

Situação: O preprint foi submetido para publicação em um periódico

# Multilateralismo, ordem mundial e Covid-19: questões atuais e desafios futuros para a OMS

Celia Almeida, Rodrigo Pires de Campos

DOI: 10.1590/SciELOPreprints.1115

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- O autor submissor declara que todos os autores responsáveis pela elaboração do manuscrito concordam com este depósito.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa estão descritas no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints.
- Os autores declaram que no caso deste manuscrito ter sido submetido previamente a um periódico e estando o mesmo em avaliação receberam consentimento do periódico para realizar o depósito no servidor SciELO Preprints.
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores estão incluídas no manuscrito.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que caso o manuscrito venha a ser postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo estará disponível sob licença [Creative Commons CC-BY](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
- Caso o manuscrito esteja em processo de revisão e publicação por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.

Submetido em (AAAA-MM-DD): 2020-08-21

Postado em (AAAA-MM-DD): 2020-09-04

ENSAIO | *ESSAY*

**Multilateralismo, ordem mundial e Covid-19: questões atuais e desafios futuros para a OMS**

*Multilateralism, world order and Covid-19: current issues and future challenges for WHO*

**Celia Almeida**

Fundação Osvaldo Cruz (Fiocruz), Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp) – Rio de Janeiro, Brasil.

*celia.almeida09@gmail.com*

<http://orcid.org/0000-0002-1758-1142>

**Rodrigo Pires de Campos**

Universidade de Brasília (UNB), Instituto de Relações Internacionais (IREL) – Brasília (DF), Brasil.

*mail2campos@gmail.com*

<http://orcid.org/0000-0001-7480-4050>

**Resumo**

Este ensaio discute a atuação da Organização Mundial de Saúde (OMS) à luz dos debates sobre a ordem mundial capitalista e o multilateralismo, analisando o enfrentamento de pandemias (incluindo a Covid-19) na dinâmica do sistema interestatal em um mundo heterogêneo, com assimetrias de riqueza e poder e conduzido por potências hegemônicas. A hipótese de trabalho é que as mudanças na credibilidade da OMS, e da ONU, e as reivindicações de reformas têm antecedentes que remontam à última década do século XX e estão intimamente relacionadas às questões referentes à governança global, geral e setorial, que, por sua vez, se vinculam às transformações do multilateralismo e da ordem mundial capitalista ao longo do pós-guerra e no pós-guerra fria. Utiliza-se uma abordagem histórica crítica, na perspectiva do sistema-mundo, amparada em revisão de literatura e em documentos oficiais da OMS. Conclui-se que fragilização da organização e o constante escrutínio a que está submetida há décadas, para além de falhas pontuais ou de ‘falta de capacidade’, resultam de uma dupla dinâmica, interna e externa, e podem ser melhor compreendidas no contexto de desafios impostos pelas transformações da ‘nova ordem mundial liberal’ pós-guerra fria, associada ao avanço dos nacionalismos e do capitalismo global.

Palavras-chave: Pandemias. Ordem Mundial. Multilateralismo. OMS. Covid-19

**Abstract**

This essay discusses the work of the World Health Organization (WHO) in the light of debates about the capitalist world order and multilateralism, analyzing the confrontation of pandemics (including Covid-19) in the dynamics of the interstate system in a heterogeneous world, with asymmetries of wealth and power and led by hegemonic powers. The working hypothesis is that the changes in the credibility of the WHO, and the UN, and demands for reforms date back to the last decade of the 20<sup>th</sup> century and are closely related to issues related to global, general and sectoral, governance, which, by its turn, are linked to the transformations of multilateralism and the capitalist world order throughout the post-war and post-cold war. Through a world-system critical historical approach, supported by literature review and official WHO documents, the essay concludes that the undermining of the organization and the constant scrutiny to which it has been subjected for decades, beyond occasional failures or 'lack of capacity', result from a dual dynamic, internal and external, imposed by the transformations of the 'new liberal world order' after the cold war, associated with the advance of nationalisms and global capitalism.

**Keywords:** Pandemics. World Order. Multilateralism. WHO. Covid-19.

## **Introdução**

Muito se tem escrito sobre a epidemia de Covid-19 no Brasil e no mundo, frente às enormes incertezas, medo, insegurança e perplexidade que afligem a humanidade nestes 'novos tempos' de pandemia. Os temas são variados e tentam abranger uma ou várias de suas dimensões, que se entrelaçam em complexos processos em diferentes realidades. Vão desde os assuntos relativos à dimensão biológica e fisiopatológica da enfermidade e às medidas de prevenção e preparação dos sistemas de saúde para enfrentá-la; até às questões bioéticas e de direitos humanos envolvidas nos mecanismos de controle da epidemia, à maior visibilidade das desigualdades seculares que assolam as populações mundiais e à importância (e papel) dos sistemas de informação e comunicação, político e governamental dos diferentes países nesse processo, assim como à atuação dos organismos internacionais, principalmente a Organização Mundial da Saúde (OMS). As possíveis 'causas' desse 'desastre' global e a catastrófica crise econômica, anunciada previamente e em curso antes da chegada do vírus, mas exacerbada pela pandemia, também têm sido objeto de muito debate.

A princípio, pareceria ocioso escrever sobre esses temas sem cair na reiteração compulsiva do que já se sabe, e está publicado em diferentes meios, e do muito que falta conhecer sobre esse novo/velho vírus, suas 'intenções' e caminhos futuros para o planeta. Entretanto, aparentemente, as especulações (e achados provisórios) dominam o debate e os esforços analíticos para explicar toda essa complexa dinâmica e ajudar a entender de onde viemos, como chegamos até aqui e para onde vamos não são abundantes.

Neste ensaio abordaremos alguns aspectos menos estudados, a nosso ver, que se referem ao multilateralismo e suas transformações frente às mudanças da ordem mundial ao longo do tempo. A proposta é discutir a epidemia de Covid-19 e a atuação da Organização Mundial de Saúde (OMS) à luz dos debates sobre o multilateralismo na perspectiva do sistema mundial (segundo a conceituação de Wallerstein<sup>1</sup>), ou seja, analisar o enfrentamento da epidemia em nível global como resultado da dinâmica do sistema interestatal (composto pelos estados-nação) em um mundo caracterizado por grandes assimetrias de poder (centro, periferia e semiperiferia, segundo a tipologia elaborada por aquele autor) e conduzido por potências hegemônicas, que mudam ao longo dos séculos, sem que se alterem, porém, os mecanismos de fortalecimento e acréscimo desse poder, próprios do capitalismo – competição econômica, acumulação de riqueza e disputas territoriais. Assumimos, concordando com Fiori<sup>2-4</sup>, que as guerras (e, em consequência, a prioridade do aparato militar) foram o motor propulsor de uma dinâmica interestatal permeada por constantes conflitos, de maior ou menor dimensão, e pela necessidade perpétua de acúmulo de poder e riqueza pelos grandes impérios. O conjunto de instituições e organizações multilaterais – a Organização das Nações Unidas (ONU) e o sistema de Bretton Woods –, criados no pós-guerra para conduzir uma determinada ordem mundial, econômica e setorial, integram essa dinâmica. A ordem mundial pode ser definida, portanto, a partir das “características institucionais e normativas incontestes em circunstâncias de cooperação, concorrência e conflito em larga escala” no sistema inter-estatal<sup>5(62)</sup>.

Alguns esclarecimentos teóricos e conceituais são necessários. Segundo Ruggie<sup>6(11)</sup>, ‘multilateralismo’, na perspectiva liberal clássica, pode ser entendido como a articulação de três ou mais países em torno de algum objetivo de interesse comum, o que pressupõe mecanismos institucionais de coordenação e interação estabelecidos segundo certos princípios e normas de conduta, independentemente da pluralidade de interesses das partes envolvidas ou das exigências estratégicas, que podem ou não resultar em políticas internacionais a serem seguidas por todos. Porém, para Cox<sup>7(161-162)</sup>, multilateralismo e ordem mundial são conceitos inter-relacionados, sendo que o primeiro não pode ser desvinculado do contexto histórico em que ocorre, isto é, o contexto que molda a estrutura da ordem mundial, onde o multilateralismo é uma força ativa. E para entender o potencial de mudança do multilateralismo é necessário analisá-lo na perspectiva das relações de poder que movem o sistema mundial. Para esse autor, o termo *multilateral* incorpora pelo menos dois significados – um relacionado às relações interestatais e outro às relações entre variados atores públicos, privados e da sociedade civil, mediadas pelos Estados e pelas organizações internacionais.

O contexto específico do surgimento do conceito de multilateralismo remonta às negociações do pós-guerra. Assim, a ‘dimensão econômica’ do multilateralismo consiste na estruturação das bases para impulsionar a expansão da economia capitalista mundial, com a consequente mudança na condução hegemônica, que passou então para os EUA, deslocando a Inglaterra que ocupou essa posição por alguns séculos. E a ‘dimensão política’ se refere à institucionalização dos arranjos, criados naquele momento, para proporcionar a cooperação interestatal na solução de problemas comuns, ainda que com a participação de outros atores, privados e da sociedade civil, articulados nessa rede de relações. Nessa perspectiva, o multilateralismo deve ser analisado considerando também a dinâmica potencial e efetiva de mudanças nesse conjunto que atua tanto em nível local quanto global<sup>7</sup>.

Ambos os termos – multilateralismo e ordem mundial – integram campos multidisciplinares e transdisciplinares de análise, seja das relações internacionais, da ciência política ou da economia política internacional.

