

Prelúdio em Dó Maior a Covid-19 nas Nações Unidas

Santiago Alcázar

2020 será lembrado como o ano em que um vírus paralisou o mundo. Percebida como a maior ameaça sanitária de nossa história recente, a pandemia da Sars-Cov-2 vem causando perdas econômicas enormes que alguns comparam às da Grande Depressão de 1929. O mundo todo teve que formular respostas para enfrentar os desafios que foram se amontoando desordenadamente, derrubando, quebrando e enterrando o normal de nossos dias que nos servia de referência.

O sistema das Nações Unidas não poderia ser diferente e também ofereceu respostas à Covid-19. Como as peças de um relógio, os órgãos que compõem o sistema têm, cada um, funções específicas. No presente capítulo procuro mostrar como cada um dos principais órgãos reagiu à multidimensionalidade da pandemia. Assim, a preocupação com os aspectos sanitários e emergenciais e com a retomada pós-pandemia, ainda que distintos, perfazem uma unidade que dá coerência à reação do sistema das Nações Unidas.

A PANDEMIA E A RESPOSTA DAS ESTRUTURAS DAS NAÇÕES UNIDAS

Em algum momento de janeiro de 2020 o mundo tomou conhecimento da existência de um novo coronavírus. Os coronas eram velhos conhecidos dos virologistas. Anteriormente, estes já os haviam estudado e catalogado, sempre com designações que soavam estranhas. Sars e Mers eram apenas os mais recentes membros daquela família. O homem da rua, no entanto, mal sabia o que era um vírus, quanto mais um coronavírus. Conhecimento irrelevante, sem dúvida, em relação aos inúmeros desafios do dia a dia. Mais ainda porque o tal do vírus encontrava-se relegado possivelmente em um obscuro lugar da China.

Veio fevereiro. Os casos de infectados começaram a assustar, tanto pelos números em disparada quanto pelo espraiamento da distribuição geográfica. Os óbitos ultrapassariam, em pouco tempo, os da síndrome respiratória aguda grave (Sars) e os da síndrome respiratória do Oriente Médio (Mers) somados. A coisa era séria e teria de ser nomeada para facilitar a comunicação. Em 11 de fevereiro, o Comitê Internacional sobre Taxonomia de Vírus (ICTV, em sua sigla em inglês), que tem como uma de suas tarefas atribuir nomes a esses segmentos moleculares, reuniu-se para batizar o novo coronavírus com o acrônimo Sars-CoV-2, que causava a enfermidade Covid-19 – *Coronavirus Disease 19*, em referência ao ano de 2019, quando iniciou a sua trajetória (WHO, 2020a).

Sars-CoV-2 passou a designar essa nova arrumação de moléculas de ácido nucleico e proteínas, que literalmente parou o mundo. Todos tomaram conhecimento. Ninguém poderia imaginar que algo assim pudesse acontecer. Ante a falta de resposta terapêutica ou de vacina, as autoridades sanitárias, e o bom senso, recomendaram o óbvio: manter distância, higienizar as mãos, usar máscaras. Em seguida, prescreveram confinamento. O resultado foi o esvaziamento das ruas, cafés e restaurantes, exibido nas fotos reproduzidas nos jornais e nas imagens de desolação transmitidas pela TV. Ao mesmo tempo, mas de maneira menos visível, fecharam-se escritórios, academias, universidades e colégios. Instalou-se o medo. Ninguém queria ser premiado. O resultado foi uma avalanche de inesperados: economia em queda livre; comércio paralisado; perda de postos de trabalho em proporções bíblicas; reversão brutal das expectativas.

Fazia-se necessária uma resposta, ou várias respostas. No primeiro momento não se tinha clareza de que, ante a calamidade que representava a Covid-19, as respostas teriam de ser coordenadas, sob o risco de se tornarem ineficazes.

Neste capítulo trato da resposta das Nações Unidas à Covid-19 e do colossal esforço para manter o mais alto grau de coerência possível. Para se ter uma ideia da complexidade envolvida na formulação desse exercício, é importante conhecer a forma como está estruturado o chamado sistema das Nações Unidas (UN, 2020a).

A ESTRUTURA DAS NAÇÕES UNIDAS EM BREVE

A Carta das Nações criou os seis principais da Organização das Nações Unidas (ONU): Assembleia Geral (AGNU), Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social (Ecosoc), Conselho de Tutela (Alcázar & Buss, 2020),¹ Corte Internacional de Justiça (UN, 2020b)² e Secretariado.

Existem, ademais, dois grandes grupos dentro do sistema: 1) as agências especializadas, com constituições próprias, dirigidas por figuras eleitas pelos seus Estados-partes e financiadas por meio de contribuições mandatórias e contribuições voluntárias, têm como função principal estabelecer quadros normativos internacionais e emitir recomendações; e 2) os programas e fundos, estabelecidos por mandatos da AGNU, dirigidos por funcionários indicados pelo secretário-geral e financiados com contribuições voluntárias somente. Os fundos e programas desenvolvem ações resultantes de seus respectivos mandatos.

Como exemplos das agências especializadas, há a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização para Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a União Postal Universal (UPU) e a Organização Meteorológica Mundial (OMM).

Como exemplos dos programas e fundos podem-se listar a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur).

