Os custos globais do abandono do multilateralismo

Num mundo interdependente, abandonar a saúde global não reduz custos nem riscos: simplesmente os adia, amplifica e distribui de forma mais desigual

Los costes globales del abandono del multilateralismo

En un mundo interdependiente, abandonar la salud mundial no reduce los costes ni los riesgos: simplemente los pospone, los amplifica y los distribuye de forma más desigual

The Global Costs of Abandoning Multilateralism

In an interdependent world, abandoning global health does not reduce costs or risks: it merely postpones them, amplifies them, and distributes them more unevenly

Federico Tobar e Sebastián Tobar

Resumo: O artigo argumenta que a saúde global se tornou ainda mais crucial precisamente quando o multilateralismo enfrenta uma crise. Analisa, ainda, o enfraquecimento progressivo do multilateralismo à luz da nova abordagem da geopolítica da saúde, que impulsiona a ascensão de perspectivas mais nacionalistas nas relações internacionais, a fragmentação política e a redução do financiamento para agências e programas globais. A conclusão é que a crescente interdependência global — exacerbada pelas mudanças climáticas, pela migração e por doenças emergentes — torna essencial o fortalecimento da cooperação internacional. Abandonar a saúde global não reduzirá as ameaças à saúde, mas sim as tornará mais graves, dispendiosas e desiguais.

Palavras-chave: Multilateralismo; cooperação internacional; bens públicos globais; geopolítica da saúde.

Resumen: *Este artículo sostiene que la salud global se ha vuelto aún más crucial precisamente cuando el multilateralismo enfrenta una crisis. Analiza, asimismo, el progresivo debilitamiento del multilateralismo a la luz del nuevo enfoque de la geopolítica de la salud, que impulsa el auge de perspectivas más nacionalistas en las relaciones internacionales, la fragmentación política y la reducción de la financiación para agencias y programas globales. La conclusión es que la creciente interdependencia global —exacerbada por el cambio climático, la migración y las enfermedades emergentes— hace que el fortalecimiento de la cooperación internacional sea esencial. Abandonar la salud global no reducirá las amenazas para la salud, sino que las agravará, las hará más costosas y desiguales.*

Palabras clave: *Multilateralismo; cooperación internacional; bienes públicos globales; geopolítica de la salud.*

Abstract: *This article argues that global health has become even more crucial precisely when multilateralism is facing a crisis. It also analyzes the progressive weakening of multilateralism in light of the new approach to the geopolitics of health, which drives the rise of more nationalist perspectives in international relations, political fragmentation, and reduced funding for global agencies and programs. The conclusion is that increasing global interdependence—exacerbated*

by climate change, migration, and emerging diseases—makes strengthening international cooperation essential. Abandoning global health will not reduce health threats, but rather make them more severe, costly, and unequal.

Keywords: *Multilateralism; international cooperation; global public goods; geopolitics of health.*

Em 1816, enquanto se preparava para atravessar os Andes a partir de Mendoza para iniciar a campanha de libertação do Chile e do Peru, o governador de Cuyo enviou uma carta a José de San Martín[1] dizendo: "General, o que o senhor pede é impossível". Ao que o Libertador respondeu: "…pode ser, mas é essencial".

O mesmo raciocínio de San Martín deve ser aplicado à saúde global hoje. É precisamente porque a iniciativa multilateral parece impossível que ela se torna cada vez mais essencial. Neste artigo, argumentamos que *abandonar a abordagem da saúde global acarretará custos crescentes para a promoção da saúde em um mundo onde a maioria dos países em desenvolvimento luta para financiar suas respostas na área da saúde.*

O bater de asas de uma borboleta no Brasil gera tornados no Texas

Este foi o título de uma palestra proferida em 1972 por Edward Lorenz[2], um pioneiro da teoria do caos. O fenômeno, desde então conhecido como "*efeito borboleta*", marcou um ponto de virada na explicação de sistemas complexos.

A construção da *aldeia global* exigiu explicações baseadas na interdependência e na complexidade. Múltiplos fenômenos, especialmente aqueles de natureza social, econômica e política, estão interligados em suas causas e consequências. O desenvolvimento de uma abordagem global de saúde segue esse princípio. Ela pode ser definida como o conjunto de conhecimentos voltados para a otimização e a coordenação de esforços para garantir que nossa "*casa comum*[3]*"* seja saudável. Propõe um triângulo a partir do qual suas contribuições podem ser desenvolvidas. No vértice superior está a noção de *bens públicos de saúde*, aqueles cuja produção beneficia a todos. Em outro vértice está a ideia de que o *multilateralismo* constitui o melhor arranjo organizacional para gerar e promover esses bens públicos. Finalmente, o terceiro vértice representa o modus operandi, centrado na *cooperação* como a maneira ideal de produzir bens públicos de saúde globais.

