

MEDICINAS TRADICIONAIS E COMPLEMENTARES: A LÓGICA DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

KELEN CERQUEIRA¹; SILVANA SCHIMANSKI²

¹Universidade Federal de Pelotas – kelenmcerqueira@gmail.com

²Universidade Federal de Pelotas – silvanaschimanski@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem o objetivo de abordar as complexidades contemporâneas para a formulação de políticas públicas, considerando a perspectiva da Política Internacional, sobre a lógica dos dois níveis, na qual a política doméstica e as relações internacionais estão intimamente relacionadas. Diferente da abordagem estadocêntrica, a abordagem de dois níveis reconhece que as diversas fases do ciclo de políticas públicas são influenciadas pelas dinâmicas do cenário internacional e vice versa. Nesse contexto, são inevitáveis os conflitos de forma que os tomadores de decisão buscam conciliar os imperativos domésticos e internacionais (JAKOBI, 2009; PUTNAM, 2010; DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Robert Putnam, na década de 1980, traçou reflexões sobre tais dinâmicas, que viriam a se popularizar no âmbito da Política Internacional como a teoria dos jogos de dois níveis, a qual aborda características importantes a respeito das ligações entre a diplomacia e a política doméstica, como por exemplo, a possibilidade de sinergias em um tabuleiro que facilitam decisões em outro, ou a potencial reverberação das pressões internacionais na arena doméstica.

Portanto, apresenta um modelo para analisar em que medida a política doméstica está intrinsecamente conectada com determinados assuntos das Relações Internacionais ou o inverso. Sob essa perspectiva, a pergunta norteadora deste trabalho é como as discussões internacionais podem influenciar o processo de formulação de políticas domésticas?

O tema das Medicinas Tradicionais e Complementares (MTC) ou Práticas Integrativas e Complementares em Saúde (PICS), constituem um exemplo para a compreensão dos postulados de Putnam. Na arena diplomática, o tema é discutido no âmbito da Organização Mundial da Saúde (OMS), as Medicinas Tradicionais e Complementares são entendidas como:

[...] a soma total dos conhecimentos, das competências e das práticas baseadas em teorias, **crenças e experiências próprias de diferentes culturas, explicáveis ou não**, utilizadas na manutenção da saúde, bem como na prevenção, no diagnóstico, na melhoria ou no tratamento das doenças físicas e mentais.[...] Os termos “medicina complementar” ou “medicina alternativa” referem-se a um conjunto alargado de práticas de cuidados de saúde **que não fazem parte da tradição ou da medicina convencional de um país e que não estão totalmente integradas no sistema de cuidados de saúde dominante**. Nalguns países, são utilizadas indistintamente da medicina tradicional (WTO, 2024, n.p., grifo nosso).

A pauta do uso de medicinas tradicionais surgiu no cenário mundial em 1969, na 22ª Assembleia Mundial de Saúde, a partir de experiências advindas de países da América, Ásia e África, passando a ser uma recomendação da Organização Mundial de Saúde (OMS) aos serviços públicos de saúde de todos os seus Estados membros a partir da Declaração de Alma-Ata em 1978.

O Brasil instituiu a Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares em Saúde (PNPICS) em 2006, entendida como:

As Práticas Integrativas e Complementares em Saúde (PICS) são abordagens terapêuticas que têm como objetivo prevenir agravos à saúde, a promoção e recuperação da saúde, enfatizando a escuta acolhedora, a construção de laços terapêuticos e a conexão entre ser humano, meio ambiente e sociedade (Brasil, 2024, n.p).

Apesar do amplo conhecimento e popularidade doméstica sobre distintas práticas, ainda persistem desafios significativos para a ampla oferta dessas abordagens de cuidados em saúde nos sistemas públicos (Cerqueira, 2024). Constata-se que, as MTC contaram com a legitimidade internacional para que pudessem ser reconhecidas como uma forma de cuidado, amparando a formulação de um política nacional sobre o tema.

2. METODOLOGIA

A partir da abordagem qualitativa e da análise de conteúdo de fontes primárias e secundárias, a finalidade da pesquisa é analítico-descritiva. A pesquisa parte da premissa da teoria dos jogos de dois níveis de Putnam (2010), buscando identificar os determinantes internacionais (nível 1), como os mecanismos de difusão política (Jakobi, 2009), com potencial influência nas decisões domésticas (nível 2).

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A OMS, estabelecida em 1948 como uma organização internacional governamental especializada, do âmbito das Nações Unidas, tem contribuído para a cooperação internacional sobre vários temas de saúde pública. Portanto, no nível 1, representa um espaço fundamental para a discussão sobre as MTC, em razão das significativas contribuições realizadas ao longo dos anos.

