

A Rota da Seda da Saúde e o seu papel no âmbito da governança global em saúde

The Health Silk Road and its role in the sphere of global health governance

Anabela Rodrigues Santiago

DCSPT, Universidade de Aveiro
Bolsreira FCT/CCCM (Centro Científico e Cultural de Macau)
anabela.santiago@ua.pt
ORCID: 0000-0002-3897-0323

RESUMO

A Rota da Seda da Saúde emerge do projeto “Uma Faixa, Uma Rota” lançado pelo atual presidente Xi Jinping em 2015. Trata-se de um projeto inserido no lema do “Sonho Chinês” que almeja uma sociedade harmoniosa e cujo desenvolvimento se baseie na investigação científica, na inovação e na tecnologia. Desde 2009 que a República Popular da China tem vindo a encetar reformas no seu sistema de saúde por forma a colmatar lacunas e a resolver problemas internos.

A par com essas reformas, tem delineado uma estratégia de governança global que inclui igualmente a governança global em matéria de saúde pública, uma vez que os desafios globais nesta esfera são uma constante e estão em permanente evolução. Essa estratégia é materializada, entre outros aspetos, através da Rota da Seda da Saúde que ganhou ainda maior dimensão com o surgimento da pandemia por SARS-CoV-2. Este artigo assenta na análise de vários tópicos, a saber: i) os desafios internos do sistema de saúde chinês, ii) as ações levadas a cabo no quadro da Rota da Seda da Saúde e sua adaptação à fase pandémica e pós-pandémica e, por fim, iii) a estratégia chinesa no âmbito da governança global em saúde, por via da sua política externa e do recurso ao seu *Soft Power*.

PALAVRAS-CHAVE

Rota da Seda da Saúde, governança global, Sonho Chinês, *Soft Power*.

ABSTRACT

The Health Silk Road emerges from the “Belt and Road” initiative launched by the current President Xi Jinping in 2015. This project is part of the “Chinese Dream”, motto, which aims for a harmonious society whose development is based on scientific research, innovation and technology. Since 2009, the People's Republic of China has been reforming its health system in order to tackle any deficiencies and solve internal problems.

Along with these reforms, it has outlined a global governance strategy that also includes global governance for public health, as global challenges in this sphere are constant and evolving. This strategy has emerged, among other things, by means of the Health Silk Road, which gained even more prominence with the emergence of the SARS-CoV-2 pandemic. This article is based on the analysis of several topics, namely: i) the internal challenges of the Chinese health system, ii) the actions taken in the framework of the Health Silk Road and its adaptation to the pandemic and post-pandemic phase, and, finally, iii) the Chinese strategy in the context of global health governance, through its foreign policy and the use of its *Soft Power*.

KEYWORDS

Health Silk Road, Global Governance, Chinese Dream, *Soft Power*.

Introdução

Num contexto internacional de globalização, a interdependência entre as diferentes nações bem como a necessidade de cooperação seguindo múltiplas abordagens ideológicas, setoriais e multidisciplinares são uma clara evidência. No setor da saúde, face a problemas globais de saúde pública e aos desafios que estes acarretam, impõe-se uma ação concertada dos vários estados e dos seus agentes para resolver problemas à escala coletiva global.

O que se entende por governança global em saúde?

O conceito de governança global é, por si só, um conceito muito amplo que suscita várias interpretações de acordo com a perspetiva de análise e o campo de estudo dos diversos autores que o abordam. No que diz respeito à governança global em saúde e após uma revisão da literatura neste campo, baseamos esta análise no trabalho desenvolvido por dois autores de referência: Kickbusch e Fidler. De acordo com Fidler (2010), a governança global em saúde pode ser definida como: “the use of formal and informal institutions, rules, and processes by states, intergovernmental organizations, and non-state actors to deal with challenges to health that require cross-border collective action to address effectively”.

Existem dois pressupostos relativamente ao conceito de governança global em saúde: (i) o facto de estarmos a tratar de problemas de saúde que não podem ser resolvidos à escala nacional, mas que pressupõem uma solução que derive da ação concertada de vários estados, e; (ii) o facto de estarmos perante políticas cujo processo de tomada de decisão envolve não apenas agentes estatais, mas também agentes não-estatais.