No âmbito da saúde, trabalhamos com o conceito de ‘saúde coletiva’, elaborado nos anos 1970-1980 com o objetivo de “institucionalizar um campo de conhecimento específico e uma nova vertente analítica”, fundada na “negação da prática médica hegemônica”, operadora de um modelo de cuidados à saúde excludente e inadequado, assim como “em oposição à prática tradicional da saúde pública e da medicina preventiva, por suas insuficiências e subordinação à perspectiva médica”<sup>8(974)</sup>. O adjetivo ‘coletivo’ especificava a preocupação pela dimensão histórica e social das doenças, representando uma inflexão decisiva no conceito de ‘saúde’, assim como promovia a reestruturação do próprio campo da saúde pública, ao enfatizar a prática política como transformadora do social. Ao mesmo tempo atribui novo significado ao termo ‘público’, não mais visto como oposto ao privado, mas como espaço de expressão, enfrentamentos e negociação de demandas, sejam elas coletivas ou individuais<sup>9</sup>. “O eixo conceitual da saúde coletiva se situa em um domínio onde confluem várias áreas do conhecimento”<sup>9(975)</sup>. Portanto, trata-se também de um campo trans e interdisciplinar.

Para a análise que se pretende neste ensaio esses conceitos, sumariamente descritos, se articulam para explicar a atuação da OMS na atual pandemia de Covid-19. Ocupando o centro dos debates, a organização tem sido muito criticada e questionada, seja por questões pertinentes – como certa hesitação no anúncio de medidas de prevenção e contenção, ou declarações controversas –, seja por notícias falsas que inundam as redes sociais, ou o não seguimento de suas orientações por parte de seus países-membro; ou ainda por retaliação político-ideológica dos EUA (e eventualmente de outros países) na sua luta pelo controle de territórios que ameaçam sua hegemonia mundial. Muitos alardeiam a fragilidade e o enfraquecimento

institucional da organização, assim como sua incapacidade para lidar com os problemas de saúde que afligem as populações mundiais, principalmente em caso de pandemias, como a Covid-19. E é quase unânime o pleito por ‘reforma’, como voltou a ser objeto de discussão na 73ª Assembleia Mundial de Saúde (AMS) (maio, 2020), apesar de que desde 1997 está em curso um processo de reforma da ONU, iniciado pelo então Secretário Geral Kofi Annan, ao qual a OMS aderiu, com avanços e recuos, sem mudanças significativas.

A maioria das críticas e a reiteração de reforma da OMS ao final da segunda década do século XXI em plena pandemia de Covid-19, sem sombra de dúvida a maior já enfrentada pela humanidade, replicam a mesma ladainha há décadas – falta de transparência, inoperância, ineficiência etc. Os fatores que desembocam na atual situação de crise institucional, para além dos amplamente abordados – composição de seu orçamento, do cumprimento estrito das normas da instituição (por ex. o Regulamento Internacional da Saúde-RSI, revisto em 2005, vigente desde 2007) e dos limites estruturais (supostamente crônicos) de sua atuação, são atribuídos à OMS desde seu estabelecimento em 1948. As recomendações de ‘preparação’ ou ‘prontidão’ para enfrentamento dos riscos e ameaças ‘normais e esperadas’ no mundo globalizado e destruidor de hoje, também são frequentes. Não são muitos, porém, os analistas que se dedicaram a discutir os elementos históricos, estruturais e conjunturais que desembocam na atual realidade e que, talvez, ajudariam a entender melhor os limites reais que entravam o agir da organização.

Neste estudo, assumimos a OMS não como mera organização formal e estática composta por Estados-membros organizados em torno de um corpo de normas, regras e procedimentos decisórios, mas como um espaço sócio-político de embates, negociações e enfrentamentos que refletem a dinâmica mais ampla do multilateralismo e da ordem mundial.

O artigo se estrutura em quatro partes. Na primeira analisamos a estruturação do sistema multilateral no âmbito da ordem mundial liberal do pós-guerra capitaneada pelos EUA e seus reflexos na estruturação dos sistemas de saúde, assim como na criação da OMS e definição de seu papel estratégico no setor. A seguir discutimos o contexto de mudanças no pós-guerra fria, com foco na condução ‘unilateral’ da ‘nova ordem liberal’ e seus conflitos no sistema interestatal, que repercutem, conseqüentemente, na dinâmica setorial. Na terceira parte, alinhavamos algumas ideias a respeito dos ‘riscos’ e ‘ameaças’ na ‘sociedade de risco’ contemporânea e o papel que as epidemias e pandemias jogam nessas dinâmicas. Por fim, tecemos algumas conclusões que remetem à necessidade de aprimoramento de nossa reflexão sobre este tema.

A hipótese de trabalho deste ensaio é que as mudanças na credibilidade da OMS, assim como da ONU, e as reivindicações de reformas têm antecedentes que remontam à última década do século XX e estão intimamente relacionadas às questões referentes à governança global, geral e setorial, que, por sua vez, se vinculam às transformações do multilateralismo e da ordem mundial capitalista ao longo do pós-guerra, em dois períodos cruciais: o pós-guerra fria (anos 1990) e a segunda década do século XXI. Argumentamos ainda que a perspectiva de “risco” e “ameaças”, que pretendeu substituir a ideia de “segurança em saúde” (*health security*), nesse último período, fortalece a perspectiva da saúde pública tradicional, centrada em mecanismos e instrumentos científicos e metodológicos supostamente imunes às distorções da “política” (*politics*).

## **Multilateralismo, ordem mundial e saúde no pós-guerra**

### ***Ordem mundial pós-guerra e a estruturação dos sistemas de saúde***

O desenvolvimento histórico do sistema mundo moderno pode ser estudado a partir das mudanças nas suas instituições-chave – produção de mercadorias, tecnologias e relações de poder –, “conformadas por lutas entre poderes rivais e entre centro e periferia ao longo dos últimos seis séculos”<sup>5(60-62)</sup>. A ordem mundial foi reestruturada em diferentes momentos históricos, consolidando a acumulação capitalista a partir de distintas ‘ondas de globalização’. Contudo, por sua própria natureza, o sistema mundial é regido por “duas forças político-econômicas contraditórias”<sup>10(68)</sup>: 1) a tendência na direção de constituir um império ou Estado universal, que via de regra não tem interesse colaborativo e se impõe aos demais Estados nacionais; e 2) a resistência, ou recusa dos demais Estados, em aceitar imposições que ameacem sua soberania. Sendo assim, esse longo processo histórico foi marcado por guerras, mudanças na condução hegemônica mundial, revoluções e movimentos antissistêmicos, crescentemente transnacionais.

Historicamente a dinâmica do sistema mundial avança liderada por alguma potência/estado nacional (o *hegemon*), que conseguiu garantir o controle de territórios políticos e econômicos mantidos na forma de colônias, domínios ou periferias (in)dependentes<sup>2,5</sup>. Em outras palavras, a posição hegemônica é uma conquista, um lugar de poder disputado mesmo nos períodos de paz, e transitória, que só pode ser mantida com a expansão e acumulação contínua do poder do *hegemon*, razão de existência do próprio sistema inter-estatal<sup>11,3</sup>. Apenas duas grandes potências conseguiram, em momentos históricos distintos e de forma específica,

“impor o seu poder e expandir as fronteiras de suas economias nacionais até quase o limite da constituição de um império mundial: a Inglaterra [1870 e 1900] e os Estados Unidos [1945 e 1973]”<sup>10(69-70)</sup>.

Neste trabalho priorizamos dois períodos do século XX, especialmente relevantes para o que nos interessa discutir: o pós-guerra mundial (1945-1960) e o pós-guerra fria (de 1990 em diante).

É bem conhecido que a segunda guerra mundial teve impacto devastador em vários continentes (exceto América Latina e Sul da África), remodelou a ordem mundial e teve como consequência a transformação radical do poder global, sob o comando dos EUA. O sistema de organismos multilaterais (operacionais e financeiros) foi criado no imediato pós-guerra, sob a batuta norte-americana, tinha como principal objetivo a abertura das fronteiras ao comércio exterior e são centrais para a chamada globalização econômica pós-guerra.

A “estabilidade geopolítica” gerada no pós-guerra foi uma “pré-condição para a globalização econômica”<sup>12(62)</sup> e a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), assim como a “ajuda externa”, também nascidas nos EUA nesse período, cresceram de forma importante nesse processo<sup>13</sup>.

Surgiram, então, várias organizações multilaterais e agências transnacionais; formularam-se novas políticas globais, envolvendo Estados, organizações intergovernamentais e organizações não-governamentais (ONGs), além de inúmeros grupos de pressão, sendo a Organização das Nações Unidas (ONU) o centro de um novo sistema, que ao mesmo tempo em que alterou o arcabouço legal no qual os Estados operavam, alavancou uma rápida transformação econômica por cerca de 20 anos (1945-1975).

Essa teia de relações facilitou a interlocução direta entre os poderes mundiais e possibilitou a inclusão da periferia capitalista nos processos de decisão multilaterais, mas incorporou no seu *modus operandi* a posição privilegiada dos atores mais poderosos de 1945. Em outras palavras, as novas relações de poder reproduziram a assimetria histórica tanto entre Estados quanto entre atores diversificados.

O elenco de mecanismos pelos quais a condução mundial contemporânea é exercida supera as relações formais interestatais, pela proliferação de atores que atuam nas arenas nacional e internacional. Embora os Estados nacionais continuem sendo peça crucial no sistema multilateral, ganham protagonismo as inter-relações entre distintos atores, e os mecanismos que utilizam em todos os níveis, e entre os processos de decisão em nível global e sua implementação nacional ou local (e vice-versa, i.e., os efeitos de ações locais em âmbito global). Os novos arranjos institucionais, e redes transgovernamentais, atuam paralelamente aos



órgãos multilaterais e atores puramente privados criam suas próprias instituições, abrangendo desde regulações voluntárias até tribunais arbitrais. Alguns desses mecanismos têm mais influência que os Estados nacionais: por ex. os mercados financeiros; o crescente uso de padrões do setor privado como princípios para várias áreas<sup>14,15</sup>; e os *lobbies*, menos visíveis, em torno de interesses comerciais, como as redes sociais e as grandes mídias<sup>16</sup>.