A partir da Declaração de Alma-Ata, em 1978, a OMS se torna um agente de difusão política internacional das medicinas tradicionais complementares. A OMS utilizou-se da disseminação discursiva que consiste na transmissão de ideias e boas práticas sobre tema, para tomadores de decisão dos Estados e, quando possível, para outros atores sociais; da formação de padrões que visa condicionar comportamentos, seja por meio de mecanismos legais (como Convenções, Recomendações ou tratados), ou mecanismos brandos. Por meio da articulação entre seus membros, a organização publicou as Estratégias de Promoção e Apoio das MTC (2002-2005; 2014-2023). Também tem atuado por meio da sua função coordenativa através do monitoramento do tema pela elaboração de *rankings* e comparações sobre o tema, visando mapear, por exemplo, os desafios e oportunidades dos países que já possuem políticas nacionais sobre o tema implementadas. Também tem atuado no sentido de oferecer assistência técnica, a partir de treinamentos e capacitações da equipe de saúde envolvida no processo; reforçando as capacidades para a implementação de medidas (WHO, 2002; WHO, 2013).

No caso da difusão das MTC, o apoio financeiro aconteceu do âmbito doméstico para o internacional, visto que, países como o Brasil, que utilizam MTC

em seus sistemas públicos de saúde, constituem o cenário e o incentivo financeiro para as pesquisas desenvolvidas pela OMS (CERQUEIRA, 2024).

Figura 1: Mecanismos de difusão política com potencial de determinar interações entre o nível internacional e doméstico



Fonte: Elaboração própria.

Embora, pelas limitações deste texto, demonstramos especialmente os mecanismos que estimulam a interrelação do nível internacional para o doméstico e os mecanismos internacionais que fortaleceram as bases para que a PNPICS fosse aprovada, em 2006, outras evidências sugerem que também ocorre um fluxo do nível doméstico para o internacional, num processo de retroalimentação.

A OMS fomenta a implementação das MTC pelos seus Estados membros, mas também é influenciada por países onde se utilizam as MTC, através de incentivo financeiro às pesquisas sobre tema e pela cooperação mútua entre estes e a organização internacional. Um exemplo, é o estabelecimento do primeiro Centro Mundial de Medicina Tradicional da OMS, com o apoio do Governo da Índia, que busca reunir pesquisadores de referência sobre o tema compartilhando suas experiências e práticas.

4. CONCLUSÕES

Por meio do caso ilustrativo das MTC, observa-se os meios de influência (determinantes) do nível internacional (nível 1) capazes de interferir em dinâmicas políticas de nível doméstico (nível 2), e vice-versa. No caso das MTC, no final da década de 1970, foi o contexto de Guerra Fria e a discrepância das condições de saúde entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, que fomentou a OMS a

promover as MTC no cenário mundial como forma de aumentar o acesso à saúde – universalidade. Num segundo momento, a partir da segunda Estratégia da OMS para promoção das MTC, diante do crescimento das doenças crônicas e das limitações da Biomedicina em controlar os sintomas destas afecções com tratamentos convencionais, as MTC foram fomentadas como meios terapêuticos naturais e um importante recurso para fazer frente à “medicalização”, que é a prescrição de fármacos para condições normais do ser humano. Os resultados alcançados pelo uso complementar das MTC constituíram o segundo contexto favorável à implementação destas práticas.

O trabalho revela que a formulação de políticas públicas no contexto contemporâneo, sobre os diferentes assuntos, é diretamente influenciada pelos debates e mecanismos internacionais, tornando mais difícil ceder a argumentos locais que não sejam fundamentados. Os diversos mecanismos de difusão política são amplamente utilizados no sentido de superar conflitos de interesses que possam ocorrer.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Práticas Integrativas e Complementares em Saúde**. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/pics> . Acesso em 26 de ago, 2024.

CERQUEIRA, Kelen de Moraes. **Vamos Implementar as PICS? políticas e oportunidades**. Pelotas, RS: Editora Textos, 2024. ISBN 978-65-999045-3-0

DOLOWITZ, David P.; Marsh, David. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. Governance. **International Journal of Policy and Administration**, V. 13, N. 1, Jan. 2000, p. 5-24. Blackwell Publishers, 35 Main St., Malden MA 02148, USA, and 108 Cowley Road, Oxford, OX4 1JF, UK.

JAKOBI, Anja. International Organizations and Lifelong Learning: From Global Agendas to Policy Diffusion. Palgrave Macmillan: 2009.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, p. 147-174, 2010.

WORLD HEALTH ORGANIZATION - WHO. **WHO Traditional Medicine Strategy 2002–2005**. Geneva: WHO, 2002

WORLD HEALTH ORGANIZATION - WHO. **WHO traditional medicine strategy: 2014-2023**. Geneva: WHO, 2013.

WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO. **Traditional, Complementary and Integrative Medicine**. Geneva; WHO, 2024.