O conceito de *Bens Públicos Globais (BPGs)* surgiu da economia e das relações internacionais para descrever bens cujos benefícios se estendem a toda a humanidade e que

[1] José de San Martín foi um oficial militar sul-americano e líder independentista, considerado uma das figuras principais nas guerras de independência da América do Sul durante o século XIX. Seu projeto mais ambicioso foi preparar um exército em Mendoza para atravessar a Cordilheira dos Andes e derrotar as forças realistas espanholas no Chile. Em seguida, organizou uma expedição marítima ao Peru, considerado o principal bastião espanhol na América do Sul, onde, em 1821, entrou em Lima e proclamou a independência do Peru, sendo nomeado "Protetor do Peru".

[2]Professor do Massachusetts Institute of Technology (MIT), era conhecido como o "pai da teoria do caos". O *efeito borboleta*, formulado por Edward Lorenz, descreve como pequenas variações nas condições iniciais de um sistema podem levar a resultados drásticos e frequentemente imprevisíveis, sendo um conceito central na teoria do caos.

[3] *Laudato Si'* é a encíclica do Papa Francisco que nos convida a cuidar da nossa "casa comum", entendida como a Terra e todos os seus habitantes, promovendo uma conversão ecológica integral. https://www.vaticannews.va/es/papa/news/2025-05/decimo-aniversario-laudato-si-papa-francisco-leon-casa-comun.html

nenhum país, isoladamente, pode fornecer de forma eficaz. No campo da saúde, esse conceito ganhou importância significativa a partir da década de 1990, particularmente com a expansão da globalização, as pandemias e os debates em torno do acesso a medicamentos. Na saúde global, o conceito passou a ser amplamente utilizado por organizações como a Organização Mundial da Saúde, o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, destacando que os riscos à saúde transcendem fronteiras, a proteção de um país beneficia outros e a cooperação internacional é indispensável. A ideia básica por trás dos bens públicos globais na saúde é que alguns problemas de saúde não podem ser resolvidos exclusivamente dentro das fronteiras nacionais e exigem cooperação internacional, pois seus benefícios — ou riscos — afetam toda a humanidade.

As melhores práticas relacionadas à saúde (BPDPs) têm características transnacionais: hoje, em um contexto de riscos à saúde internacionalizados, as doenças e seus determinantes ultrapassam as fronteiras nacionais, e existem riscos compartilhados que exigem uma ação coletiva mais ampla, revisando a responsabilidade e as ações dos países em nível nacional. Nenhum país pode garantir o controle de pandemias sozinho, como vivenciamos com a COVID-19, sendo necessário implantar mais vigilância sanitária global, bem como mecanismos mais equitativos de acesso a medicamentos ou vacinas, como vimos com a epidemia global de HIV/AIDS e o acesso a antirretrovirais, entre outros. Dessa forma, o multilateralismo se mostra um mecanismo eficiente e legítimo para garantir o direito à saúde, coordenar respostas aos desafios ao estado de saúde da população e dos sistemas de saúde, compartilhar informações e construir padrões comuns baseados em evidências científicas e consenso entre os países.

A cooperação em saúde é o conjunto de ações por meio das quais Estados, organizações internacionais, universidades, instituições científicas e organizações sociais trabalham em conjunto para melhorar as condições de saúde das populações, trocar conhecimentos e enfrentar problemas de saúde que excedem as capacidades de um único país.

Paralelamente a uma mudança em direção ao realismo nas relações internacionais, a abordagem multilateral tem sido cada vez mais questionada desde a última década do século XX. Isso começou com a expansão dos acordos comerciais bilaterais, que corroem os princípios de um sistema de comércio global. Um segundo golpe para o multilateralismo veio com a invasão da Crimeia pela Rússia em fevereiro de 2014, quando a condenação da ONU se mostrou insuficiente para reverter a violação do direito internacional.

Mas talvez o golpe mais devastador para a abordagem de bens públicos globais tenha atingido diretamente a área da saúde em meio à pior pandemia da história da humanidade. A pandemia de COVID-19 resultou em 15 milhões de mortes em excesso entre 2020 e 2021, causando danos econômicos estimados entre US$ 12,5 e US$ 14 trilhões à economia global até 2024[4]. Nesse contexto, todos os esforços do triângulo da saúde global, que chegaram ao ponto de criar uma organização específica (COVAX) para promover o acesso global às vacinas, não conseguiram impedir o que foi caracterizado nos debates da ONU como apartheid vacinal. Os países de alta renda administraram 69 vezes mais doses per capita do que os países de baixa

[4] The World Bank (2022). The World Bank Group's Early Support to Addressing the Coronavirus (COVID-19): Economic Response (April 2020-June 2021). An Early-Stage Evaluation. Chapter 1. Disponible en: https://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/world-bank-groups-early-support-addressing-coronavirus-covid-19-economic-response

renda[5]. Como analisamos em outros artigos[6], o COVAX não se mostrou um mecanismo adequado para garantir o acesso à vacina contra a pandemia aos Estados-membros. Sua lentidão e ineficácia chegaram a minar a credibilidade e o prestígio de um dos parceiros nesse acordo de governança, a Organização Mundial da Saúde.