A AGNU é o órgão máximo de deliberação e formulação de políticas dos Estados-membros. Reúne-se em sessões ordinárias de setembro a dezembro e pode reunir-se em sessões especiais e de emergência, quando necessário. Conta com o apoio de órgãos subsidiários (UN, 2020c).³

¹ O Conselho de Tutela suspendeu as suas atividades em 1º de novembro de 1994, um mês após a declaração de independência de Palau.

² Por enquanto a Corte de Haia não tem um papel definido no quadro de respostas do sistema das Nações Unidas. Não se pode descartar, contudo, que venha a tê-lo.

³ Entre os órgãos subsidiários, caberia mencionar a Comissão de Desarmamento, a Comissão de Direito Internacional e o Conselho de Direitos Humanos, bem como os seis comitês principais, assim denominados: 1º comitê – assuntos de desarmamento e de segurança internacional; 2º comitê – assuntos econômicos e financeiros; 3º comitê – assuntos sociais, humanitários e culturais; 4º comitê – assuntos especiais de política e descolonização; 5º comitê – assuntos administrativos e orçamentários; e 6º comitê – assuntos jurídicos.

O Conselho de Segurança é o órgão para a manutenção da paz e da segurança internacionais. À semelhança da AGNU, o Conselho de Segurança tem o apoio de órgãos subsidiários (UN, 2020d).⁴ É o único órgão das Nações Unidas com poder de sanção.

O Ecosoc é o principal foro do sistema para a promoção do debate sobre desenvolvimento em suas vertentes econômica, social e ambiental. As sessões substantivas do Ecosoc envolvem a totalidade do sistema das Nações Unidas, ademais de amplo espectro de representantes das finanças, organismos intergovernamentais, sociedade civil e grupos da sociedade civil. Apoia-se em suas comissões funcionais, comissões regionais e comitês especializados.

O Secretariado das Nações Unidas inclui departamentos e escritórios entre os quais caberia mencionar, por sua importância neste capítulo, o Escritório da Alta Comissária para Direitos Humanos (OHCHR), atualmente ocupado por Michelle Bachelet. É importante não confundir o OHCHR com o Escritório do Alto Comissário para Refugiados (UNHCR): o primeiro pertence ao agrupamento “programas e fundos”, o segundo é parte do Secretariado. Também é importante esclarecer que o Conselho de Direitos Humanos, sobre o qual escrevemos recentemente um pequeno ensaio ao qual remetemos o leitor (Alcázar & Buss, 2020), é um dos órgãos subsidiários da Assembleia Geral.

A pergunta que tem de ser feita é como essa complexa estrutura respondeu, e responde, à Covid-19. Em grande medida, a resposta, como se verá, é formulada à luz do impacto da pandemia sobre a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A RESPOSTA DO SISTEMA ONU À PANDEMIA

Como se recordará, a Assembleia Geral adotou, em 2015, a resolução A/RES/70/1 intitulada “Transformando o mundo: Agenda 2030”. O documento, de grande ambição, é um reconhecimento explícito da necessidade de ações transformadoras que priorizem as pessoas e o planeta por meio da implementação dos 17 ODS. Com relação às pessoas, pretende-se acabar com a pobreza e a fome em todas as suas formas e dimensões, de maneira a garantir que cada ser humano possa cumprir o seu potencial com dignidade, em ambiente saudável. Com relação ao planeta, trata-se de salvá-lo da degradação, incluindo pela produção e consumo sustentáveis, gerindo de maneira sustentável os seus recursos e tomando medidas vinculadas à mudança climática com vistas a habilitá-lo para sustentar as necessidades das próximas gerações. O documento trata também

⁴ Entre os órgãos subsidiários estão as missões para manutenção da paz e os comitês *ad hoc* de sanções.

da necessidade de garantir que todo ser humano possa ter vida plena e próspera, e que os avanços econômicos, sociais e tecnológicos ocorram em harmonia com a natureza.

Ao passo que a Agenda 2030 pode ser interpretada como o anúncio de uma decisão política, os ODS constituem o mapa para levar adiante tal decisão. Os dois formam uma unidade indivisível. Não tem sentido, por essa razão, pensar que é possível colher aqui e acolá alguns ODS para serem implementados, ignorando os outros. Apoiando-se nos resultados do ciclo de conferências das Nações Unidas (UN, 2020b)⁵ e no reconhecimento da validade universal de todos os direitos humanos, os representantes dos Estados-membros das Nações Unidas aceitaram o chamamento para mudar o mundo e apresentaram a conclusão de suas deliberações como uma agenda do povo, pelo povo e para o povo (UN, 2020c).

Ainda que as agências especializadas tenham as suas próprias agendas e que cada uma delas procure o estabelecimento de normas internacionais no âmbito de suas respectivas especificidades, é a Agenda 2030 que consideram quando formulam a resposta à Covid-19. O compromisso alcançado nesse documento continua válido, não obstante a trajetória lenta e errática que se tem observado na implementação dos ODS e o risco real de que os avanços alcançados a duras penas possam ser obliterados pelos inúmeros impactos da pandemia.

A resposta do sistema das Nações Unidas à Covid-19 atende a três dimensões distintas: a sanitária, a emergencial e a de retomada pós-pandemia. Ainda que distintas, essas três dimensões constituem uma unidade.

A dimensão sanitária, liderada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), envolve, entre outros, o apoio para o desenvolvimento de testes de diagnóstico, tratamentos farmacêuticos e vacinas. Esse apoio, por sua vez, relaciona-se à dimensão emergencial, na medida em que tais produtos têm que ser imediata e universalmente acessíveis, uma vez disponíveis, bem como à dimensão de retomada, uma vez que esta terá de incluir entre os seus elementos definidores o acesso universal à saúde.