Há consenso, porém, na constatação de que a globalização econômica contemporânea criou problemas para os quais essa estrutura de governança global (denominação adotada na década de 1990) parece inefetiva. Nesses problemas incluem-se as epidemias e pandemias e outros riscos transfronteiriços.

As configurações de poder e as políticas mudam em cada setor/área/tema e não são controláveis por um único ator. Isso não significa, porém, que todos os atores tenham igual poder de voz e voto ou influência na formulação da agenda ou das políticas, pois o *bias* está sempre a favor das grandes potências e seus interesses. Nessa complexa interdependência a noção de “problemas globais compartilhados” assegura que o multilateralismo pode moderar (mas não eliminar) as assimetrias de poder<sup>12</sup>. Weiss e Wilkinson<sup>16</sup> alertam que é importante explorar essa dinâmica em distintas áreas, mas sem perder de vista toda a paisagem, ou seja, o contexto mais amplo em que ocorrem.

No que concerne ao setor saúde, muito sinteticamente, a consolidação da hegemonia norte-americana trouxe mudanças significativas no campo médico-científico, pois, durante a segunda guerra os EUA deram um salto qualitativo importante na área de ciência e tecnologia, que foi utilizado a seu favor no período seguinte. Não se trata de detalhar aqui essa dinâmica, analisada em outros trabalhos<sup>17-19</sup>, mas de recuperar elementos que apoiam esta reflexão.

“Concretamente, depois da Segunda Guerra Mundial, a medicina nos Estados Unidos havia se convertido em metáfora do progresso, transformando-se, pouco a pouco, na maior referência de competência setorial para o mundo ocidental.”<sup>20(188)</sup> A estratégia foi vincular a luta contra as doenças ao modelo de desenvolvimento: “pesquisa básica é *capital científico*; mais e melhor pesquisa é um dos elementos essenciais para alcançar nossa meta de pleno emprego”<sup>21(398)</sup>. Assim, os EUA institucionalizaram a pesquisa médica, que foi incluída na formação profissional, ampliaram e equiparam seu parque hospitalar, que se tornou referência como “um dos mais adiantados do mundo”<sup>19(187)</sup>. Esse avanço considerável foi facilitado pela emigração de cientistas europeus, refugiados no país, e pelo aporte financeiro e operacional do setor privado. “A indústria de fármacos e equipamentos tornou-se uma das mais dinâmicas do mundo e, durante a Guerra Fria, a ciência assumiu função tanto simbólica quanto prática na manutenção da posição do país como “líder de um mundo livre”<sup>20(392)</sup>.

Esse processo repercutiu na reestruturação mundial dos sistemas de saúde no pós-guerra, difundindo uma determinada ‘modernização’ da atenção à saúde. A ênfase estava “em um modelo assistencial hospitalocêntrico de alta tecnologia e na prática especializada, altamente inflacionária, além da grande prioridade à formação desse tipo de profissional”<sup>19(185)</sup>. E, “como parte desse processo, a assistência técnica em saúde passou a integrar formalmente a política externa norte-americana”, com o desenvolvimento de programas de cooperação e ajuda externa voltados para a melhoria das áreas menos desenvolvidas e em reconstrução, difundindo-se internacionalmente os inegáveis avanços científicos conquistados pelo país e seu progresso industrial<sup>19(187)</sup>.

No final da década de 1960, o crescente gasto público com os sistemas de saúde (centrado na assistência médico-hospitalar), começou a alertar para possíveis problemas futuros com os custos em todos os sistemas de saúde. E a intensa mobilização política e social dos anos 1960 e 1970 estimulou, também no campo da saúde, um grande debate ideológico, político e acadêmico que questionou os fundamentos básicos dos sistemas de saúde, propondo modelos alternativos de atenção à saúde (medicina preventiva, medicina comunitária, medicina social, médico de família, planejamento em saúde – sobretudo na América Latina e Caribe – e saúde coletiva, sobretudo no Brasil)<sup>17,18</sup>. Tratava-se de uma ‘crise na saúde’ ou de uma ‘crise nos custos dos serviços de saúde’, centrada em um desenvolvimento tecnológico frenético e descontrolado, que privilegiava ‘o doente’ e não ‘a saúde’?

As críticas e a politização amplas da saúde, de diversos matizes, e os modelos reformadores preconizados como solução, confluíram num ponto central: a oposição ao excessivo privilégio dado à assistência médica nos serviços de saúde e à centralidade do médico na organização dos serviços. E, aliadas às mudanças nos financiamentos externos, repercutiram também na arena internacional da saúde.<sup>19(197)</sup>

Inicialmente centrada em uma perspectiva racionalizadora, essa crítica contundente confluiu, na década seguinte (1980), para a formulação do diagnóstico e das prescrições neoconservadoras, configurando uma “agenda pós-welfare” também na saúde, focada nos custos do setor e que preconizava a implantação de medidas de contenção do crescimento do gasto sanitário. Nesse contexto, dois fatores foram cruciais: os custos médicos haviam subido muito mais do que em décadas anteriores (cerca de três pontos acima da inflação média da economia) e a parte governamental no financiamento havia aumentado substantivamente, seja nos países com sistemas majoritariamente públicos, seja naqueles que privilegiavam o setor privado<sup>17,18</sup>.

[...] a crise fiscal do Estado a partir de meados dos anos 1970 havia direcionado os refletores especificamente para dois problemas dos sistemas

de saúde: a eficiência no uso dos recursos e a efetividade nos resultados alcançados. Por trás desses debates, já se evidenciava o esgotamento da hipótese que havia orientado o grande investimento estatal em saúde no pós-guerra: a suposição de que, uma vez superadas as deficiências devidas à inadequada capacidade produtiva e tecnológica dos serviços de assistência médica e aos efeitos de barreira dos altos custos da formação, as forças de mercado produziriam uma redistribuição de serviços e de profissionais (sobretudo médicos) das áreas e especialidades mais bem servidas, nas quais havia uma concentração de oferta (*oversupply*), para aquelas mais necessitadas de profissionais e assistência.<sup>19(197)</sup>

Certamente os avanços na ciência e na tecnologia haviam criado novas demandas de investimento, além de estimularem as reivindicações por melhores salários dos trabalhadores dos sistemas de saúde, em sintonia com o clima político da época. Porém, o ponto crítico se deslocara para a estrutura de financiamento dos sistemas e para a estratégia de seu desenvolvimento implantada até então.

Com o declínio do rápido e breve crescimento econômico e social do pós-guerra, eclode uma série de crises (simultâneas e sucessivas), exacerbadas pelas crises econômicas dos anos 1973 e 1978 (as ‘crises do petróleo’) e pelos resultados desastrosos dos ajustes macroeconômicos dos anos 1980 em diante, condicionados pelos empréstimos do Banco Mundial, que marcaram o renascimento do fundamentalismo neoliberal. Esses empréstimos foram condicionados a reformas também da área social (incluída a saúde), de acordo com determinados modelos de organização de serviços elaborados nos EUA e difundidos pelo Banco Mundial, que foram implementados mundo afora<sup>17-19</sup>.

Foi o fim da Guerra Fria (1989) que descortinou a complexidade dessa ordem mundial, evidenciada tanto pelas mudanças que impulsionaram (tecnológicas, econômicas, sociais, políticas, culturais e éticas), quanto pelo aumento e maior visibilidade do elenco de atores transfronteiriços que atuavam na arena internacional<sup>16</sup>. E no setor social inicia-se a era de desconstrução de direitos, das reformas sociais contemporâneas, que pregavam a diminuição do papel do Estado na provisão de serviços e benefícios. Essas reformas fragilizaram e espoliaram os sistemas de proteção social em geral, e de saúde em particular, em todo o mundo. O sacrifício maior recaiu sobre as populações mais vulneráveis, com o aumento exponencial das desigualdades em praticamente todos os países, extremamente mais dramático nos países em desenvolvimento. Essa dinâmica, caracterizada por uma transição na ordem mundial, invadiu o século XXI, com mais crises, radicalização econômica e político-ideológica, fortalecendo a ultradireita. Os resultados de décadas desse processo destruidor estamos vivendo agora.

***A OMS nesse contexto***

Desde o início do século XX houve várias tentativas de criar uma instituição internacional permanente na área de saúde com atuação em nível global, com sede tanto nas Américas como na Europa, com maior predominância das primeiras na cena internacional, sob os auspícios Estados Unidos<sup>22</sup>, seja em termos financeiros, seja em termos de poder de *enforcement* em âmbito internacional. Havia divergências nas perspectivas norte-americanas e europeias em relação à saúde, sendo as primeiras, mais centradas na ‘medicina social’ e que dispunham de orçamentos inexpressivos. Todas essas instituições constituem antecedentes da OMS e participaram dos debates de sua criação, logo após o final da guerra, suas atividades e funções foram absorvidas pela nova organização (Box 1).

#### **BOX 1 – Criação do sistema de organizações multilaterais**

O sistema das Nações Unidas (ONU), assim como outras agências multilaterais (como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial), foi criado no imediato pós-guerra, reforçando e consolidando o poder dos EUA no mundo<sup>17,20</sup>. O número de países no imediato pós-guerra, e que assinaram a Carta da ONU, era 60 e, no início do século XXI, é quase 200<sup>2</sup>.

Em 1948, a I Assembleia Mundial da Saúde, realizada em Genebra, formalizou a OMS como uma agência intergovernamental da ONU especializada em saúde e descentralizada regionalmente, o que se efetivou nos anos 1950<sup>21-22</sup>. A Oficina Internacional Sanitária Pan-Americana (*International Panamerican Sanitary Office*), então órgão dos EUA, foi o primeiro escritório regional da OMS – a Organização Pan-americana da Saúde (OPAS). “Porém, essa acomodação não foi fácil, e certa autonomia da Opas frente à OMS, com conflitos e tensões conjunturais, é uma constante”<sup>22(200)</sup>. Registra-se também que os escritórios regionais da OMS têm autoridade discricionária em relação à sede em Genebra, trabalhando diretamente com os Ministérios de Saúde de cada país na região em que atuam, o que pode ser problemático em certas situações.

