

O *enforcement* das decisões da Organização Mundial da Saúde, por *soft power*, na pandemia do COVID-19

Caique Sanches Bodine¹

Introdução, objetivos e método

O papel das organizações internacionais (OIs), tendo como principal expoente na atualidade as Nações Unidas, na defesa dos direitos sociais e, em específico, dos Direitos Humanos, sempre foi questionado nos estudos das Relações Internacionais. Enquanto algumas vertentes consideram que os órgãos internacionais possuem um papel fundamental na construção de uma cultura comum no comportamento dos Estados — na defesa dos Direitos Humanos, por exemplo — (KEOHANE, 1988), outras vertentes acabam colocando um papel muito diminuto para a atuação das OIs, que seriam limitadas basicamente a satisfazer interesse das grandes potências (MORGENTHAU, 2003). De todo modo, deve-se ter em mente que a atuação de uma organização internacional encontra-se sempre limitada normativamente pelas fronteiras a ela

imposta pela *hard law* de seu tratado fundador e do Direito Internacional (GIANNATTASIO, 2016).

Contudo, isso não significa que as organizações internacionais não buscam maneiras alternativas de defender seus interesses e seus princípios no campo da política externa e interna de cada Estado. Através do uso de mecanismos de *soft law*, por exemplo, as organizações criam um potencial de *soft power* que é usado para a defesa de seus interesses e valores em momentos nos quais sua atuação seria limitada pela *hard law* de seus tratados fundadores (GIANNATTASIO, 2016). A Organização das Nações Unidas, como um dos principais agentes não-estatais do cenário internacional, assim como suas ramificações, não estaria de fora dessa lógica (WEISS, 2009).

Dessa forma, o presente artigo busca analisar sinteticamente, dentro das perspectivas levantadas, como a atuação da Organização Mundial da Saúde na pandemia do coronavírus envolve mecanismos de *soft*

¹ Bacharelado em Relações Internacionais / Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo — IRI USP.

power para o *enforcement* de suas resoluções. Para isso, será usada a investigação de fontes secundária e primárias, assim como a análise de eventos da história recente e dados sobre meios de comunicação online e sobre o SARS-CoV-2.

Limitações Normativas e o uso de *soft power* pela OMS

Primeiramente, é importante ponderar que, com exceção do que for emanado pelo Conselho de Segurança, nenhuma decisão da Organização das Nações Unidas tem caráter coercitivo, visto que todos Estados-membros são soberanos em seu território e na condução de suas políticas internas (NAÇÕES UNIDAS, 2017). Desse modo, as decisões da Organização Mundial de Saúde — órgão em foco neste estudo — possuem um caráter consultivo também. Contudo, a inexistência de uma veiculação normativamente coercitiva — *hard law* — não impede que as resoluções e recomendações — *soft law* — ajam como um vetor de coerção indireta por via de um *soft power* (GIANNATTASIO,

2016). Isso se dá pois essas resoluções culminam em pressões exógenas e endógenas nos próprios agentes estatais.

Pensando-se em pressões endógenas, podemos levantar que a simples divulgação ampla e massiva de informações² a respeito do covid-19 e suas gravíssimas implicações diante de uma inerência do Estado implicam em uma pressão sob os administradores da máquina estatal por parte da própria população. No caso brasileiro, vemos isso empiricamente quando o desempenho nas medidas relacionadas ao surto de coronavírus do Ministério da Saúde — que se lastreia *publicamente* nas resoluções da própria OMS — possui quase que o dobro (em porcentagem) de aprovação

² É possível notar a eficácia na divulgação das informações, por exemplo, no caso de confecções de máscaras caseiras. No mesmo dia em que a OMS divulgou que o uso de máscaras poderia ser útil em algumas circunstâncias (03 de abril), alguns dos termos mais pesquisados no Google, de acordo com a plataforma Google Trends, nos Estados Unidos foram: “Face mask”, “Cloth masks for sale”, “Bandana” (GOOGLE, 2020). Contudo, é importante salientar que a divulgação de informação depende de outros fatores, como a liberdade de imprensa e a articulação de outros atores não-estatais (como ONGs, Empresas e Movimentos Sociais) com o próprio sistema ONU e sua ideologia (WEISS, 2009; MINGST, 2015).

em comparação ao desempenho do presidente Jair Bolsonaro — que vem adotando medidas e posturas contra indicadas pela própria organização — no momento em que este artigo é escrito (FOLHA DE S. PAULO, 2020).