A questão emergencial, menos específica que a dimensão sanitária, reúne o conjunto das agências especializadas dos programas e fundos em ações com focos distintos: a emergência humanitária; a manutenção da solvência dos negócios; o funcionamento ininterrupto das cadeias de produção e distribuição; a funcionalidade das instituições e dos serviços públicos; a observância dos direitos humanos. De modo semelhante, esta dimensão reflete-se na dimensão sanitária e na dimensão da retomada.

⁵ Ver a página do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (Desa) da ONU. Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/en/about/conferences.html>>.

Por último, a dimensão de retomada congrega as recomendações para ações transformadoras sob o mote “voltar fazendo melhor” (*build back better*), para responder com mais eficácia à dimensão sanitária e com mais humanidade à dimensão emergencial (UN, 2020d).⁶

Como exemplos das ações levadas a cabo pelas agências especializadas em resposta à Covid-19 no quadro de referência acima, mereceriam registro aquelas sob a responsabilidade, respectivamente, da Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

AS RESPOSTAS DA FAO E DA OIT

A FAO, que tem a custódia de 21 indicadores dos ODS (FAO, 2020), procura responder à pandemia tanto na dimensão humanitária quanto na dimensão da retomada. Assim, por exemplo, a fome, a insegurança alimentar e a volatilidade dos preços de alimentos, que se encontram entre aqueles indicadores, estão diretamente relacionadas à dimensão humanitária, ao passo que a agricultura sustentável, o uso racional da água e a gestão sustentável das florestas, que também pertencem ao conjunto de indicadores sob sua custódia, se relacionam mais diretamente à dimensão da retomada.

Ainda sobre esse último aspecto, o da dimensão da retomada, a FAO expressou-se com clareza no Foro Político de Alto Nível (HLPF, na sigla em inglês). Com efeito, ante as vulnerabilidades expostas pela pandemia nos sistemas agrícolas de todos os países, ricos ou pobres, faz-se urgente uma transformação radical nos modos de produção, distribuição e consumo de alimentos. Esses modos, insustentáveis todos, têm contribuído para a contínua degradação dos solos e dos ecossistemas e sustentado a gênese e a propagação de zoonoses. Por essa razão a FAO defende uma visão holística centrada no conceito “uma saúde” (*one health*), que aborda a saúde humana, animal e das plantas com um olhar integrador, referente tanto à dimensão emergencial quanto à dimensão de retomada (ver capítulo deste livro sobre o tema).

A OIT, por outro lado, que tem papel crucial no processo de implementação dos ODS, organiza a sua resposta em termos de recomendações dirigidas à dimensão de retomada (ILO, 2020a). Partindo da observação de que a pandemia devastou o mundo do trabalho (estima-se que, ao final do primeiro semestre de 2020, mais de 305 milhões

⁶ Ver o documento do secretário-geral “United Nations comprehensive response to Covid-19: saving lives, protecting societies, recovering better”. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_comprehensive_response_to_covid-19_june_2020.pdf>.

de empregos deixaram de existir), a OIT recomenda a adoção de políticas apoiadas nos seguintes quatro pilares: estimular a economia e o emprego, como for; apoiar as empresas, manter os empregos e os salários; proteger os trabalhadores em seus postos de trabalho, com observância de seus direitos e garantias; e promover o diálogo para a formulação de soluções (ILO, 2020b).⁷

A OIT não ignora as dificuldades envolvidas em suas próprias recomendações, mas diante do quadro desolador representado por aquela assombrosa perda de empregos, a ameaça que recai sobre os 1,6 bilhão que vivem da economia informal e o dramático agravamento da situação dos jovens, não cabe ater-se a velhas fórmulas para novas situações. A economia, é preciso insistir, é contexto-dependente, não um corpo de conhecimentos assentados em evidência científica, cujo modelo por excelência é a física. E o contexto que tem de ser levado em conta é o do desastre humano, não o equilíbrio de contas.

Ainda com relação à dimensão da retomada, a OIT tem um papel crucial na concepção do “novo normal” que surgirá no pós-pandemia. Pode-se fazer conjeturas sobre como será esse novo normal no mundo do trabalho, mas é preciso entender que aquilo não pode resultar em um modelo que ignore o caminho tomado, como se fosse o único possível. O diretor-geral da organização alerta, nesse contexto, para o otimismo acrítico relacionado com um retorno ao estado de coisas anterior. Em escrito de opinião disponível na página *web* da OIT (ILO, 2020c), o diretor-geral recorda que a crise financeira de 2008-2009 era como uma pandemia. Havia esperança de que, uma vez encontrada e aplicada a vacina contra os excessos do mundo financeiro, a economia global se tornaria mais segura, mais justa e mais sustentável. O que aconteceu foi exatamente o contrário. Os velhos hábitos e costumes das finanças voltaram com grande liberalidade. Se alguma coisa mudou, foi o maior número de brechas no caminho, por onde caem, agora com mais folga, os menos favorecidos.

RESPOSTAS DE PROGRAMAS E FUNDOS

Exemplos das ações dos programas e fundos em resposta à Covid-19 podem ser as do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e as do Alto Comissariado para Refugiados (Acnur).