Para além de Fidler, também Ilona Kickbusch – investigadora no âmbito da governança global em saúde – defende esta abordagem do conceito e ainda acrescenta três dimensões políticas: governança global em saúde, governança global para a saúde e governança para a saúde global. Estas três expressões, aparentemente muito similares, encerram em si diferenças que se prendem essencialmente com dois aspetos: (i) os atores envolvidos nas políticas e (ii) o foco das mesmas.

No caso da governança global em saúde, que é o conceito que subjaz ao enquadramento teórico-conceptual desta pesquisa, ele é centrado em políticas de saúde pública, equidade na saúde e, controlo e prevenção de doenças. Os agentes políticos são as organizações de saúde e suas interfaces. Por sua vez, a governança global para a saúde, representa uma abordagem mais interdisci-

plinar na medida em que os agentes envolvidos pertencem a vários setores da sociedade e não se circunscrevem apenas aos agentes do setor da saúde. Neste sentido, há uma forte preponderância das determinantes sociais da saúde.

As determinantes sociais da saúde (DSS) são as condições nos ambientes onde as pessoas nascem, vivem, aprendem, trabalham, brincam, prestam culto, e envelhecem, as quais afetam uma vasta gama de resultados e riscos em termos de saúde, desempenho e qualidade de vida (OMS, 2010).

As DSS podem ser agrupadas em cinco domínios: estabilidade económica, acesso e qualidade da educação, acesso e qualidade dos cuidados de saúde, vizinhança e qualidade da habitação, e contexto socio-comunitário. Ainda nesta dimensão, o foco das políticas é a inclusão da Saúde em Todas as Políticas, uma das diretrizes comuns a diversos programas de saúde – o programa Horizonte Europa, os objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas para a Saúde, bem como o plano interno do Governo Chinês “Healthy China 2030”.

Por último, aquilo que Kickbusch (2014), designa como a terceira dimensão política nesta esfera, ou seja, a governança para a saúde global, trata essencialmente da ação dos governos à escala regional e local e da sua esfera de ação rumo à definição de estratégias no âmbito das políticas de saúde globais.

As três vertentes têm o seu papel a desempenhar pois há uma consciencialização cada vez mais crescente de que os problemas de saúde nacionais têm que ser abordados numa lógica intersectorial, na medida em que as questões de saúde influenciam aspetos da vida social e são elas mesmas influenciadas por estes de modo semelhante. Para além disso, a globalização económica acarretou problemas de saúde globais que necessitam da intervenção concertada de vários estados, daí ter surgido mais recentemente aquilo que se designa como a diplomacia da saúde global (Labonté & Gagnon, 2010).

No entanto, e para se perceber melhor qual o papel da República Popular da China (RPC) neste âmbito, é necessário entendermos o funcionamento do seu sistema nacional de saúde, as reformas pelas quais este tem passado e quais os desafios que ainda enfrenta.

Análise

O sistema de saúde chinês: as reformas de 2009 e 2013

O sistema de saúde chinês tem passado por sucessivas reformas ao longo dos anos, desde a era maoísta até à atualidade. Essas reformas foram sempre

oscilando numa lógica de abordagens, ora mais orientadas para a ação dominante do Estado, ora para uma abordagem mais orientada para o Mercado. Esta dialética foi-se mantendo como uma constante ao longo das décadas, sendo que atualmente tende-se a verificar uma lógica de parcerias público-privadas ainda numa fase incipiente e experimental. Neste artigo, apenas nos debruçaremos sobre as duas últimas reformas concluídas da era contemporânea, a reforma de 2009 e a de 2013.

Em 2009, o sistema de saúde chinês foi amplamente reorganizado e foram implementadas medidas no sentido de reorientar prioridades e resolver alguns problemas vigentes. Assim, esta reforma teve como principais objetivos os abaixo listados:

- Cobertura universal dos cuidados de saúde com vista a uma maior equidade no acesso a esses cuidados;
- Maior expansão da cobertura de seguros de saúde;
- Melhorias no desempenho e na alocação de recursos nos cuidados de saúde primários;
- Regulamentação do sistema nacional de medicamentos essenciais: maior regulação nas regras de prescrição e maior transparência na produção de medicamentos;
- Implementação de reformas piloto incrementais nos hospitais públicos, que passam por uma série de medidas que serão mais amplamente implementadas na reforma subsequente, em 2013.