Vários autores analisaram em detalhe esse processo histórico, mas interessa relembrar algumas especificidades. Datam da criação da OMS as inúmeras controvérsias que pautaram seu desempenho.

[...] a construção de sua legitimidade mundial foi um processo lento e controverso, tendo como “moeda de troca” a oferta de colaboração para a reconstrução dos sistemas de saúde europeus e sua intervenção em “problemas mundiais de saúde”, isto é, epidemias e doenças infecciosas consideradas ameaças, seja para o comércio internacional seja para a influência geopolítica das potências hegemônicas.”<sup>19(200-201)</sup>

A forma de constituição do orçamento da OMS – contribuições dos países-membros – viabilizou sua existência, ao mesmo tempo que submeteu a organização aos ditames das maiores potências: os Estados Unidos sempre foram um importante contribuinte da OMS, mas fizeram valer, ao longo dos anos, seu poder de ‘autonomia’ em relação à organização em nome da ‘segurança nacional’, assim como seu poder de veto na defesa de seus interesses nacionais,

segundo concordavam ou não com as decisões da Assembleia Mundial da Saúde (AMS), órgão máximo de decisão da organização<sup>19</sup>. Assim, a OMS era “percebida como estreitamente vinculada aos interesses dos Estados Unidos”<sup>23(629)</sup>.

As tensões da guerra fria também repercutiram na OMS, seja pela entrada e saída dos países socialistas (como Rússia e China), em distintos momentos, seja pelas disputas políticas mais amplas – segurança nacional, armamento nuclear, retórica pacifista e capacidade científica e tecnológica –, traduzidas em disputas internas.

Destacam-se as diferentes visões sobre a abordagem dos problemas de saúde: social *versus* econômica e tecnológica centradas nas enfermidades; campanhas de erradicação de doenças – malária ou varíola; apoio técnico de caráter instrumental (desenvolvimento do ‘Terceiro Mundo’ e luta contra o comunismo) *versus* apoio ao desenvolvimento dos sistemas de saúde<sup>19</sup>. O modelo norte-americano de assistência ao desenvolvimento, entendido como promotor da “modernização com reformas sociais limitadas, administrada por um pequeno grupo de especialistas”<sup>23(630)</sup> foi a estratégia dominante da OMS nos “breves anos dourados” (década de 1950)<sup>19(201)</sup>. Essas tensões e controvérsias sempre acompanharam a organização ao longo dos anos, influenciando seu processo decisório, estimuladas também pela maior participação de países recém libertados do jugo colonial, que entraram no fórum decisório da AMS. O contexto político mundial e as conjunturas críticas das décadas de 1960-1970 exacerbaram essa dinâmica.

Os debates sobre a melhoria da infraestrutura para a saúde, sobretudo nos países mais pobres, assim como de abordagens mais integradas para o desenvolvimento dos serviços de saúde culminaram na formulação da Atenção Primária de Saúde-APS (1973), como parte da estratégia de Saúde para Todos nos anos 2000-SPT, ambas aprovadas em 1978 (em Alma Ata, no Cazaquistão (Box 2).

#### **BOX 2 – Atenção Primária de Saúde e Saúde para Todos no Ano 2000**

Em 1973, a eleição de Halfdan Mahler (um dinamarquês dinâmico, hábil e carismático) para a direção geral (DG) da OMS impulsionou uma mudança significativa na forma como a OMS atuava e discutia a “saúde”, superando a perspectiva biomédica dominante e centrada nas doenças, ressaltando a multicausalidade do processo saúde-doença e propondo um conjunto de ações e serviços que extrapolavam o campo estrito da assistência médica. “Com um discurso crítico e explicitamente político”, advogava pelo direito à saúde, participação social, equidade no acesso aos bens e serviços e pela adoção de políticas que visassem superar as desigualdades sociais”<sup>17(202-203)</sup>. Mahler permaneceu 15 anos na organização (1973-1988).

Contudo, já em 1979 começou o desmanche simbólico e prático desse enfoque inovador na OMS e, conseqüentemente, de sua liderança setorial, *pari passu* à construção paulatina de ‘lideranças internacionais alternativas’ no setor, como o Banco Mundial. O enfoque da APS foi

substituído pelo da ‘atenção primária seletiva’ que gerou um intenso (e virulento) debate nos anos 1980, difundido por revistas consagradas na área de saúde. Subjacente a essa dinâmica estavam a oposição da OMS às fórmulas industrializadas substitutivas do aleitamento materno, fabricadas pela Nestlé; e a oposição das principais multinacionais farmacêuticas norte-americanas ao Programa de Medicamentos Essenciais, lançado em 1978, que estimulava tanto a formulação de políticas de assistência farmacêutica, com base numa lista de medicamentos a serem distribuídos, quanto a produção nacional desses medicamentos<sup>24</sup>. Temos por hipótese que:

[...] Mahler aproveitou brilhantemente a ‘janela de oportunidade’ que a conjuntura política mundial lhe oferecia [...], mas, ao mesmo tempo, desafiou interesses poderosos, e o avanço das políticas estratégicas aprovadas foi bloqueado pela ação dos poderes hegemônicos no sistema mundial, que dominavam tanto a OMS quanto a arena internacional da saúde. Os Estados Unidos e o Banco Mundial foram atores importantes nesse processo.<sup>19(204)</sup>

Concomitantemente, a discussão sobre as reformas setoriais neoliberais se acirrou nas décadas de 1980. Os opositores ao processo anterior defendiam o deslocamento das atividades de cooperação técnica do âmbito assistencial para o de gestão dos sistemas de serviços de saúde, capacitação profissional para tal, avaliação das políticas no contexto mais amplo da economia e, mais importante, a utilização do instrumental econômico como ferramenta privilegiada para tais atividades<sup>25,17,23</sup>.

A fragmentação das atividades programáticas da OMS se ampliou paulatinamente, com o crescimento dos recursos não regulares ou extra-orçamentários (de doadores voluntários), ‘carimbados’ para programas e atividades específicas, alterando o seu financiamento e fragilizando as atividades, os programas regulares e as diretrizes institucionais aprovadas pela AMS. Essa situação enfraqueceu o poder decisório e de condução institucional e minou a estrutura regional descentralizada da organização, uma vez que o seu financiamento foi deslocado da sua política estratégica para ‘prioridades’ e ‘políticas’ definidas fora dela. Dessa forma, o poder de decisão das AMS foi ‘controlado’, uma vez que sua autoridade decisória se restringe ao orçamento regular. Nesse período, os países em desenvolvimento eram majoritários na AMS.

Esse processo se agravou em 1982, quando a AMS votou pelo congelamento das contribuições dos países, e se agudizou em 1985, quando os EUA decidiram pagar apenas 20% de sua contribuição para as Nações Unidas como um todo e suspender (transitoriamente) o pagamento de seu aporte à OMS<sup>25,26</sup>. Na saída de Mahler em 1988, a ‘crise’ institucional já era uma realidade.

Criaram-se assim as condições para fragilizar a organização e neutralizar a influência dos países pobres ou em desenvolvimento nas decisões institucionais, ao mesmo tempo em que crescia na arena setorial a influência de novos atores (públicos e privados), sendo o Banco Mundial o mais importante deles, com o aumento da sua participação nos financiamentos do setor saúde. Toda essa dinâmica erodiu o papel da OMS de liderança internacional na área de saúde, produzindo indefinição sobre seu lugar e competência na arena internacional<sup>19(206)</sup>.

Em 1988 o pesquisador Hiroshi Nakajima foi inesperadamente eleito o novo diretor da organização, primeiro cidadão japonês a assumir esse posto. Os critérios dessa eleição são ‘nebulosos’ na literatura, mas, aparentemente, se articularam forças internas e externas que preferiam uma OMS menos combativa, mais inexpressiva e alinhada com os interesses dominantes. Nakajima foi o mais controverso diretor na história da OMS, mas permaneceu nesse posto por dez anos (1988-1998) e contribuiu enormemente para o desprestígio da organização e o início dos clamores por sua reforma<sup>19(206)</sup>.

### **As mudanças na ordem mundial no pós-guerra fria e a saúde**

Os anos 1990 foram palco de significativas inflexões, seja na ordem mundial e na sua condução, seja nas arenas multilaterais. Evidenciavam-se mudanças no sistema mundial moderno instituído no pós-guerra, com “o giro dos Estados Unidos de um imperialismo informal para outro, unilateral”<sup>27(27)</sup>. Essa virada tem especificidades: consolidação dos valores ocidentais norte-americanos em um mundo agora unipolar, “um poder global quase absoluto, sem limites”, comemorado como “a vitória definitiva da ‘democracia’, do ‘livre mercado’ [desregulado e sem fronteiras] e de uma nova ‘ordem ética internacional’, orientada pela tábua dos ‘direitos humanos’”<sup>4(s/p.)</sup>. Paralelamente, surgem Estados nacionais que, apesar da interdependência e interconectividade global e das diferenças em termos de poder, iniciaram trajetórias que poderiam alterar, de alguma forma, as relações inter-estatais no sistema mundial (como a Rússia, na área militar, e a China na área econômica), utilizando as mesmas estratégias históricas dos EUA<sup>3,4</sup>.

Ainda que as crises econômicas e o fim da bipolarização tenham suscitado inúmeras análises que declaravam o fim da hegemonia norte-americana no mundo, os EUA saíram fortalecidos desse processo e renovaram o seu “cosmopolitismo liberal”, ou seja, seu “projeto de reorganização do sistema mundial”, segundo a “nova ideologia da globalização liberal”, caracterizada por aumento significativo do poderio militar pelo mundo afora, intensificação de intervenções alhures, de diferentes ordens, em nome da ‘liberdade’ e ‘contra o autoritarismo’ que, geopoliticamente significa ampliação do poder (imperial) de controle de uma potência sobre outros territórios, submetendo-as aos seus desígnios.