O Pnud tem papel central na implementação dos ODS. Ao contrário das agências especializadas, que têm cada uma as suas especificidades próprias, cabe a esse programa

⁷ Ver a nota conceitual da OIT “Covid-19 e o mundo do trabalho”. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/meetingdocument/wcms_747931.pdf>.

coordenar o conjunto de ações do sistema voltadas para a implementação da Agenda 2030 e para os ODS. É preciso recordar que o administrador do programa, o chefe, é o terceiro cargo na hierarquia das Nações Unidas, após o secretário-geral e o vice-secretário-geral. Apoiado na experiência adquirida com os surtos de ebola, HIV/Aids, Sars, Mers, tuberculose e malária, o Pnud coopera com os Estados-membros para que estes respondam à Covid-19 de maneira rápida e efetiva (UNPD, 2020).⁸

O Acnur opera num universo de mais de 70 milhões de refugiados e deslocados internos, espalhados em 134 países que os acolhem. É do Alto Comissário que, talvez, venha a resposta mais enfática para a busca de soluções: “Se alguma vez houvéssemos precisado recordar que vivemos em um mundo interconectado, a vinda do novo coronavírus trouxe-nos o lembrete”. A única forma de tratar a Covid-19, diz o alto comissário, é a comunidade global agir de maneira unida e com solidariedade, porque, como ficou patente com esta pandemia, a saúde de cada pessoa está associada à saúde dos mais vulneráveis e marginalizados, de que fazem parte os refugiados e os deslocados internos (UNHCR, 2020).

Concluída esta parte referente à resposta dos dois grandes grupos do sistema, é de todo pertinente nos concentrarmos no coração do sistema, a começar pela AGNU.

A ASSEMBLEIA GERAL E SUAS RESOLUÇÕES

A 74ª sessão da AGNU adotou duas resoluções relativas à Covid-19. A primeira, A/RES/74/270, intitulada “Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (Covid-2019)” (Unga, 2020a), foi adotada sem voto, por meio do chamado procedimento de aceitação tácita (*silence procedure*) (Unga, 2020b),⁹ em 2 de abril. A resolução foi considerada sob o item 123 da agenda, intitulado “Fortalecimento do sistema das Nações Unidas”. O texto reconhece que os pobres e os mais vulneráveis são os mais atingidos pela pandemia e que o impacto da crise reverterá os avanços alcançados no quadro dos ODS; que a pandemia reclama uma resposta global, baseada na unidade, na solidariedade e numa cooperação multilateral renovada. Importante é a ênfase conferida ao respeito pleno aos direitos humanos e à afirmação de que não há lugar para discriminação, racismo e xenofobia na resposta ao coronavírus. Ademais, o

⁸ Para ter um quadro mais completo, consultar <<https://www.undp.org/content/undp/en/home/covid-19-pandemic-response.html>>.

⁹ A decisão 74/544 foi adotada em 27 de março do corrente ano e vem sendo aplicada em todos os órgãos. Disponível em: <<https://www.un.org/pga/74/2020/06/10/decision-number-74-544-procedure-for-taking-decisions-of-the-general-assembly-during-the-coronavirus-disease-2019-covid-19-pandemic/>>.

texto faz um chamamento à intensificação da cooperação, incluindo o intercâmbio de informações, conhecimento científico e boas práticas.

Os elementos do texto destacados acima são importantes porque são os mesmos presentes na resposta das agências especializadas e dos programas e fundos: centralidade das Nações Unidas; preocupação com os mais vulneráveis e marginalizados e com a reversão dos avanços nos ODS; necessidade de união e solidariedade; respeito aos direitos humanos; compartilhamento de conhecimento e de dados. Pode-se dizer que há um consenso não declarado em torno da forma que a resposta deve tomar, mas seria precipitado confiar somente na força das palavras.

A segunda resolução, A/RES/74/274, intitulada “International cooperation to ensure global access to medicines, vaccines and medical equipment to face Covid-19” (Unga, 2020c), foi adotada sem voto, em 20 de abril, sob o mesmo item 123 e por meio do mesmo procedimento de aceitação tácita. O texto contém basicamente os mesmos elementos da resolução anterior, com uma diferença importante. Na parte relativa ao apelo à intensificação da cooperação e ao intercâmbio de conhecimentos, a resolução, de iniciativa do México, oferece um detalhamento mais específico e propõe que os produtos das pesquisas sejam acessíveis a todos os que precisam, de modo particular nos países em desenvolvimento. O texto não diz que o acesso tem que ser universal, para todos, indiscriminadamente. Tímido, limita o escopo do acesso àqueles que mais precisam (*making them available to all those in need, in particular in developing countries*). Pareceria que nessa resolução a questão do acesso estaria condicionada a um favor especial aos mais necessitados.

Não há menção no texto à arquitetura dos direitos de propriedade intelectual, ou às suas flexibilidades, traindo de certa maneira o que se havia conseguido em 2010, durante a 65ª sessão da AGNU. Naquela ocasião fora adotada a resolução A/RES/65/95, intitulada “Global health and foreign policy” (Unga, 2020d), que retomava o princípio da Declaração de Oslo com esse mesmo título. Como se recordará, a Declaração de Oslo, concluída por sete ministros de Relações Exteriores, reconhecia que ameaças à saúde comprometem a estabilidade e a segurança de um país (Ministers of Foreign Affairs of Brazil, France, Indonesia, Norway, Senegal, South Africa and Thailand, 2020). A resolução adotada em 2010 reconhecia que, na eventualidade de emergências em saúde, os Estados-membros tinham direito a utilizar *plenamente* as disposições contidas em Trips (Trade-Related Aspects of International Property Rights), bem como aquelas inseridas na Declaração de Doha sobre Trips e Saúde Pública (WTO, 2001). Em comparação, a resolução A/RES/74/274 parece uma proposta de calça curta em relação ao texto que resultou da poderosa combinação da saúde global com a

política exterior; ainda mais quando se percebe que aquela foi elaborada em momento dramático da pandemia, ao passo que esta última se fez em tempos de placidez. Mais ainda estaria por vir.

