

Marcos Cueto.
*O valor da saúde: história da
Organização Pan-Americana da Saúde*
(Trad. Vera Ribeiro)

Eduardo Silveira Netto Nunes*

Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007. 241p.

Na história das políticas de saúde pública no continente americano a presença da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) é destacável, e na busca de delinear os caminhos da OPAS ao longo do século XX, Marcos Cueto desenvolveu seu estudo *O valor da saúde*.

Cueto é especialista em história da saúde pública no continente e, especialmente, no Peru, tendo desenvolvido importantes pesquisas e publicações enfocando essa temática e também a história da ciência naquele país. Sua circulação no Brasil é um tanto restrita, e este livro supre, em parte, tal lacuna.

Com pesquisa exaustiva em instituições de saúde, bibliotecas e arquivos, nacionais e de organismos internacionais — Organização dos Estados Americanos (OEA), OPAS, Organização Mundial da Saúde (OMS) —, e em periódicos da América Latina e dos Estados Unidos, o livro oferece justa visibilidade à trajetória histórica da instituição de saúde internacional mais antiga, e ainda ativa, a OPAS, criada em 1902.

A estratégia do autor foi a de acompanhar o desenvolvimento da instituição, numa linha fundamentada na sucessão das diferentes atuações e coordenações conduzidas por seus diretores gerais, cujos mandatos chegavam, em alguns casos, a dez anos.

O texto divide-se em seis capítulos: As origens da saúde internacional nas Américas; O nascimento de uma nova organização; A consolidação de uma identidade; Por um continente livre de doenças; Saúde, desenvolvimento e participação comunitária; Vigência e renovação.

As conjunturas e o desenvolvimento da saúde pública na região perpas-

* Bolsista Fapesp. Doutorando em História Social — FFLCH/Universidade de São Paulo (USP) — Largo Padre Péricles, 74, ap.61 — Barra Funda. 01156-040 São Paulo — SP — Brasil. edunettonunes@yahoo.com.br.

sam a periodização realizada pelo autor, interligados de modo muito interessante com as seguintes variáveis: o protagonismo de personagens importantes na saúde pública da região; as questões envolvendo os interesses particulares dos países-membros da OPAS (circulação de mercadorias e pessoas, prevenção de epidemias nos portos); os temas candentes da geopolítica de cada época (fim das duas guerras mundiais, guerra fria) conectados a emergência de sentimentos e estratégias de solidariedade continental latino-americana, num primeiro momento, e pan-americanismo da doutrina Monroe, num segundo período, expressando o interesse dos Estados Unidos nas ações da OPAS; o desenvolvimento do conhecimento sanitário, médico e higiênico, como também da engenharia, e as extensas fronteiras de ação social que as descobertas científicas como a microbiologia, a produção de novos fármacos, novas vacinas, a compreensão das dinâmicas das epidemias seus vetores, transmissores, e as técnicas de combate e prevenção, trouxeram; a criação de condições para o crescimento populacional, a urbanização (década de 1920) e a explosão urbana e demográfica (décadas de 1950 e 1960), as políticas de acomodação social, a reconfiguração das relações no campo e entre este e a cidade.

A forma habilidosa como o autor transita por diferentes fatores envolvidos na trajetória da OPAS deixa evidenciada a complexidade histórica dentro da qual a construção dessa instituição foi sendo forjada, bem como a maneira tortuosa, não linear, pela qual a saúde pública foi ganhando relevância dentro das políticas de cada um dos países, no plano interno-nacional e no internacional.

Resumidamente, a OPAS derivou da Repartição Sanitária Internacional, que fora fundada em 1902. Em 1923 sofreu alteração no nome para Repartição Sanitária Pan-Americana (RSP ou *Oficina Sanitária Panamericana*). A mudança de seu nome para OPAS aconteceu em 1943, como resolução da XII Conferência Sanitária Pan-Americana (Caracas, Venezuela). Apesar da nova nomenclatura, a entidade manteve o seu órgão executivo nomeado como RSP e a antiga estrutura decisória — colegiado com um membro de cada país.

A RSP interagiu através de acordos e convênios firmados em 1923 com a União Pan-americana (de 1890), assumindo a condução das Reuniões Interamericanas dos Ministros da Saúde. Em 1924 foi acolhida pelo Código Sanitário Pan-Americano do mesmo ano e reconhecida como “agência sanitária coordenadora central das várias repúblicas-membros da União Pan-Americana” e “responsável por promover a organização e a administração da saúde pública e divulgar informações sobre progressos da medicina preventiva”.

Com a fundação da OEA, em 1948, o papel da OPAS foi revisto. A OPAS

era uma entidade ‘autônoma’ dentro das relações intergovernamentais e não estava submetida à nova estrutura da OEA. A relação entre ambas era diplomática. Foram necessários acordos entre a OPAS e a OMS, para que uma possível integração, garantindo certa autonomia à OPAS em matéria de saúde pública, fosse concretizada em 1950, quando esta passou a ser uma “Organização Especializada Interamericana” dentro da OEA, seu *status* atual.