Com efeito, a reforma de 2013, pautou-se essencialmente pela reforma da gestão hospitalar baseada numa lógica de gestão tripartida dos mesmos – ação concertada do Estado, dos privados e de organismos de supervisão.

Para além da reforma hospitalar, a reforma do sistema de saúde ocorrida em 2013 passou por: (i) uma maior aposta na formação de médicos, sobretudo os generalistas como forma de aumentar a eficiência e eficácia dos cuidados de saúde primários, (ii) incentivos fiscais em áreas da saúde consideradas prioritárias e/ou com potencial elevado de desenvolvimento, como sendo a biotecnologia e a bio farmacêutica, e (iii) o início da definição daquele que viria a ser o plano de ação para a saúde emitido em 2016, o “Healthy China 2030”.

O plano “Healthy China 2030”

O plano “Healthy China 2030” é um plano de ação traçado pelo governo chinês, o qual foi lançado em 2016 e traça metas para a saúde até 2030. O objetivo é delinear estratégias que permitam, em primeira instância, colmatar as lacunas e desafios do sistema de saúde a nível interno, mas que permitam também, de igual modo, alinhá-lo com padrões internacionais de qualidade em matéria de saúde, nomeadamente no que diz respeito aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas para a saúde.

De acordo com Zhuang (2016) e como se pode comprovar na Figura 1, o plano tem os seguintes objetivos estratégicos:

- Vida saudável;
- Otimização dos serviços de saúde;
- Melhorar a segurança sanitária;
- Construir um ambiente saudável;
- Desenvolver a indústria dos cuidados de saúde;
- Construir mecanismos de apoio;
- Reforçar a organização e implementação de políticas e medidas de saúde.

Cada um destes objetivos engloba os conceitos de inovação para o crescimento e desenvolvimento.



Figura 1: Objetivos estratégicos do plano ‘Healthy China 2030’ (fonte: Zhuang, 2016)

O primeiro objetivo, e o mais central, está em grande parte relacionado com o compromisso de colocar a saúde em todas as políticas, uma vez que se refere principalmente a três iniciativas centrais: (i) melhorar a literacia em saúde e promover a educação para a saúde em meio escolar; (ii) encorajar hábitos saudáveis na população e (iii) melhorar os serviços de bem-estar para todos.

Relativamente ao tópico da construção de um ambiente saudável, este baseia o seu desempenho em várias ações-chave: (i) aprofundar as campanhas patrióticas de saúde pública; (ii) reforçar a gestão dos problemas ambientais que afetam a saúde; (iii) garantir a segurança alimentar e dos medicamentos e; (iv) melhorar os sistemas de segurança pública (Zhuang, 2016).

No que diz respeito ao desenvolvimento da indústria ligada aos cuidados de saúde, abrange medidas, tais como: a otimização da estrutura pluralista dos serviços de cuidados médicos; o desenvolvimento de novos tipos de serviços de saúde; a promoção do bem-estar e fitness, o lazer e indústria desportiva; e a promoção do desenvolvimento da indústria no campo da biomedicina (Zhuang, 2016).

Por sua vez, a implementação de mecanismos de apoio envolve as seguintes medidas: o aprofundamento das reformas nos acordos institucionais; o desenvolvimento de recursos humanos para os cuidados de saúde; a promoção da ciência e inovação tecnológica nos cuidados de saúde; e o desenvolvimento de serviços de informação digital sobre saúde, sendo este último um aspeto muito atual, tendo em conta os recentes desenvolvimentos da telemedicina devido à situação pandémica provocada pela Covid-19.

As reformas nos arranjos institucionais são essencialmente um reflexo do objetivo de “saúde em todas as políticas”. A inclusão da saúde em todas as políticas é assim conseguida através do estabelecimento de mecanismos de avaliação dos impactos na saúde, abrindo mais espaço para os canais de participação pública.