Cubra o sol com a mão

A fragilidade da arquitetura global de saúde foi mais uma vez exposta recentemente com o surto de Ebola na África Central. Uma análise da Bloomberg publicada pelo jornal argentino Perfil alerta que o menor comprometimento dos EUA com a cooperação internacional em saúde está deixando lacunas críticas na vigilância epidemiológica, no financiamento e na capacidade de resposta rápida a surtos de doenças infecciosas[7]. O artigo demonstra como o enfraquecimento de agências e programas historicamente apoiados pelos Estados Unidos não afeta apenas os países diretamente envolvidos, mas também aumenta o risco sistêmico global, reforçando precisamente a lógica da interdependência que fundamenta a abordagem da saúde global. Em outras palavras, a erosão das políticas multilaterais de saúde não elimina a interdependência: simplesmente torna a gestão de ameaças compartilhadas mais desorganizada, desigual e arriscada.

A preocupação não é apenas epidemiológica, mas também fiscal. O Instituto de Métricas e Avaliação da Saúde estimou que cortes na ajuda internacional para vigilância epidemiológica, preparação para pandemias e resposta a doenças infecciosas poderiam reverter o progresso alcançado em mais de duas décadas na África Subsaariana[8]. Reduzir o financiamento para programas de detecção precoce, laboratórios e treinamento de recursos humanos não elimina o risco à saúde; simplesmente transfere seus custos para estágios posteriores, quando os surtos já se espalharam regional ou globalmente e exigem respostas muito mais dispendiosas. Em saúde global, a prevenção representa um investimento coletivo de custo relativamente baixo em comparação com o enorme custo econômico da inação.

O paradoxo contemporâneo reside no fato de que os Estados parecem estar abandonando as próprias ferramentas de cooperação justamente no momento histórico em que a interdependência na área da saúde atinge seu ápice. As mudanças climáticas, a migração, a rápida urbanização e a disseminação de doenças zoonóticas aumentam a probabilidade de novas emergências transnacionais. Contudo, em vez de fortalecer instituições multilaterais capazes de gerenciar riscos compartilhados, muitas grandes potências estão reduzindo o financiamento, fragmentando os mecanismos de coordenação e priorizando respostas nacionais

[5] Usher, A. D. (2021). *A beautiful idea: How COVAX has fallen short*. The Lancet, 397(10292), 2322–2325. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)01367-2

[6] TOBAR, Sebastián. "*Gobernanza regional, diplomacia y cooperación en Salud en América Latina frente a la Pandemia de la COVID-19*". Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, vinculada à Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Saúde Pública. Área de concentração: Políticas, Planejamento, Gestão e Cuidados de Saúde. Disponível: https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/51971

[7] Bloomberg News (2026). "Brote mortal de ébola expone el vacío dejado por EE.UU. en la salud global". Perfil. Disponible en: https://www.perfil.com/noticias/bloomberg/bc-brote-mortal-de-ebola-expone-el-vacio-dejado-por-eeuu-en-la-salud-global.phtml

[8] Apeagyei, A. E., Dieleman, J. L., Schneider, M. T., et al. (2025). *Tracking development assistance for health, 1990–2030: Historical trends, recent cuts, and outlook*. The Lancet. Advance online publication. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(25)XXXXX-X

de curto prazo. O resultado provável não é um mundo menos interdependente, mas sim um mundo mais vulnerável.

A saúde global é um dos exemplos mais óbvios de bens públicos cuja provisão depende da cooperação entre os Estados. No entanto, o sistema internacional parece estar caminhando precisamente na direção oposta: fragmentação política, enfraquecimento institucional e declínio do financiamento coletivo. O paradoxo reside no fato de que, quanto mais interdependente o mundo se torna, mais inadequadas se tornam as respostas puramente nacionais.

Como San Martín intuiu ao se deparar com uma tarefa aparentemente impossível como atravessar a Cordilheira dos Andes e libertar o Chile e o Peru, existem objetivos históricos cuja dificuldade não diminui sua necessidade, mas os torna ainda mais urgentes. Em um cenário marcado por pandemias, zoonoses emergentes, mudanças climáticas e mobilidade global, abandonar a saúde global não reduzirá os riscos nem os custos. Simplesmente fará com que eles cheguem mais tarde, com maior intensidade e de forma mais desigual.