Como é sabido, a implementação da “nova ordem liberal” dos 1990 em diante “provocou um aumento geométrico da desigualdade entre os países, as classes e os indivíduos” e foi associada “a uma sucessão de crises econômicas localizadas que culminaram na grande crise financeira de 2008, que contagiou a economia mundial – a partir dos Estados Unidos – pelas veias abertas da desregulamentação dos mercados globalizados”<sup>4(s/p.)</sup>, com sérias consequências nos níveis nacional (aumento dos governos de ultradireita, implementação das políticas de austeridade) e global (conflitos, incremento da extrema pobreza, emigrações).

Na segunda década do século XXI, os EUA explicitaram claramente a mudança de sua forma de condução geopolítica, ao anunciar, no final de 2017 sua “nova estratégia de segurança nacional”<sup>3</sup>, “abrindo mão do seu ‘messianismo moral’ e trocando suas convicções liberais, e humanitárias, pela defesa pura e simples do seu próprio ‘interesse nacional’”<sup>4(s/p.)</sup>. Essa atitude seria produto de uma longa luta interna dentro da sociedade e do establishment americano que ainda está em pleno curso”<sup>4(s/p.)</sup>, sendo impossível, por enquanto, prever uma trajetória clara para o sistema mundial.

Não é o caso de detalhar aqui essa dinâmica, bem trabalhada por outros autores, mas enfatizaremos sinteticamente algumas questões.

Dos anos 1990 em diante o mundo vivenciou a proliferação e disseminação de diversos riscos, que se expressam em problemas relacionados à saúde, concentrados em curto espaço de tempo, que não tem precedentes na história da humanidade. Outros fatores não sanitários contribuíram para essa mudança (Quadro 1).

Quadro 1 – Dinâmicas globais que se entrelaçam

Dinâmica global em geral	Dinâmica global na saúde
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aumento acelerado da interdependência econômica (paralelamente ao aumento de novos estados-nacionais), intensificação dos fluxos interfronteiriços (pessoas, produtos, doenças).</li> <li>– Pletora de novos atores (não-estatais) atuando de forma paralela, descoordenada e não-hierárquica, sem definição clara de papéis e responsabilidades.</li> <li>– Superposição de atividades, fragmentação de ações levando via de regra a certo caos operacional (nos níveis global e local).</li> <li>– Efeitos da poluição, mudanças climáticas e ambientais em geral.</li> <li>– Aumento exponencial da violência em todos os níveis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aceleração da expansão e rapidez na difusão de doenças transmissíveis emergentes e re-emergentes, em escala global (ex., HIV/AIDS, SARS, MERS, influenza e outras)</li> <li>– Crescimento de patógenos resistentes à vários medicamentos (ex., tuberculose multiresistente).</li> <li>– Aumento de doenças crônicas não-transmissíveis, relacionado a produtos danosos à saúde (tabaco, álcool, alimentos industriais processados e ultraprocessados, agrotóxicos, drogas ilícitas).</li> <li>– Elaboração de mecanismos de preparação para o enfrentamento de epidemias e pandemias (<i>preparedness</i>).</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria a partir de vários autores, analisados e citados em trabalhos anteriores<sup>19,29</sup>.



O fim da bipolaridade reformulou também a agenda de segurança nacional, substituindo a percepção essencialmente militar por um discurso de ameaças originadas em outras áreas, incluída saúde.

A agenda da segurança em saúde (*health security*) surge nos anos 1980, frequentemente associado às perspectivas tradicionais (e militarizadas) das ameaças à segurança nacional, mas se ampliou na segunda metade dos anos 1990, vinculada às doenças transmissíveis – epidemias e pandemias (especificamente a de HIV/Aids). Entretanto, foi radicalizada na primeira década dos 2000, após o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 nos EUA, quando a saúde passou a frequentar a agenda da política externa de diferentes países e a ser considerada tema de debates na arena internacional. “A inclusão das pandemias como risco ou ameaças à segurança nacional se converteu em uma constante nas doutrinas e estratégias de segurança na maior parte dos países avançados.”<sup>30(34)</sup> Sanahuja<sup>30</sup> considera positiva essa “ampliação do conceito de segurança, um reconhecimento de seus vínculos transnacionais e sua dimensão não militar, aproximando-se da ideia de segurança humana”<sup>30(34)</sup>. Na nossa opinião é preciso atentar para o contexto de emergência do termo e às diversas narrativas que o sustentam<sup>31,32</sup>.

A reestruturação da “nova ordem econômica neoliberal global”<sup>33</sup> não se restringiu à área econômica, pois promoveu a reforma do Estado e suas políticas, disseminou o individualismo como valor ético-moral, descaracterizou os bens públicos e desmontou o arcabouço de direitos sociais e humanos.

No final da década de 1990, o *World Report 1997* do Banco Mundial pregava a baixa efetividade dos Estados nacionais na promoção do desenvolvimento, pois a globalização econômica exigiria um Estado diferente daquele estruturado no pós-guerra. Identificando como principal problema a falta de efetividade da condução estatal, alegava que, diferente do período pós Segunda Guerra, o papel central do Estado não seria mais de alavancar o desenvolvimento econômico e social, ou de prover serviços diretamente, mas sim de catalizador e facilitador desse desenvolvimento.<sup>15(3)</sup>

Esse relatório do Banco, juntamente com outros documentos produzidos desde o início da década dos 1990, confirma a ascensão da nova liderança setorial, financeira e ideológica. A agenda explicita a privatização dos bens públicos, preconizando as Parcerias Público Privadas (PPP) e Iniciativas Globais em Saúde (*Global Health Initiatives-GHI*), que proliferaram exponencialmente no setor a partir dos anos 2000<sup>15</sup>. Estes arranjos tornaram-se um mecanismo-chave para a implementação das políticas sociais, introduzindo “uma profunda mudança na forma como atores públicos interagem com o setor privado e na maneira como os atores privados atuam frente ao setor público.”<sup>15(5)</sup>

Historicamente a ONU (incluída a OMS) interagiu com o setor privado, desde seus

primórdios. Porém, a referência a ‘parceria’, com essa outra conotação, remonta ao início dos anos 1990 (até então se referia a mecanismos para impulsionar as metas de ‘Saúde para todos no ano 2000’ e de desenvolvimento sustentável)<sup>15</sup>. Concomitantemente, os relatórios da *United Nations Inspection Joint Unit* recomendavam estreitar a colaboração entre “os parceiros da CID, inclusive não-governamentais, para que a ONU pudesse colaborar mais efetivamente com as instituições financeiras multilaterais”<sup>15(5)</sup>.

A eleição de Kofi Annan como Secretário Geral da ONU, em dezembro de 1996, assumiu a institucionalização das ‘parcerias com a indústria’, como parte das reformas da organização e pretendia, dessa forma, aumentar o seu orçamento, “não apenas com doações, mas com maior engajamento [do setor privado], inclusive financeiro, na sua missão institucional”<sup>15(5)</sup>. Na administração de Gro Brundtland na OMS (1998-2003) essa agenda orientou as políticas e estratégias implementadas, explicitada como instrumento para recuperar a liderança e legitimidade da OMS em nível global. Os trabalhos da Comissão de Macroeconomia e Saúde (2001), instalada pela nova DG no início de sua gestão, pautou a agenda de intensificação das relações com o setor privado na OMS e no setor saúde, reforçando a orientação de ‘harmonização’ entre os diferentes atores multilaterais. E o lançamento do Relatório Mundial da Saúde no ano 2000, avaliando desempenho dos sistemas de saúde e estabelecendo uma hierarquização entre os países, além de cunhar a expressão ‘novo universalismo’, causou enorme indignação nos países-membro da organização e foi mundialmente muito criticado<sup>x,19</sup>, inclusive com a constituição de um grupo de especialistas de alto nível para avaliar a metodologia considerada equivocada e o procedimento anti-constitucional da OMS. E, anos depois, a estratégia da ‘cobertura universal em saúde’ (CUS) coloca em prática o mesmo conceito de universalidade restrita, disfarçada na expressão, pois o alcance dessa cobertura envolve as PPP, em suas diversas modalidades. Enfim, pode-se dizer, resumidamente, que:

Os anos da administração de Brundtland foram marcados por tensões permanentes em torno de decisões polêmicas, principalmente em relação à articulação entre atores públicos e privados. Embora tenha exercido uma única gestão, o que não é comum na OMS, seu legado, construído em perfeita sintonia com as opções político-ideológicas da época, permanece vigente.<sup>15(6-7)</sup>

Ao mesmo tempo, a atenção, sem precedentes, às questões de saúde na agenda das políticas externas nacionais e a rápida expansão dos ‘problemas de saúde’ em nível global, simultaneamente à maior presença do tema nas arenas e debates internacionais, ocorreu *pari passu* à crescente atuação de doadores na área de saúde no Sul geopolítico, vinculando saúde e desenvolvimento – a assistência para o desenvolvimento em saúde (*development assistance for*

*health*) –, conduzida por número reduzido de poderosos atores globais<sup>35</sup>. Um ponto central dessa dinâmica é como uma questão de saúde é classificada como um problema global que requer “ação coletiva”<sup>36,37</sup>. Além disso, o aumento de recursos e de políticas voltadas para a ‘saúde global’ está relacionado ao reconhecimento que as questões de saúde têm implicações que extrapolam a área social, incluindo segurança nacional e internacional, crescimento econômico, desenvolvimento nacional, direitos humanos, comércio global e mercado.<sup>31</sup>

É preciso registrar que, apesar de tudo, os debates dos anos 1960-1970 e as controvérsias sobre qual o melhor enfoque para abordar a saúde – perspectiva biomédica/epidemiológica tradicional *versus* multideterminação do processo saúde-doença; programas verticais *versus* fortalecimento do sistemas de saúde – persistiram na OMS e nos debates nas arenas internacionais, influenciando outras estratégias da ONU – como as Metas de Desenvolvimento do Milênio e sua avaliação pós-2015, que resultaram na formulação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030. Tampouco foi banido o legado de Mahler com a APS resultando em iniciativas louváveis, como o trabalho da Comissão Mundial sobre os Determinantes Sociais da Saúde (2005-2008), que se desdobrou na Declaração de Adelaide sobre ‘Saúde em Todas as Políticas’ (2010), a tentativa de retomar/repaginar a APS (Conferência de Astana, 2018) e a mais recente *Sustainable Health Equity Movement* (julho 2020). Em outras palavras, são essas ‘controvérsias’ que constituem uma continuidade na organização e a mantêm ‘viva’, mesmo com o descrédito paulatino do multilateralismo do pós-guerra.

