especialistas em Saúde
Cebes	Centro Brasileiro de Estudos de Saúde
CEPD	Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNS	Cooperação Norte Sul
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CSS	Cooperação Sul-Sul
CSSD	Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento
CRIS	Centro de Relações Internacionais em Saúde
CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca
EPSJV	Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
GPEDC	Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz
G-77	O Grupo dos 77
HDC	<i>Highly Developed Country</i>
IANPHI	Associação Internacional de Institutos Nacionais de Saúde Pública
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
IOC	Instituto Oswaldo Cruz
ISAG	Instituto Sul Americano de Governança da Saúde
MEDIMOC	Empresa Estatal de Importação e Exportação de Medicamentos
LDC	<i>Least Developed Country</i>
LICs	<i>Low Income Countries</i>

MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MICs	<i>Middle Income Countries</i>
MISAU	Ministério da Saúde de Moçambique
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NHS	<i>National Health System</i>
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
OCDE	Organização para Cooperação e para o Desenvolvimento Econômico
ODMs	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODSs	Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
PABA	Plano de Ação de Buenos Aires
PALOPs	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PECS/CPLP	Plano Estratégico para Cooperação em Saúde da CPLP
PEB	Política Externa Brasileira
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT	<i>Policy transfer</i>
PRSPs	<i>Poverty Reduction Strategy Papers</i>
RESP	Rede de Escolas de Saúde Pública
RETS	Rede de Escolas Técnicas de Saúde
RINSP	Rede de Institutos Nacionais de Saúde
SMM	Sociedade Moçambicana de Medicamentos
SUS	Sistema Único de Saúde
SU/SSC	<i>Special Unit for South-South Cooperation</i>
TAR	Teoria Ator- Rede
TC-41	Termo de Cooperação nº 41
TINA	<i>'There is No Alternative'</i>
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNAIDS	Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS
UNASUL	União de Nações da América do Sul
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UN-DCF	Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento das Nações Unidas
WP-EFF	Grupo de Trabalho de Eficácia da Ajuda
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
2-HLF	2º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda
4-HLF	4º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda

*Você nunca pode perder algo que é verdadeiramente seu,  
ou ganhar algo que não é seu*

Yehuda Berg, 2014