Pouco antes da adoção da resolução de iniciativa do México, o presidente da Costa Rica endereçara carta ao diretor da OMS, em 23 de março. Na carta, o presidente sugeriu que os direitos sobre tecnologias relevantes para a pandemia fossem depositados em repositórios abertos (*open patent pools*) (Health Policy Watch, 2020). A ousadia da proposta era, sem dúvida, animadora. A carta transformou-se em texto ambicioso intitulado “A call for action”, com a decisiva participação de organizações não governamentais (ONGs). Alguns imaginavam que o texto poderia ser transformado em projeto de resolução para consideração da 73ª sessão da Assembleia Mundial da Saúde (AMS), que se reuniria em modo virtual, nos dias 18 e 19 de maio. A trajetória da proposta, ousada em sua origem, foi, no entanto, errática, e ela se transformou em plataforma, apresentada na OMS em 1º de junho, com ampla fanfarra. É ainda cedo para saber o que resta do sopro de ousadia do presidente da Costa Rica, mas não há como negar a distância entre a proposta original e a da plataforma, nem as legítimas dúvidas sobre o acesso desimpedido aos produtos e tecnologias necessários para esta ou outra pandemia (WHO, 2020b).¹⁰

Era evidente, então, que a questão do acesso permaneceria encastelada nos direitos de propriedade intelectual, indiferente à devastação provocada pela pandemia. O órgão máximo de deliberação das Nações Unidas, a AGNU, parecia aquém das necessidades do momento. Havia desânimo com a limitada capacidade de reação da organização, em particular, e com o multilateralismo, em geral. Parecia que o consenso alcançado em 2015 quando da adoção da Agenda 2030 e dos 17 ODS, tão necessário agora diante da pandemia, não mais seria possível. A visão transparente do mundo em transformação em decorrência da implementação de uma agenda do povo, pelo povo e para o povo embaçava-se. Parecia que dali em diante a corrida seria para trás, em busca do normal perdido. Como se fosse pouco, o sentimento de desolação receberia a inesperada visita da insensatez, materializada no anúncio *nonsense* do presidente Donald Trump de que os Estados Unidos da América deixariam a OMS, a entidade responsável pelo estabelecimento de normas sanitárias internacionais, em plena pandemia. Agora, a corrida para trás parecia desenfreada. Não tardaria para chegarmos aos anos 20, se não antes.

¹⁰ Ver o texto de *A call for action* em <<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/global-research-on-novel-coronavirus-2019-ncov/covid-19-technology-access-pool/solidarity-call-to-action>>.

Na mais grave crise vivida pela humanidade desde a II Guerra, a 74ª sessão da AGNU produziu apenas duas resoluções de alcance acanhado. É muito pouco para as esperanças depositadas pelos fundadores há 75 anos. O presidente do Azerbaijão, na sua condição de atual presidente do Movimento de Países Não Alinhados (MNA), telefonou ao secretário-geral das Nações Unidas no dia 8 de julho para solicitar, em nome do movimento, seu apoio para a convocação de uma sessão especial da AGNU sobre Covid-19 ([President of the Republic of Azerbaijan Ilham Aliyev, 2020](#)). Em seguida, o presidente da mesma sessão da AGNU submeteu essa proposta à consideração dos Estados-membros, no modo de aceitação tácita. Em carta de 22 de julho, o presidente da AGNU informou em nota que a proposta fora aprovada. A AGNU tem ainda que aprovar a agenda e a data para a sessão especial ([Unga, 2020e](#)). Até hoje, quarta-feira, dia 12 de agosto, não há notícia sobre esse evento.

A RESPOSTA DO ECOSOC

Enquanto isso, seria recomendável examinar a resposta do Conselho Econômico e Social (Ecosoc) à Covid-19. A sessão 2020 desse conselho realizou-se de 7 a 17 de julho, em três segmentos: o segmento de integração, o Foro Político de Alto Nível (HLPF, na sigla em inglês) e o segmento de Alto Nível do Ecosoc. O segmento de integração tem o hercúleo trabalho de reunir e sintetizar o conjunto de recomendações do sistema. O HLPF, a caixa de ressonância, acolhe a síntese e realiza amplo debate. Suas conclusões são encaminhadas ao segmento de Alto Nível do Ecosoc, que examina o projeto de declaração ministerial previamente preparado, o modifica se necessário, eventualmente o adota e o encaminha para consideração da AGNU. A coisa toda parece convoluta, e isso porque efetivamente ela assim o é. Em sua defesa faz-se necessário considerar a complexidade do sistema das Nações Unidas, bem como o desafio de unificar todas essas vozes em um todo harmônico.