### **Ameaças, riscos e ‘preparação’ (‘prontidão’) mundial para enfrentá-los**

Na segunda década do século XXI observa-se a tentativa de mudança da perspectiva de segurança em saúde para a de ‘riscos’, que seriam inerentes à “sociedade de risco” no mundo atual<sup>32,31</sup>.

Muitos dos argumentos que explicam a sociedade de risco se constroem a partir da crítica do desenvolvimento capitalista, que alguns autores consideram uma “crise civilizatória”, caracterizada, entre outras coisas, pelas contradições entre o capitalismo e a revolução técnico-científica, ou seja, “a profunda incapacidade da globalização neoliberal e do modo de produção capitalista de assimilar o paradigma biotecnológico emergente e suas implicações sociais e ambientais”<sup>27(27-28)</sup>.

Os volumes crescentes de circulação de mercadorias e pessoas, o aumento das escalas geoespaciais de produção e a elevação da desigualdade mundial, impulsionando o consumo supérfluo e mantendo altos níveis de escassez e pobreza, pressionam o equilíbrio dos ecossistemas, vulnerabilizam a saúde

pública e se somam às limitações de gastos sociais impostas pelas políticas neoliberais.<sup>27(27)</sup>

A emergência de um microrganismo desconhecido, que pode ser transmitido rapidamente, causar sérios danos às pessoas e populações, provocando medo e pânico, suscita o acionamento das normativas legais do regime de segurança, focado na preparação (*preparedness*) para detecção e controle dessa ameaça infecciosa. Por outro lado, a narrativa da segurança e o tratamento do ‘risco’ ou ‘ameaça’ muda segundo o patógeno, sua manifestação fisiopatológica, grupos humanos mais atingidos e a região/país onde aparece, evidenciando os diferentes objetivos dessas narrativas: os casos da pandemia de HIV/Aids (anos 1980 até hoje), de Zika vírus (2015-2016 em diante) e microcefalia (2017-2018 no Brasil) e dos surtos de Ebola (2014-2016 e 2018 na África ocidental), entre outros, são paradigmáticos dessas distintas narrativas e respostas implementadas<sup>32</sup>. De qualquer forma, há um discurso dominante que estrutura as doenças infecciosas transmissíveis como um ameaça, uma questão de segurança<sup>28</sup>, amplamente originado na comunidade de saúde pública tradicional<sup>38</sup>.

Grande parte dos estudos sobre securitização da saúde concentram-se no crescente nível de risco nos processos contemporâneos de globalização<sup>30</sup>. Outros trabalhos no campo da saúde coletiva têm focado na mudança do significado dos riscos, avaliação de riscos, gerenciamento dos riscos<sup>39,40</sup>. Para McInnes e Roemer-Mahler<sup>31</sup>, o aumento do interesse nos riscos sanitários globais seria concomitante ao descontentamento com a perspectiva de segurança em saúde, pois pareceria um enfoque ‘menos político’, mais técnico-científico, um instrumento e não um processo, um objetivo incontestável nas arenas da saúde pública tradicional, fundada no positivismo e na racionalidade científica.

Assim, os avanços nas metodologias epidemiológicas e nas técnicas de modelagens estatísticas permitiriam avaliar a possibilidade de disseminação de uma doença, epidemia ou pandemia e apoiariam as decisões sobre o tema. Os riscos poderiam ser previstos cientificamente, a partir da observação rigorosa dos eventos, dados de boa qualidade e metodologias empíricas robustas, identificando a probabilidade desses eventos ocorrerem e a melhor resposta para enfrentá-los. Não raro essa perspectiva impregna a política e a prática de saúde e as possíveis ‘falhas’ na resolução desses problemas, são atribuídas à má qualidade dos dados, a questões metodológicas e ‘interferência política’. Não se trata aqui de desqualificar a contribuição da epidemiologia e da vigilância em saúde nesses processos, mas de analisar a importância que adquirem e como são utilizadas no mundo atual. McInnes e Roemer-Mahler<sup>31</sup> argumentam que:

[...] a estruturação/avaliação dos riscos não é um enfoque livre de valores e

interesses, ao contrário, a maneira como o discurso do risco é construído é eminentemente política. Não obstante, a mudança da segurança em saúde para riscos em saúde pode ajudar a mobilizar a atenção pública e a ação política, porque coloca a saúde global na vasta percepção contemporânea de uma sociedade em risco<sup>31(1315)</sup>.

Inúmeras reuniões e documentos de distintos órgãos da ONU, fóruns internacionais e instituições financeiras multilaterais, entre outras iniciativas, têm sido elaborados na tentativa de mitigar os impactos multidimensionais dos riscos, principalmente econômicos, refletindo a mudança de perspectiva – “da probabilidade para possibilidade”<sup>31(1323)</sup> –, que se transformaria em ‘avisos’, considerados quase premonitórios, e na necessidade de ‘preparação’ ou ‘prontidão’ (*preparedness*) para enfrentá-los.

A Agenda da Segurança em Saúde Global (*Global Health Security Agenda*), conduzida pelos EUA e que congrega mais de 50 países, em seu relatório de 2014 (*Advancing the Global Health Security Agenda: progress and early impact from US investment*)<sup>41</sup> argumentava que “os enormes custos de pandemias poderiam ser evitados com investimentos estratégicos em *capacity building e preparedness*”<sup>31(1324)</sup>, considerados instrumentos e mecanismos efetivos para o controle e contenção do evento catastrófico quando ocorrer. A *rationale* da *preparedness* articula vários elementos<sup>31</sup>:

- 1) Revisão e fortalecimento dos mecanismos e sistemas de vigilância em saúde (Regulamento Internacional de Saúde, Comitês de Especialistas e Divisões de Emergência, sistema de alarme precoce, rede de laboratórios especializados etc.).
- 2) Armazenamento de medicamentos e vacinas.
- 3) Desenvolvimento de protocolos, legislação e mecanismos de financiamento que possam ser rapidamente mobilizados frente a uma emergência.
- 4) Estabelecimento de sistemas de informação em saúde estruturados e ágeis, capazes de fornecer dados passíveis de análise para o acompanhamento cotidiano do evento.

Em nível nacional os EUA é o país onde estes mecanismos e legislações são mais avançados, entretanto, não parecem ter sido adequadamente valorizados nas estratégias de enfrentamento da pandemia atual de Covid-19.

As epidemia, pandemias e crises, mais ou menos amplas, que assolaram o mundo ao longo dos séculos e, especialmente nos últimos 40 anos, têm sido objeto de análise de vários especialistas de diferentes formações acadêmicas e não serão comentadas neste ensaio. Esses eventos, mas especificamente a partir dos anos 1990, se desdobraram em severas críticas à OMS e em reivindicações pela sua reforma (ver Quadro 2, em anexo). Seus esforços para seguir a *rationale* da preparação no enfrentamento de epidemias/pandemias, depois de amargar relativos

insucessos no controle de alguns eventos, que se aceleraram no século XXI, não pouparam a organização, o que estimula a reflexão.

## **Conclusão**

Os relatos e análises sobre os ‘riscos ou ameaças’ que acometem as sociedades – em nível nacional, regional ou global – evidenciam que, historicamente, o contexto no qual esses eventos ocorrem é fundamental para entender sua dinâmica. Intensificam-se em períodos de transição ou de inflexão no *status quo* das sociedades, em seus territórios, e na ordem mundial, em momentos específicos, impulsionando mudanças que nem sempre caminham na perspectiva almejada. Via de regra são disruptivos e destruidores, em maior ou menor proporção, configurando ‘conjunturas críticas’, conceito que remete a abalos generalizados, em que os problemas das estruturas históricas (com seus fundamentos, normas e regras) são desnudados, apontando para mudanças (positivas ou negativas).

A estrutura da ordem mundial liberal foi moldada nas negociações do pós-guerra, sob o comando dos EUA, e incluía o multilateralismo como propulsor de uma dinâmica que, ao mesmo tempo, reconstruiria os países devastados pela guerra, promovendo o desenvolvimento à imagem e semelhança do seu condutor; e manteria um sistema interestatal dinâmico e cooperativo em torno de objetivos comuns. Na dimensão econômica esse consenso provisório lançou as bases para a expansão do capitalismo mundial; e na dimensão política, institucionalizou os arranjos necessários para tal com o sistema de organizações multilaterais. O progresso seria alavancado sem necessidade de conflitos, congregando diferentes atores cujas relações seriam mediadas pelos Estados nacionais e as organizações internacionais.

O crescimento dos EUA (nos campos econômico, científico e tecnológico) financiou, paradoxalmente, a expansão do Estado de bem-estar social keynesiano na Europa<sup>52</sup>, que emergiu nesse período e continuou a crescer durante os anos 1970, incluindo a ‘modernização’ dos sistemas de saúde à imagem norte-americana – centrada nos hospitais, difusão permanente de tecnologias de ponta, insumos farmacêuticos e laboratoriais –, até a explicitação da sua crise<sup>49,19</sup>. Registra-se também, como parte desse processo, a concentração, cada vez maior, da produção de equipamentos médicos e outros insumos em empresas nacionais/multinacionais, em um primeiro momento, e transnacionais logo a seguir<sup>51</sup>. Essa forma de organização dos serviços de saúde se difundiu mundo afora, estimulando as controvérsias e as reformas ‘*post-welfare*’ – diminuição da provisão estatal de serviços, aumento da participação do setor privado,

focalização nos mais pobres com pacotes básicos e valorização do ‘mercado’ para solução daqueles problemas.