A OPAS também foi reconhecida pela OMS (criada em 1948) como organismo regional dotado de autonomia diante dos organismos da Organização das Nações Unidas, dos quais a OMS fazia parte, através de um acordo de 1949, pelo qual passava a ser o escritório regional para as Américas da OMS.

A consolidação da OPAS foi paulatina, com dificuldades e prioridades diferentes ao longo do tempo. Suas ações também sofreram mutações. A adesão dos países como membros aconteceu plenamente entre 1940 e 1950, quando a organização passou a englobar as Américas e o Caribe.

A capacidade de financiamento limitava as ambições da instituição. Com o tempo ampliou-se a capacidade financeira. Os orçamentos eram estes: entre 1910 e 1930, 50 mil dólares; nos anos 40, 115 mil a 280 mil dólares por ano; em 1947, 1,3 milhão de dólares; no fim dos anos 50, 2,5 milhões; entre 1961 e 1964, 16 milhões de dólares por ano.

Constituiu-se assim uma ‘burocracia’ e uma área técnica vinculada à instituição, como um corpo permanente e estável, chegando ao auge de 750 funcionários em 1959.

A ampliação da presença da OPAS nos países se deu com a divisão das Américas em seis zonas, com um escritório regional em cada. Posteriormente, cada país passou a comportar um escritório local.

As finanças provinham de fontes regulares (pela contribuição dos membros); de projetos financiados e bolsas de estudos da Fundação Rockefeller (1920-1950), Fundação Kellogg (após os anos 40), OMS, Unicef (Fundo da ONU para as Crianças), ONU e FAO (organização da ONU para Alimentação e Agricultura); de convênios e acordos técnicos com países da região e, especialmente, com os Estados Unidos, em auxílio intensificado na guerra fria (1941-1951, atingindo cerca de 30 milhões de dólares).

As atividades e deliberações durante um largo período estiveram circunscritas a estas instâncias: Conferências Sanitárias Pan-Americanas, Conselho Diretor e Comitê Executivo. Como órgão executivo, a Repartição Sanitária Pan-Americana.

A ação da OPAS deu-se, inicialmente, por publicações como o *Boletim de la Oficina Sanitaria Panamericana*, e pela participação nas Conferências Sani-

tárias, fomentando debates sobre saúde pública. O combate às epidemias provenientes de portos propiciou uma ‘guerra às epidemias’ com a estratégia de combater vetores e promover vacinação/imunização e educação.

A redução da mortalidade infantil e materna era preocupação constante. Também recebeu atenção a necessária indução à formação de escolas de enfermeiras e de pessoas capacitadas para o trabalho na área da saúde, higiene e sanitário.

A promoção de estruturas de fomento à saúde pública nos países (Ministérios ou Secretarias de Saúde, Centros de Higiene) atravessou o percurso da OPAS, que procurou induzir gestores públicos a adotarem medidas de saúde coletiva como forma de a sociedade auferir benefícios como mais trabalhadores saudáveis e produtivos, e crianças menos enfermas.

A emergência da noção de saúde como um valor vinculou-se à noção de bem-estar social, pela qual a prevenção, a extensão de serviços públicos e a implementação da atenção primária à saúde englobariam o paradoxo que redundava na gênese da concepção de saúde como um direito individual e coletivo dos cidadãos. Ao mesmo tempo, a visão estratégica dos governos, no período da guerra fria, busca promover o bem-estar com a finalidade de limitar a possibilidade do surgimento de tensões e conflitos sociais entre capital e trabalho.

A OPAS exerceu uma função estratégica na região após a criação da Aliança para o Progresso, em 1961, pela OEA, para a qual o bem-estar social era critério para a ‘paz’ na região. Essa diplomacia sanitária foi perpassada pelos interesses dos governos, em especial dos Estados Unidos. Entretanto, a OPAS não foi uma agência submetida a um único governo. Um exemplo: à época da expulsão de Cuba da OEA, a OPAS não anuiu com a orientação dessa organização e sustentou aquele país como Estado-membro de sua estrutura.

A presença e a consolidação da OPAS no continente americano e sua participação direta e indireta na promoção e constituição da saúde pública dos países da região fazem deste livro uma importante referência. A OPAS desenvolveu esforços para se formar um ambiente regional de cooperação, de planejamento, e de ações dirigidas a políticas e intervenções de saúde, daí a importância em se tentar compreender as especificidades americanas nessa área, cuja historicidade e temporalidade são peculiares.

Antes de encerrar seu potencial de reflexões sobre a história da OPAS, o livro *O valor da saúde* aponta um horizonte de novos estudos relacionados a organismos internacionais, políticas de saúde pública, dinâmicas e tensões

que atravessam as entidades inter-governamentais, redes intelectuais, profissionais e científicas. Aponta, também, a ascensão às esferas de poder de áreas do conhecimento como a medicina e a engenharia.

Resenha recebida em maio de 2008. Aprovada em setembro de 2008.