Este ano, como não poderia deixar de ser, a sessão do Ecosoc transcorreu em modo de alerta, por conta dos devastadores impactos da Covid-19 sobre os logros alcançados até o presente (não muitos, é forçoso reconhecer) no processo de implementação dos ODS. A pandemia pôs a descoberto vulnerabilidades que já existiam. A enfermidade não provocou a crise, é preciso dizê-lo, apenas a acentuou e a tornou patente. Ao pôr a descoberto as iniquidades econômicas e sociais; ao pôr em xeque os dogmas da economia, teimosamente seguidos por quem não sabe que aquela é essencialmente contexto-dependente; ao lançar dúvidas sobre a capacidade dos governos de liderar em tempo de tempestade; ao reduzir a ridículo arrogâncias insustentáveis, a Covid-19 lança ao ar a pergunta: seremos capazes de forjar consensos? Porque parece evidente que a

saída para esta crise agravada por um minúsculo vírus terá de vir pela união de todos, com decidido sentimento de empatia, espírito de solidariedade e fortalecimento das instituições multilaterais.

Em um primeiro momento, pareceu que a resposta àquela pergunta seria não, pois o segmento de Alto Nível do Ecosoc deixou de adotar a tão esperada declaração ministerial, que seria a manifestação de consenso com a validade da Agenda 2030 e os ODS na atual conjuntura. A presidente do Ecosoc, a representante permanente da Noruega, tinha, contudo, certeza de que a quase totalidade dos representantes havia reiterado naquelas sessões apoio aos princípios da Agenda 2030 e aos ODS. Com essa confiança inabalável, decidiu pôr o projeto de declaração no modo de aceitação tácita, na segunda-feira dia 20 junho, com prazo de encerramento na quarta-feira, dia 22. Não é preciso fazer suspense. A declaração ministerial foi adotada e será encaminhada à 75ª sessão, que terá início em 15 de setembro. Havia esperança, como a tênue luz de uma lâmpada a óleo esticada no meio do desastre humano.

No mesmo dia 17 de junho que encerrou a sessão 2020 do Ecosoc, concluía-se também a 44ª sessão do Conselho de Direitos Humanos. Recentemente foi publicado pelo Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz artigo sobre essa sessão (CEE/Fiocruz, 2020). Aqui, o que interessa ressaltar é a importância da adoção da resolução relativa ao reconhecimento do papel central do Estado na resposta a emergências de saúde, bem como na resposta aos impactos socioeconômicos provocados por pandemias e emergências sanitárias no desenvolvimento da Agenda 2030 e os ODS. Não parece haver dúvida de que as políticas de mercado têm a sua validade severamente questionada em situações como a que se está vivendo; e que provavelmente não se estaria vivendo a presente situação se tais políticas não tivessem sido abraçadas sem pudor e sem sentido crítico.

A resolução vai além e faz a demanda tão esperada, mas não realizada na AGNU. Com efeito, o parágrafo operativo (PO) 5º da resolução A/HRC/44/L.23/Rev.1 (Unga, 2020f) faz um chamamento para o acesso universal e desimpedido a todos os produtos e tecnologias para a Covid-19, bem como para a retirada de todos os obstáculos injustificados para tanto. Esse PO ecoa o parágrafo 16 da declaração ministerial do Ecosoc sobre o mesmo tema (Ecosoc, 2020). Ambos os parágrafos são um reconhecimento de que as disposições de Trips e de outros acordos internacionais devem condicionar-se à presente situação, e não o contrário. Não é menor o que se alcançou na 44ª sessão.

A FALTA DE RESPOSTA DO CONSELHO DE SEGURANÇA

Caberia agora examinar brevemente a falta de resposta do Conselho de Segurança à Covid-19. Em 23 de março, o secretário-geral fez um apelo em favor da suspensão de todas as hostilidades. O pedido foi endossado por 180 Estados-membros, vinte movimentos armados, organizações regionais, líderes religiosos, ONGs e mais de oitocentas organizações da sociedade civil. As circunstâncias, contudo, não se dobrariam a tão singelo pedido. O conselho, por sua vez, parecia fazer ouvidos moucos.

O Conselho de Segurança tampouco convocaria sessão especial para tratar da questão da Covid-19. É curioso, pois o artigo 24 da Carta das Nações Unidas confere a esse órgão a responsabilidade principal pela manutenção da paz e da segurança internacional. Aparentemente, o conceito de segurança estaria a merecer revisão urgente à luz da devastação causada pela pandemia, que alguns dizem ser o maior desastre humano desde a II Guerra. E não seria descabido fazer tal revisão à luz da resolução acima sobre saúde global e política exterior, que oferece oportunidade para ventilar o conceito de segurança, preso numa lógica caduca, em um momento da história em que a maior ameaça para a espécie é o aparente elogio à loucura de nossa civilização. É preciso entender e aceitar que não foi uma causa estranha a que provocou a pandemia, mas o conjunto de decisões e ações duvidosas, aceitas porque trariam benefícios, diziam os mais conscientes, enquanto a maioria perguntava: acaso somos guardiões?

De maneira semelhante, também estaria a merecer visita o artigo 26, pelo qual se entende que os recursos humanos e econômicos globais devem ser *minimamente* desviados para atender à necessidade de armamentos para a paz e a segurança (UN, 2020e). Tendo em conta os gastos anuais efetuados com armamentos em todo o mundo, o advérbio dá a sensação de estar um pouco deslocado e não parece adequado para expressar a realidade. Em alguns países há ainda a proposta de aumentar os gastos militares, em plena pandemia, dando razão àquela afirmação de que o maior perigo que temos a enfrentar é o elogio da loucura.