As crises econômicas e o fim da bipolaridade alteraram a condução da ordem mundial liberal no pós-guerra fria (1990) e evidenciaram as estratégias unilaterais do *hegemon*, extremamente bélicas e intervencionistas, ampliando de forma importante o poder ‘imperial’ norte-americano, em nome de valores ‘democráticos’ e de ‘direitos humanos’. Concomitantemente, o ideário econômico e político-ideológico neoliberal, descartado no imediato pós-guerra, retoma protagonismo em nível global, sob a liderança do FMI e do Banco Mundial. O conjunto de forças (compostas por distintos atores), mais ou menos institucionalizado, capaz de influenciar mudanças estruturais na ordem capitalista mundial, e que extrapola o poder estatal ainda que articulado com ele, havia crescido muito, interferindo de forma significativa na governança global e setorial no final do século XX. Consequentemente, essa mudança na condução da ordem mundial e nas relações de poder entre diferentes atores afetou também a dinâmica multilateral e do sistema interestatal, promovendo resistências e revides de outros Estados, cada vez mais frequentes. Em resumo, com o “desaparecimento do regime geopolítico bipolar”, as “bases éticas e ideológicas que sustentavam a cooperação entre as grandes potências capitalistas também desapareceram”, evidenciando que se tratava de um momento de transição para uma “ordem mundial incerta”<sup>10(71)</sup>.

Outra guinada importante na ordem mundial ocorre na segunda década do sec. XXI, quando os EUA se desvinculam de qualquer compromisso de conduzir uma ordem mundial favorável à coesão do sistema interestatal e à promoção do desenvolvimento no mundo, explicitando a defesa de seus próprios interesses nacionais a qualquer custo. “A velha ‘geopolítica das nações’ voltou a ser a bússola do sistema mundial; o nacionalismo econômico voltou a ser praticado pelas grandes potências; e os grandes ‘objetivos humanitários’ dos anos 90 foram relegados a um segundo plano da agenda internacional”<sup>4(s/p.)</sup>. Assim, os EUA “desafiam e boicotam qualquer tipo de acordo multilateral ou regional, qualquer bloco ou instituição que represente ou se apoie no multilateralismo”<sup>3(44)</sup>. Com essa nova mudança “arriscam sacrificar o multilateralismo e aprofundam a crise de legitimidade e de eficácia das organizações multilaterais.”<sup>28(37)</sup>

No que concerne à OMS, aqui considerada como um espaço sócio-político de embates, negociações e enfrentamentos, sua atuação também é afetada, pois, mantidos os princípios sobre os quais a ONU foi estabelecida, prevalece o propósito da cooperação internacional em estreita consonância com o estatuto da soberania e da autodeterminação dos seus estados-

membros. Como prática do direito das organizações internacionais, vale lembrar o caráter não mandatório das resoluções, recomendações e políticas preconizadas pela organização, mesmo diante de emergências internacionais como pandemias, por mais aprimorados que sejam os procedimentos e protocolos adotados. Portanto, a decisão de ‘delegação de autoridade’ e de assiguação de recursos à OMS, a partir de aportes financeiros voluntários dos Estados nacionais, tem como base o compromisso ético assumido no imediato pós-guerra em uma concepção tradicional (‘westfaliana’) de soberania<sup>11,30</sup>.

Porém, via de regra, a soberania nacional é reivindicada toda vez que interesses nacionais são contrariados, o que significa que a OMS está submetida, permanentemente, às pressões geopolíticas e de distintos atores, públicos e privados. Ao mesmo tempo que é fortemente cobrada pelos governos nacionais por qualquer ação que não atenda as demandas particulares que lhe são apresentadas constantemente. Com o aumento de epidemias e pandemias nas últimas décadas, que requerem sua atuação imediata (ou mediadora), em um cenário mundial ‘sem ordem’, com grandes polarizações políticas, estressado por conflitos variados e sob forte escrutínio midiático, qual seria a atuação considerada ‘ideal’?

Uma análise rápida dos principais eventos epidêmicos ou pandêmicos das últimas décadas (Quadro 2, em anexo), e seus resultados em termos das ações da OMS e as críticas/reivindicações recebidas, mostra claramente que uma atuação rápida e enérgica poderá ser considerada exagerada (como na pandemia de H1N1 em 2009) e uma ação mais cautelosa, e levando em conta as críticas anteriores (como na atual epidemia Covid-19) está sendo questionada como insuficiente, hesitante e particularista. Chama a atenção que alguns autores atribuem à pandemia de Covid-19 o desencadeamento de uma crise sanitária e política<sup>47</sup>, como se essas crises já não estivessem em curso. Outros expressam a vontade de ver uma OMS com maior autoridade sobre os Estados e até mesmo com poder de aplicação de sanções<sup>48</sup>, o que denota desconhecimento de seus preceitos fundacionais, além de advogarem que a organização deveria ser primariamente focada no mandato de uma agência técnica em saúde, livre de considerações políticas, tal qual fundada em 1948<sup>45(1819)</sup>, como se essa dissociação fosse possível e ignorando as contínuas controvérsias que acompanham a sua história.

A inclusão da saúde na agenda de segurança nacional (*health security*) dominou o debate da saúde global na década de 2010, ainda que seus antecedentes remontem aos anos 1980-90. Embora essa perspectiva continue presente nas agendas de vários países, simultaneamente surge o discurso dos ‘riscos’ e ‘ameaças permanentes’ no mundo de hoje, contra os quais seria preciso se precaver. Na realidade, essa racionalidade defensiva foi gerada no pós-guerra fria e se consolida paulatinamente no novo século, sob a perspectiva das possíveis ameaças de



variados tipos<sup>50</sup>, o que desemboca na ideia da ‘sociedade de risco’, conceito polêmico, mas muito citado, onde risco é entendido como “a previsão e controle das consequências futuras da ação humana”<sup>30(29)</sup>. A construção de cenários sobre os ‘riscos mundiais’ é resultado da necessidade de securitização dos riscos ‘não asseguráveis’, como por exemplo, os riscos catastróficos, que ultrapassariam o Estado territorial e sua capacidade de gestão, ainda que os efeitos sejam locais, sem que surjam mecanismos efetivos de governança global para gerenciá-los.

Contudo, o sentimento de vulnerabilidade aos riscos sanitários, sobretudo no caso de surtos, epidemias ou pandemias, não pode ser separado da sensação (política e cultural) de vulnerabilidade social, ou seja, “o risco não é independente, mas socialmente construído, e parte de um processo político no qual valores e interesses modelam os resultados”<sup>31(1315)</sup>. E a forma como se responde aos riscos é “socialmente mediada”, onde muitos fatores a eles subjacentes não são passíveis de controle, resultando em permanente incerteza e vulnerabilidade. Portanto, nas sociedades contemporâneas, extremamente interdependentes e interconectadas, “os riscos são imprevisíveis, inevitáveis e catastróficos”, praticamente incalculáveis e consistem sempre em “desafios disruptivos”<sup>31(1320)</sup>.

Mesmo assim, a visão ‘apocalíptica da história’ estimula a elaboração de preparações (*preparedness*) para o enfrentamento dos inúmeros riscos que ameaçam a humanidade, ou seja, a construção de capacidades de previsão e controle<sup>49</sup>. Esse novo paradigma justifica a proliferação de afirmações de que as características inerentes aos processos pandêmicos seriam ‘esperadas’ ou, no mínimo, foram ‘advertidas’ por diferentes meios<sup>30,50</sup>. E, frente ao imponderável, alega-se espanto com a quase total incapacidade da grande maioria dos Estados nacionais para enfrentar esses eventos. O problema é que os inúmeros ‘alertas’ de possibilidade de pandemias, feitos por distintos fóruns e organizações<sup>51</sup>, não foram considerados prioridade, “ocupando um lugar secundário frente às ameaças tradicionais” e, via de regra, não se traduziram em decisões de reforço efetivo de capacidades, seja nas organizações multilaterais, seja nos Estados nacionais<sup>30(35)</sup>.

De fato, no atual cenário mundial, a produção de riscos imprevisíveis, não asseguráveis, se concretiza na inter-relação entre a sociedade, o Estado e a globalização contemporânea<sup>30</sup>. De um lado está a profunda interdependência e conectividade no sistema interestatal e suas pressões sobre: a) a economia (geradas principalmente pela financeirização e endividamentos); b) a sociedade e a política (desigualdades, precarização, destruição do tecido social e emergência de extremismos); e c) o meio ambiente (riscos tecnológicos, mudanças climáticas, deterioro de ecossistemas etc.). Do outro lado, estão as crescentes limitações que as políticas

de austeridade impuseram (e continuam impondo) aos Estados nacionais, seja no âmbito da economia, das políticas sociais ou da não distinção entre as éticas pública e privada. Sendo assim, as preparações para enfrentamento de riscos não encontram base material e social onde se ancorar e, portanto, não se concretizam.

Tampouco se efetiva a propalada cooperação no sistema interestatal, ao contrário, as disputas entre Estados por bens essenciais, e a ‘nova pirataria’, proliferam sem controle e exacerba-se a sinofobia. As diferentes formas de enfrentamento da Covid-19, em distintos países são ‘evidências’ desse processo; assim como o são as resistências às medidas de prevenção (distanciamento físico e social, *lockdown*, uso de máscaras etc.), pois exigem lideranças confiáveis (produto raro no ‘mercado’ hoje em dia) e coesão social (solidariedade e empatia, desvalorizadas pelo individualismo consumista) .