Agora tratando-se de pressões exógenas, além de críticas internacionais que os líderes podem sofrer tanto via meios de comunicação quanto outros agentes do sistema internacional — como outros Estados (BBC, 2020) e Organizações Não Governamentais (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020) —, deve-se ter em conta que o peso simbólico da mobilização de aparatos internacionais é por si só suficiente para produzir efeitos jurídico-políticos no âmbito nacional dos Estados (*apud* GIANNATTASIO, 2016, p. 137). Podemos notar esse movimento de *enforcement* pelo *soft power* do peso simbólico da autoridade pública internacional, por exemplo, em outros momentos da história no qual outras OIs (a OEA, por exemplo), através de declarações e condenações públicas, alteraram, de algum modo mínimo que seja,

o rumo e a repercussão de questões que, em tese, seriam estritas da política nacional (*apud* GIANNATTASIO, 2016, p. 135–137).

Com isso, por mais que a OMS não tenha recomendações de caráter obrigatório, sua composição formada por um corpo técnico especializado de caráter internacional faz com que grande parte dos agentes sociais (como juízes, deputados, médicos, enfermeiros, prefeitos, governadores, pesquisadores, secretarias de saúde entre tantos outros exemplos) que, de algum modo, se relacionam com as questões sanitárias promovidas pela pandemia, sejam influenciados pelas decisões emanadas deste órgão e se sintam pressionados, direta ou indiretamente, para tal — contrariando muitas vezes decisões internas emanadas pelo Governo Federal, por exemplo (TEIXEIRA, 2020). Isso demonstra que a autoridade pública da Organização Mundial de Saúde permite um *enforcement* para a defesa de ideais próprios no sistema internacional.

A efetividade dos mecanismos de soft power

Como foi mostrado na seção anterior, não é possível afirmar, apesar das limitações impostas, que a Organização Mundial de Saúde possui uma atuação nula frente às medidas de mitigação à pandemia do coronavírus. Porém, diversos países (como alguns países da Europa Ocidental, os Estados Unidos e, inclusive, o Brasil) vêm sistematicamente desrespeitando as normas sugeridas pela Organização e confrontando a autonomia e a autoridade da OMS (ALONSO, 2020). Desse modo, o questionamento principal feito pelos internacionalista não é *se* a OMS possui um potência de atuação no sistema internacional, mas sim *quão* significativo essa atuação pode ser.

Em primeiro lugar, a imprensa, por exemplo possui um papel fundamental para a divulgação das informações internacionais em âmbito nacional, um dos principais mecanismos para o *enforcement* via *soft power* nos modelos adotados neste artigo. Porém, além de uma parte significativa do

mundo não estar em regimes de precária ou baixa liberdade de imprensa (REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS, 2019), deve-se ter em conta que boa parte da população brasileira informa-se contemporaneamente por meios digitais — como whatsapp — (VALENTE, 2019) onde a imprensa e órgãos oficiais ainda possuem pouca penetração. Desse modo, a pressão para que seja efetivada as medidas da OMS ocorre apenas por parte de uma parcela da população, que pode não ser significativa para realizar o *enforcement* necessário da resolução.

Além disso, deve-se ter em mente que Organizações Internacionais são regidas primordialmente pelo princípio da não ingerência em assuntos internos. Como resultado, qualquer aviltamento aberto as decisões de um Estado soberano podem ser interpretadas como uma tentativa deliberada de supressão na autonomia e soberania do país (GIANNATTASIO, 2016), restando a OMS muitas vezes apenas o papel de reiterar decisões anteriores e divulgar novas

informações para buscar aumentar e reforçar seu *soft power*.

Portanto, fica claro que o *enforcement* das decisões da OMS por *soft power*, apesar de existente, possui eficiência de curto prazo muito limitada em vista de seu desenho institucional normativo. Contudo, é inegável que, mesmo sendo um vetor de atuação limitada, seu papel é fundamental para a dissipação de informações que, direta ou indiretamente, auxiliam e auxiliarão na mitigação dos danos colaterais da pandemia a nível global e nacional.

Considerações Finais

Diante disso, podemos notar que, no contexto atual, as organizações internacionais buscam, por mais que limitadas por seu tratado fundador, exercer pressões, via *soft power*, para que haja um *enforcement* das suas decisões, relacionadas à pandemia do Covid-19, no âmbito doméstico dos Estados-membros. Apesar disso, é visível que tal via possui uma eficiência muito reduzida em um momento

de ameaça iminente quando confrontada com as forças estatais nacionais.

As resoluções da Organização Mundial da Saúde, assim como de outros órgãos da ONU, buscam ao máximo garantir que os Direitos Humanos sejam, não só respeitados, mas também assegurados (NAÇÕES UNIDAS, 2009). A divulgação de informações e protocolos de segurança nada mais são do que a busca por um mecanismo lógico sanitário para evitar ao máximo que mortes ocorram por falta de acesso a um sistema de saúde público no âmbito nacional. Porém, em vista de seu próprio desenho institucional, a Organização encontra-se atada normativamente a possibilidade de ações mais coercitivas que assegurem a proteção individual em um momento de calamidade pública internacional.