Por fim, no que toca ao reforço da implementação e avaliação de tais políticas no campo da saúde, começa a despertar no governo chinês uma preocupação até à data um pouco esquecida e que deriva da perceção de uma nova necessidade: a de desenvolver mecanismos de monitorização da implementação, bem como mecanismos de avaliação de resultados, assim como a utilização de indicadores para avaliar o mérito das pessoas envolvidas em políticas de saúde e a prestação de cuidados de saúde (Zhuang, 2016).

Os problemas internos alheios ao sistema propriamente dito e que persistem na RPC advêm essencialmente de fatores, tais como: (i) envelhecimento da sua população, (ii) elevadas taxas de urbanização e mudanças no estilo de vida,

(iii) maior resistência a antibióticos, e (iv) doenças co-relacionadas com problemas ambientais (Tan et al., 2018).

O “Healthy China 2030” é, de facto, um plano estruturado de consolidação das reformas do sistema de saúde chinês, que almeja sobretudo, ao mesmo tempo que soluciona os seus problemas internos, alinhar o mesmo com padrões normativos internacionais de elevada qualidade, nomeadamente em duas vertentes: na de ‘Saúde para Todos’ e ‘Saúde em Todas as Políticas’, dois dos pilares dos programas das Nações Unidas e da Europa (Horizonte 2030) no campo da saúde.

O Sonho Chinês e a Iniciativa “Faixa e Rota”

O Sonho Chinês foi uma expressão usada pelo atual Presidente da RPC, Xi Jinping, que o designa como o sonho de um “grande rejuvenescimento da nação chinesa”. No mundo da política chinesa, os slogans são importantes na medida em que se destinam quase sempre a comunicar a visão de um líder para o país. A visão do Sonho Chinês é tão vaga e ao mesmo tempo tão abrangente que diferentes mensagens podem caber debaixo do seu chapéu. Inserido nessa visão está o projeto denominado “Faixa e Rota” lançado em 2013 que pretende ligar a China e o Extremo Oriente, à Europa e à África.

Este espaço de influência inclui mais de 60 países, onde mora 60% da população mundial e cujas economias correspondem a um terço do Produto Interno Bruto (PIB) mundial (Vogel, 2015). Para conseguir tudo isto, a China está disposta a gastar muito dinheiro para construir autoestradas, caminhos-de-ferro, portos, oleodutos e gasodutos em vários países dos três continentes. Para o analista do Centro Carnegie de Pequim, Paul Haenle, “o mundo está a testemunhar a forma como a China é capaz e disposta para usar o sistema internacional, que os EUA ajudaram a criar, como uma plataforma para as suas próprias instituições e iniciativas”.

No entanto, devido aos constrangimentos impostos pela pandemia que atravessamos, a estratégia desta iniciativa teve que ser reformulada. A RPC não pode contar unicamente com o investimento em infraestruturas de natureza física, mas terá forçosamente que contemplar outras áreas de intervenção. Dessa necessidade de redirecionar os seus esforços, surgiram conceitos que derivam do plano inicial, tais como os de “Rota da Seda Verde”, “Rota da Seda Digital” e “Rota da Seda da Saúde”, entre outros.

É precisamente sobre a “Rota da Seda da Saúde” que nos debruçamos na seção seguinte deste trabalho.

A Rota da Seda da Saúde

A expressão “Rota da Seda da Saúde” (健康丝绸之路) surge primeiramente em 2015 e foi depois reforçada pelo Presidente Xi Jinping, em 2017, durante um evento denominado *BRI Forum through Beijing Communiqué of The Belt and Road Health Cooperation & Health Silk Road*.

No entanto, foi essencialmente após o aparecimento da pandemia da Covid-19 que esta ganhou um novo significado e força, uma vez que se constitui como uma possível ferramenta na construção daquilo que o Presidente Xi Jinping chamou de “comunidade de saúde comum para a humanidade”.

A Rota da Seda da Saúde assume desde então um papel relevante no projeto “Faixa e Rota” e na diplomacia chinesa, visando posicionar a China como um interveniente responsável na ordem mundial, através dos cuidados de saúde globais.