A lógica que motivou a redação dos dois referidos artigos da Carta das Nações Unidas é francamente diferente da que é preciso para abordar a Covid-19 ou outras pandemias que estão aguardando na fila a hora para serem chamadas, porque é evidente que se o “normal” que nos trouxe até aqui não for rapidamente transformado em um “novo normal”, sustentável e enraizado na Agenda 2030 e nos ODS, não haverá mais necessidade de Conselho de Segurança. Nem de sobancelhas levantadas.

Por último, cabe breve menção à resposta do secretário-geral que, em verdade, é a de todo o sistema; que, por sua vez, é a dos representantes dos Estados-membros presentes

nas agências especializadas e nos diversos corpos, numa composição convoluta de referências e autorreferências. Por essa razão, a voz do secretário-geral é uma espécie de sintonização que procura captar, sem ruídos, as diferentes frequências de ondas em que são formuladas as respostas do sistema.

O leitor interessado poderá visitar a página do secretário-geral para obter informações sobre as iniciativas e os lançamentos dos chamados *policy papers* (UN, 2020f).

Momentos antes de entregar este capítulo aos editores, fomos informados do debate que estava ocorrendo no Conselho de Segurança sobre pandemias, na quarta-feira, 12 de agosto. O debate, intitulado “Pandemias e os desafios de manutenção da paz” (*Pandemics and the challenges of sustaining peace*) e transmitido ao vivo pelo sistema de videoconferência aberto do Conselho de Segurança (Security Council Open VTC), foi presidido pela ministra de Relações Exteriores da Indonésia, com a participação especial do secretário-geral das Nações Unidas, Antonio Guterres, do ex-secretário-geral, Ban Ki-Moon, e da diretora do Centro de Cooperação Internacional da Universidade de Nova York, Sarah Cliffe. As discussões tomaram como marco de referência documento *ad hoc* preparado (*concept note*) (United Nations Security Council, 2020) pela delegação da Indonésia, que ocupa atualmente a presidência do Conselho.

O ponto central a ser destacado é o reconhecimento de que as pandemias não podem ser abordadas somente como uma questão de saúde. A Covid-19 ameaça aprofundar as brechas sociais, econômicas e políticas preexistentes. A pandemia está aumentando os riscos para a intensificação de conflitos, tais como insegurança alimentar, discursos de ódio, migração em massa, instabilidade nas fronteiras e distribuição desigual de bens e serviços. Em alguns casos, esse estado de coisas pode criar novas ameaças à paz e à segurança internacional. Há consenso de que a Covid-19, pelas razões aqui apontadas, pode reverter os acordos de paz alcançados a duras penas.

É curioso que o conselho mencione a possibilidade de reversão de acordos de paz e não faça nenhuma referência à devastação que já se observa na Agenda 2030 e nos ODS, que certamente contribuiriam para a paz com mais eficácia do que supõe. Mais curioso ainda quando o propósito do debate era o intercâmbio de ideias sobre o impacto da Covid-19 na manutenção da paz e na exploração de possíveis apoios aos países em situação de conflito.

Há um sabor de *mauvaise foi* num debate que se contenta com as velhas ferramentas para se perguntar como pode ajudar ante o novo fenômeno da Covid-19, como se a responsabilidade estivesse em outro lugar, certamente abstrato. Havia, portanto, uma saída, mas não foi utilizada: retomar o espírito da Declaração de Oslo sobre Saúde Global e Política Externa para forjar um novo normal, que terá de ser melhor ou não será.

* * *

Em cada uma dessas peças de relojoaria que compõem as Nações Unidas, a resposta foi diferente. Em cada uma delas, o impacto será maior ou menor para a solução do problema. Em todas elas há um esforço genuíno de fazer o melhor possível. Há conquistas, como aquelas alcançadas no Ecosoc e no Conselho de Direitos Humanos, e há frustrações, como a pouca atenção da AGNU à maior ameaça à humanidade desde a II Guerra, como dizem alguns, e à mais grave crise econômica desde a Grande Depressão de 1929, como dizem outros. Há também decepções, como a incapacidade do Conselho de Segurança em ater-se a um conceito de segurança que não contempla novas ameaças à vida.

Ainda assim, as Nações Unidas, que representam uma das maiores conquistas da civilização, são imprescindíveis num mundo que reclama soluções globais e não admite aventuras unilaterais, isolacionistas e descoladas da implacável realidade. O tempo que nos toca viver é o de união, solidariedade e responsabilidade com a Casa Comum, o planeta Terra.

REFERÊNCIAS

ALCÁZAR, S. & BUSS, P. Conselho de Direitos Humanos da ONU: mais Estado e equidade para enfrentar a pandemia. *Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz*, 4 ago. 2020. Disponível em: <<https://cee.fiocruz.br/?q=Conselho-de-Direitos-Humanos-da-ONU-mais-Estado-e-equidade-para-enfrentar-a-pandemia>>. Acesso em: 18 set. 2020.

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DA FIOCRUZ (CEE/FIOCRUZ). Sobre o CEE. Disponível em: <<https://cee.fiocruz.br/?q=node/18>>. Acesso em: 18 set. 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). Sustainable Development Goals. Disponível em: <<http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/en/>>. Acesso em: 18 set. 2020.