Dessa forma, espera-se que a crise do covid-19 levante questionamentos mais incisivos sobre a atuação de organizações internacionais em cenários como o presente. Nesse momento, caberá a imaginação futura dos internacionalistas a busca pela criação

de uma engenharia institucional que permita “construir condições públicas suficientes para estabelecer a aceitação da relação de Poder proposta pela autoridade pública internacional e pressuposta por seu respectivo mandato” (*apud* GIANNATTASIO, 2016, p. 144), possibilitando ações mais incisivas para a garantia de direitos fundamentais e defesa dos Direitos Humanos em âmbito internacional.

Referências

ALONSO, Lucas. Trump suspende pagamentos à OMS durante a crise do coronavírus. *In: Folha de São Paulo*, p. A11, 14 abr. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/trump-suspende-pagamentos-a-oms-durante-a-crise-do-coronavirus.shtml>>. Acesso em: 15 abr. 2020

BBC. BBC Brasil. **Ao deixar de recomendar quarentena, Bolsonaro se isola de líderes globais**. 2 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52084438>>. Acesso em: 09 de abril de 2020.

FOLHA DE S. PAULO. Datafolha. **Aprovação a Ministério da Saúde cresce enquanto sobe reprovação a Bolsonaro na crise do coronavírus**. 3 abr. 2020. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2020/04/1988648-aprovacao-a-ministerio-da-saude-cresce-enquanto-sobe-reprovacao-a-bolsonaro-na-crise-do-coronavirus.shtml>>. Acesso em: 09 de abril de 2020.

GIANNATTASIO, Arthur. A Legalidade e a Legitimidade da Autoridade Pública Internacional da OEA nos Casos Brasil e Venezuela: Do Soft Power a um Direito Político Internacional. *In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando; SQUEFF, Tatiana (Org.). Golpe de Estado na América Latina e Cláusula Democrática*. Curitiba: Instituto Memória, p. 124-51, 2016.

GOOGLE. Google Trends. **Tendência de Pesquisas Diárias nos Estados Unidos**. Disponível em: <<https://trends.google.com.br/trends/trendingsearches/daily?geo=US>>. Acesso em: 09 de abril de 2020.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Brazil: Bolsonaro Sabotages Anti-Covid-19 Efforts**. 10 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2020/04/10/brazil-bolsonaro-sabotages-anti-covid-19-effort>>. Acesso em: 11 de abril de 2020.

KEOHANE, Robert Owen. International Institutions: Two Approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 379-396, 1988.

MINGST, Karen A. *et al.* Nonstate Actors: NGOs, Networks, and Social Movements. In: MINGST, Karen A. *et al.* **International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance**. 3. ed. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2015. cap. 6, p. 239-277.

MORGENTHAU, Hans Joachim. **A Política Entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003.

NAÇÕES UNIDAS. Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). **Carta das Nações Unidas**. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploa>

[ds/2017/11/A-Carta-das-Nações-Unidas.pdf](https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Nacoes-Unidas.pdf)>. Acesso em: 09 de abril de 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 2009. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 09 de abril de 2020.

REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS. **Classificação Mundial da Liberdade de Imprensa em 2019**, 2019. Disponível em: <<https://rsf.org/pt/classificacao%20>>. Acesso em: 15 abr. 2020

SCHAKE, Kori. The United States Has Failed the Leadership Test. In: FOREIGN POLICY *et al.* **How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic**: The pandemic will change the world forever. We asked 12 leading global thinkers for their predictions. 20 mar. 2020. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>>.

Acesso em: 15 abr. 2020.

TEIXEIRA, Matheus. Com recados a Bolsonaro, Supremo autoriza estados e

municípios a decidirem sobre isolamento.

In: **Folha de São Paulo**, 15 abr. 2020.

Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/com-recados-a-bolsonaro-stf-forma-maioria-para-permitir-estados-a-regulamentarem-isolamento-social.shtml>>. Acesso em: 15 abr. 2020

VALENTE, Jonas. WhatsApp é principal fonte de informação do brasileiro, diz pesquisa. **Agência Brasil**, Brasília, 10 dez. 2019. Disponível em:

<<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-12/whatsapp-e-principal-fonte-de-informacao-do-brasileiro-diz-pesquisa>>.

Acesso em: 15 abr. 2020.

WEISS, Thomas G., et al. The ‘Third’ United Nations. **Global Governance**, vol. 15, no. 1, pp. 123–142, 2009. Disponível em: <www.jstor.org/stable/27800742>.

Acesso em: 09 de abril de 2020.