As principais áreas de intervenção prioritárias da Rota da Seda da Saúde são as seguintes (Tillman et al., 2021):

- o desenvolvimento de mecanismos de cooperação em matéria de saúde;
- o controlo e a prevenção de doenças infecciosas;
- a formação técnica qualificada dos profissionais de saúde;
- os sistemas e políticas de saúde;
- o desenvolvimento da indústria da saúde.

Desde o seu lançamento até à atualidade, a Rota da Seda da Saúde assentou essencialmente na promoção de fóruns e cimeiras acerca do tema da saúde, como uma forma de comunicar ao Mundo que a RPC pretende de facto assumir uma posição de destaque neste domínio, demonstrando a sua preocupação com questões de saúde pública à escala global. Destacam-se, a título ilustrativo, o *China-ASEAN Health Cooperation*, o *Global Health Forum of the Boao Forum for Asia*, o *Lancet - CAMS Health Summit* em Pequim, entre outros.

De salientar, igualmente no âmbito da iniciativa da Rota da Seda da Saúde, a construção de diversas infraestruturas médicas, nomeadamente em África, como por exemplo, a edificação e equipamento do *African Center for Diseases Control*. Mais recentemente, na sequência da luta contra o vírus SARS-CoV-2, a RPC enviou 179 biliões de máscaras, 1,73 biliões de fatos protetores, bem como 543 milhões de kits de teste a países em desenvolvimento sobretudo, mas também a alguns países desenvolvidos na Europa (Bing, 2020).

Como é possível observar na Figura 2, a RPC tem vindo a alcançar marcos importantes no setor da saúde global, tendo inclusivamente passado de um país recetor de assistência externa a um país dador dessa mesma assistência, no caso concreto em análise no campo da saúde.



Figura 2 – Marcos importantes da RPC no âmbito da Rota da Seda da Saúde (fonte: adaptado do MERICS)

Com efeito, a Rota da Seda da Saúde dará continuidade à sua ação essencialmente nas seguintes áreas de enfoque: (i) envolvimento crescente na investigação científica e cooperação científica internacional; (ii) investimento elevado em áreas conexas à saúde como a biofarmácia e a biotecnologia; (iii) segurança alimentar e na produção de medicamentos como prioridade absoluta; e (iv) a criação de infraestruturas de financiamento dos projetos de saúde. Os objetivos são ambiciosos, mas, segundo Cheng & Cheng (2019), terão que fazer face a diversos desafios que se colocam nomeadamente derivando de:

- variedade dos tipos de doenças infecciosas ao longo dos países que fazem parte da iniciativa “Faixa e Rota”;
- dificuldade de gestão e monitorização dos agentes envolvidos nos diversos projetos da “Faixa e Rota” e no caso particular, da Rota da Seda da Saúde;
- dificuldade de coordenação de estratégias de saúde globais.

Conseguindo um bom desempenho na implementação dos seus projetos ligados à Rota da Seda da Saúde, a RPC pode vir a desempenhar um *role model* para os países em vias de desenvolvimento.

Conclusões

O sistema nacional de saúde chinês tem passado por reformas sucessivas ao longo dos anos, duas delas mais atuais (2009 e 2013) foram significativas no processo de reestruturação dos cuidados de saúde primários, na reforma da gestão hospitalar, numa redução dos custos com saúde e acesso mais equitativo, bem como numa realocação de recursos e maior formação técnica dos profissionais.

Todas estas medidas foram tomadas no sentido de resolver questões que constituíam problemas efetivos da população no âmbito da saúde. Não obstante as metas já alcançadas, ainda permanecem alguns desafios, para os quais o plano “Healthy China 2030” está a procurar, através da sua implementação, dar resposta.

Essa resposta é fundamental para que a RPC possa desempenhar um papel preponderante na esfera da governança global em saúde. Como referido ao longo deste artigo, esforços já foram encetados no sentido de aproximar a estratégia para a saúde com padrões de qualidade internacionais, nomeadamente no que toca a duas grandes linhas orientadoras das normativas da OMS e dos programas europeus como o Horizonte Europa: uma delas, a lógica da “Saúde para Todos”, e a outra, a de “Saúde em Todas as Políticas”.