HEALTH POLICY WATCH. Carta de Carlos Alvarado Quesada e Daniel Salas Peraza, presidente e ministro da Saúde da Costa Rica, respectivamente, para Tedros Adhanom Ghebreyesus, diretor-geral da Organização Mundial da Saúde. Disponível em: <<https://www.healthpolicy-watch.org/wp-content/uploads/2020/03/Picture.png>>. Acesso em: 18 set. 2020.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). Decent work and the 2030 Agenda for Sustainable Development. Disponível em: <<https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 18 set. 2020a.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). Concept note. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/meetingdocument/wcms_747931.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020b.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). New normal? Better normal! Disponível em: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_743326/lang--en/index.htm>. Acesso em: 18 set. 2020c.

MINISTERS OF FOREIGN AFFAIRS OF BRAZIL, FRANCE, INDONESIA, NORWAY, SENEGAL, SOUTH AFRICA AND THAILAND. Oslo Ministerial Declaration – Global Health: a pressing foreign policy issue of our time. *The Lancet*, 369(9.570): 1.373-1.378, 2007. Disponível em: <[https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(07\)60498-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(07)60498-X/fulltext)>. Acesso em: 18 set. 2020.

PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN ILHAM ALIYEV. Ilham Aliyev has made a phone call to United Nations Secretary-General Antonio Guterres, 8 July 2020. Disponível em: <<https://en.president.az/articles/39527>>. Acesso em: 18 set. 2020.

THE UN REFUGEE AGENCY (UNHCR). Coronavirus outbreak. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/undp/en/home/covid-19-pandemic-response.html>>. Acesso em: 18 set. 2020.

UNITED NATIONS (UN). The United Nations System. Disponível em: <https://www.un.org/en/pdfs/un_system_chart.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020a.

UNITED NATIONS (UN). Department of Economic and Social Affairs. Conferences & Summits. Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/en/about/conferences.html>>. Acesso em: 18 set. 2020b.

UNITED NATIONS (UN). Department of Economic and Social Affairs. Sustainable Development. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>>. Acesso em: 18 set. 2020c.

UNITED NATIONS (UN). United Nations comprehensive response to Covid-19: saving lives, protecting societies, recovering better, Jun. 2020. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_comprehensive_response_to_covid-19_june_2020.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020d.

UNITED NATIONS (UN). Charter of the United Nations. CHAPTER V: THE SECURITY COUNCIL. Disponível em: <<https://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-v/index.html>>. Acesso em: 18 set. 2020e.

UNITED NATIONS (UN). Covid-19 response. From the UN Secretary-General. Disponível em: <<https://www.un.org/en/coronavirus/un-secretary-general>>. Acesso em: 18 set. 2020f.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). Covid-19 pandemic. Humanity needs leadership and solidarity to defeat the coronavirus. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/undp/en/home/covid-19-pandemic-response.html>>. Acesso em: 18 set. 2020.

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (ECOSOC). Resolution E/2020/L.20–E/HLPF/2020/L.1. Ministerial declaration of the high-level segment of the 2020 session of the Economic and Social Council and the 2020 high-level political forum on sustainable development, convened under the auspices of the Council, on the theme “Accelerated action and transformative pathways: realizing the decade of action and delivery for sustainable development”. Ecosoc, 17 July 2020. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26780md_2020_hlpf_hls.pdf>. acesso em: 18 set. 2020.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). Resolution A/RES/74/270. Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (Covid-19). Unga, 2020a. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/74/270>>. Acesso em: 18 set. 2020.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). Decision 74/544. Procedure for taking decisions of the General Assembly during the coronavirus disease 2019 (Covid-19) pandemic. Unga, 2020b. Disponível em: <<https://www.un.org/pga/74/2020/06/10/decision-number-74-544-procedure-for-taking-decisions-of-the-general-assembly-during-the-coronavirus-disease-2019-covid-19-pandemic/>>. Acesso em: 18 set. 2020.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). Resolution A/RES/74/274. International cooperation to ensure global access to medicines, vaccines and medical equipment to face Covid-19. Unga, 2020c. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/74/274>>. Acesso em: 18 set. 2020.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). Resolution A/RES/65/95. Global health and foreign policy. Unga, 2020d. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/65/95>>. Acesso em: 18 set. 2020.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). Decisions regarding the Thirty-first special session of the General Assembly. Unga, 22 July 2020e. Disponível em: <<https://www.un.org/pga/74/2020/07/22/decisions-regarding-the-thirty-first-special-session-of-the-general-assembly/>>. Acesso em: 18 set. 2020.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). Resolution A/HRC/44/L.23/Rev.1. The central role of the State in responding to pandemics and other health emergencies, and the socioeconomic consequences thereof in advancing sustainable development and the realization of all human rights. Unga, 15 July 2020f. Disponível em: <<https://undocs.org/A/HRC/44/L.23/Rev.1>>. Acesso em: 18 set. 2020.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. S/2020/765. Letter dated 30 July 2020 from the Permanent Representative of Indonesia to the United Nations addressed to the Secretary-General. Disponível em: <<https://www.undocs.org/en/S/2020/765>>. Acesso em: 18 set. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Naming the coronavirus disease (Covid-19) and the virus that causes it. Disponível em: <[https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it](https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it)>. Acesso em: 18 set. 2020a.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Solidarity call to action. Disponível em: <<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/global-research-on-novel-coronavirus-2019-ncov/covid-19-technology-access-pool/solidarity-call-to-action>>. Acesso em: 18 set. 2020b.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Declaration on the TRIPS Agreement and public health. WTO, 20 Nov. 2001. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_trips_e.htm>. Acesso em: 18 set. 2020.