Com efeito, os estados a nível global – e a RPC não sendo exceção – começam a perceber que as DSS têm efetivamente um impacto forte na saúde e, em consequência, para se obter políticas eficientes e eficazes impõe-se uma abordagem multidisciplinar, em que todas as políticas públicas (ainda que não diretamente ligadas à saúde) incluam esta componente na sua abordagem. Para além de que o acesso universal e equitativo a cuidados de saúde é, sem dúvida, um imperativo de qualquer sistema de saúde dito desenvolvido.

No seu discurso no 19.º Congresso do Partido Comunista Chinês, Xi Jinping fez um resumo da estratégia chinesa para a saúde:

We will, with emphasis on prevention, carry out extensive patriotic health campaigns, promote healthy and positive lifestyles, and prevent and control major diseases. We will initiate a food safety strategy to ensure that people have peace of mind about what they are putting on their plates. We will support both traditional Chinese medicine and Western medicine, and ensure the preservation and development of traditional Chinese medicine. We will support the development of private hospitals and health-related industries.

Efetivamente, existe todo um conjunto de propostas no sentido da RPC se tornar um ator importante no domínio da saúde: a aposta na cooperação científica, na indústria ligada à saúde, na segurança alimentar e na transparência da produção de fármacos; sempre numa lógica de parceria entre o conhecimento da medicina dita convencional e a Medicina Tradicional Chinesa, também numa abordagem que atualmente, e do ponto de vista pragmático, começa a privilegiar as parcerias público-privadas.

A Rota da Seda da Saúde terá certamente um papel muito relevante na definição da estratégia chinesa em termos de saúde globais, na medida em que constitui uma ferramenta de comunicação importante perante os parceiros globais da RPC, servindo quase como uma bandeira do seu “Soft Power” diplomático numa área que se vem definindo como a geopolítica da saúde.

Referências bibliográficas

- Cheng, Y. & Cheng, F. (2019). China's unique role in the field of global health. *Global Health Journal*. Volume 3, Issue 4. Pages 98-101. <https://doi.org/10.1016/j.glohj.2019.11.004>.
- Bing, N. (2020). COVID-19 speeds up China's 'Health Silk Road'. *East Asia Forum Special Issue*. <https://www.eastasiaforum.org/2020/05/26/covid-19-speeds-up-chinas-health-silk-road/>
- Fidler, D. (2010). The Challenges of Global Health Governance. *Council of Foreign Relations for International Institutions and Global Governance program*. <https://www.cfr.org/report/challenges-global-health-governance>.
- Kickbusch, I. & Szabo M. M. (2014). A new governance space for health. *Global Health Action*. doi: 10.3402/gha.v7.23507. PMID: 24560259; PMCID: PMC3925805.

- Labonté, R. & Gagnon, M. L. (2010). Framing health and foreign policy: lessons for global health diplomacy. *Global Health*. doi: 10.1186/1744-8603-6-14. PMID: 20727211; PMCID: PMC2936293.
- Mardell, J. (2020). China's global healthcare ambitions: Gaining influence on the international stage. *MERICCS*. <https://merics.org/en/short-analysis/chinas-global-healthcare-ambitions-gaining-influence-international-stage>.
- CDSS. (2010). Redução das desigualdades no período de uma geração: igualdade na saúde através da ação sobre os seus determinantes sociais. *Relatório final da Comissão. Portugal, Organização Mundial de Saúde*.
- Tan, X., Zhang, Y., & Shao H. (2019). Healthy China 2030, a breakthrough for improving health. *Global Health Promotion*. (4):96-99. doi: 10.1177/1757975917743533.
- Tillman, H., Ye, Y., & Jian, Y. (2021). Health Silk Road 2020: A Bridge to the Future of Health for All. *China Investment Research (CIR)/ Grisons Peak/Shanghai Institutes for International Studies (SIIS)*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3830380>.
- Zhuang, N. (2016). Outline of the Healthy China 2030 Plan. *National Health and Family Planning Commission*. <https://www.sahealth.sa.gov.au>.
- Discurso de Xi Jinping no 19.º Congresso do Partido Comunista Chinês: disponível em https://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-11/04/content_34115212.htm.