Essas constatações evidenciam ainda que a fragilização da OMS resulta de uma dupla dinâmica: ao assumir e incorporar os preceitos da nova ordem mundial neoliberal, para garantir sua sobrevivência, se distancia gradualmente de abordagens de saúde coletiva, mais holísticas, e com enfoque de bem público, comprometendo sua atuação diante dos desafios contemporâneos à saúde, pois interioriza os problemas oriundos dessa opção e fica refém de atores poderosos; paralelamente, as pressões externas se intensificam, com as mudanças na ordem mundial e no multilateralismo *pari passu* ao enfrentamento da mais devastadora epidemia de que se tem notícia na história da humanidade, não apenas pela especificidade do patógeno em questão (extremamente danoso), mas principalmente pela exacerbação de múltiplas crises simultâneas.

Os dilemas estão postos e o desfecho de todo esse processo está em aberto...

## Referências

1. Wallerstein I. The modern world system. Nova York: Academic Press; 1974.
2. Fiori JL. O poder global e a nova geopolítica das nações. Crit. Emancip. [internet]. 2009 Jun [acesso 2020 jul 6]; 1(2): 157-183. Disponível em <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ojs/index.php/critica/article/view/186>.
3. Fiori JL. Babel Syndrome and the New Security Doctrine of the United States. J. Humanit. Aff. [internet] 2019 Jan [acesso 2020 jun 15]; 1(1):42-45. Disponível em <https://www.manchesteropenhive.com/view/journals/jha/1/1/article-p42.xml>
4. Fiori JL. Réquiem por uma utopia defunta às vésperas da eleição americana. Portal América Latina. [internet] 2020 Jul [acesso 2020 jul 21] Disponível em <http://www.americalatina.net.br/requiem-por-uma-utopia-defunta-as-vesperas-da-eleicao-americana-por-jose-luis-fiori/>
5. Chase-Dunn C, Lerro B. Democratização da governança global: perspectivas históricas mundiais. Sociologias. [internet] 2013 Jan/Abr [acesso 2020 mai 12]; 15(32): 52-93. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/38641>
6. Ruggie JG. Multilateralism: the anatomy of an institution. Int. Organ. [internet]. 1992 Jun/Ago [acesso 2020 mai 10]; 46(3): 561-598. Disponível em <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/multilateralism-the-anatomy-of-an-institution/AB34548F299B16FDF0263E621905E3B5>
7. Cox RW. Multilateralism and World Order. Rev. Int. Stud. [internet]. 1992 Abr [acesso 2020 jul 8]; 18(2): 161-180. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/20097291>
8. Birman, 1991, citado por Pêgo RA, Almeida C.<sup>9</sup>
9. Pêgo RA, Almeida C. Teoría y práctica de las reformas en los sistemas de salud: los casos de Brasil y México. Cad. Saúde Pública. [internet]. 2002 Jul-Ago [acesso 2020 mai 5]; 18(4): 971-989. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/csp/v18n4/10180.pdf>
10. Fiori JL. Sobre o poder global. Novos Estud. CEBRAP. [internet]. 2005 Nov. [acesso 2020 mar 15]; 73(3): 61-72. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/nec/n73/a05n73.pdf>
11. Fiori, JL. Dialética da Guerra e da Paz. In: José Luís Fiori (organizador), Sobre a Guerra. Petrópolis, RJ: Vozes; 2018. p. 75-102
12. Held D. The diffusion of authority. In: Weiss T, Wilkinson R, editores. International Organization and Global Governance. London: Routledge; 2014, p. 60-72.
13. Almeida C. Saúde, Política Externa e Cooperação Sul-Sul. In: Buss P, Tobar Sebastián (organizadores). Diplomacia em Saúde e Saúde Global: perspectivas latino-americanas. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2017a. p. 4-38.

14. Ruckert A, Labonté R. Public–private partnerships (PPPS) in global health: the good, the bad and the ugly. *Third World Q.* [internet]. 2014. [acesso 2020 jan 18]; 35(9): 1598–1614. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2014.970870>.
15. Almeida C. Parcerias público-privadas (PPP) no setor saúde: Processos globais e dinâmicas nacionais. *Cad. Saúde Pública.* [internet]. 2017b. [acesso 2020 fev 2]; 33(14)(Suppl. 2): 1-16. Disponível em <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/static/arquivo/1678-4464-csp-33-s2-e00197316.pdf>
16. Weiss T., Wilkinson R. *International organization and global governance: what matters and why.* New York: Routledge; 2014.
17. Almeida C. Os modelos de reforma sanitária dos anos 80: uma análise crítica. *Saúde Soc.* [internet]. 1996. [acesso 2020 jan 10]; 5(1): 3-53. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/sausoc/v5n1/02.pdf>
18. Almeida C. Reforma do estado e reforma de sistemas de saúde: experiências internacionais e tendências de mudança. *Ciênc. Saúde Colet.* [internet] 1999. [acesso 2020 abr 28]; 4(2): 263-286. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/csc/v4n2/7112.pdf>
19. Almeida C. O Banco Mundial e as reformas contemporâneas do setor saúde. In: Pereira JMM. *A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013).* Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio; 2014.
20. Starr, 1991, citado por Almeida C. O Banco Mundial e as reformas contemporâneas do setor saúde. In: Pereira JMM. *A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013).* Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio; 2014.
21. Starr P. *La transformación social de la medicina en los Estados Unidos de América.* 2. ed. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica; 1991.
22. Lima, NT. O Brasil e a Organização Pan-Americana da Saúde: uma história de três dimensões. In: Finkelman, Jacobo (org.). *Caminhos da saúde pública no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz–Opas; 2002. p. 23-116.
23. Brown T, Cueto M, Fee E. The World Health Organization and the transition from “international” to “global” public health. *Am J Public Health.* [internet] 2006 Jan. [acesso 2020 abr 15]; 96(1): 62-72. Disponível em <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1470434/>.
24. Walt, 1994 citado por Almeida<sup>19</sup>
25. Walt G. *Health Policy: an introduction to process and power.* Joanesburgo: Witwatersrand University Press; 1994.

26. Brown, Cueto, Fee, 2006, citado por Almeida<sup>19</sup>
27. Martins CE. O Brasil e a América Latina na geopolítica mundial da COVID-19 e do caos sistêmico. In: Augusto CB, Santos RD. Pandemias e pandemônio no Brasil. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020, p. 36-44.
28. Carvalho EM. O uso político da pandemia e a crise diplomática com a China. In: Augusto CB, Santos RD, organizadores. Pandemias e pandemônios no Brasil. São Paulo: Tirant lo Blanch; 2020. p. 36-44.
29. Almeida C. Global Health Diplomacy: a theoretical and analytical review. In: Oxford Research Encyclopedia, Global Public Health, Oxford. [internet] 2020 Feb. [acesso Jun 15]. Disponível em <https://oxfordre.com/publichealth/view/10.1093/acrefore/9780190632366.001.0001/acrefore-9780190632366-e-25>
30. Sanahuja JA. COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. 2020. Anuário CEIPAZ, 2019-2020, p. 27-54.
31. McInnes C, Roemer-Mahler A. From security to risk: reframing global health threats. Int. Aff. [internet]. 2017 Nov. [acesso 2020 fev 27]; 93(6): 1313-1337. Disponível em <https://academic.oup.com/ia/article/93/6/1313/4568585>
32. Wenham C. The oversecuritization of global health: changing the terms of debate. Int. Aff. [internet] 2019 Set. [acesso 2020 mar 25]; 95(5): 1093-1110. Disponível em <https://academic.oup.com/ia/article/95/5/1093/5556752>
33. Kamat S. The privatization of public interest: Theorizing NGO discourse in a neoliberal era. Rev. Int. Polit. Econ. [internet]. 2004. [acesso jun 16]; 11(1): 155–176. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0969229042000179794>
34. Almeida C. Parcerias público-privadas (PPP) no setor saúde: processos globais e dinâmicas nacionais. Cad. Saúde Pública [internet]. 2017 [acesso jul 23]; 33(Suppl2): Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csp/v33s2/1678-4464-csp-33-s2-e00197316.pdf>
35. Roemer-Mahler, 2014 citado por Almeida<sup>29</sup>
36. Lee K. Understanding of global health governance: the contested landscape. In: Adrian K, Williams D. (editores). Global Health Governance. New York: Palgrave Macmillan; 2009.
37. Lee, Kamradt-Scott 2014, citado por Almeida<sup>29</sup>
38. McInnes 2009, citado por Almeida<sup>29</sup>
39. Castiel LD. Vivendo entre exposições e agravos: a teoria da relatividade do risco. Hist. Ciênc. Saúde-Manguinhos. [internet] 1996 Jul-Out. [acesso 2020 jun 6]; 3(2): 237-264. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/hcsm/v3n2/v3n2a03.pdf>

40. Luiz OC., Cohn A. Sociedade de risco e risco epidemiológico. Cad. Saúde Pública. [internet] 2006 Nov. [acesso 2020 mar 1]; 22(11): 2339-2348. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/csp/v22n11/08.pdf>
41. United States State Department. Global Health Security Agenda Annual Report. Advancing the Global Health Security Agenda: progress and early impact from US investment. Washington, DC. 2016. Disponível em <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/1-ghsa-annual-report-2016.pdf>
42. Kamradt-Scott A. WHO's to blame? The World Health Organization and the 2014 Ebola outbreak in West Africa. Third World Quarterly [internet]. 2016 Jul [acesso em 2020 Jul 7]; 37(3): 401-418. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2015.1112232>
43. Richter J. WHO Reform and Public Interest Safeguards: An Historical Perspective. Social Medicine [internet] 2012 Mar [acesso em 2020 Jul 10]; 6(3): 141-150. Disponível em <https://www.socialmedicine.info/socialmedicine/index.php/socialmedicine/article/viewFile/637/1198>
44. Fineberg HV. Pandemic Preparedness and Response – Lessons from the H1N1 Influenza of 2009. The New England Journal of Medicine. [internet] 2014 Abr [acesso em 2020 Jul 16]; 370(14): 1335-1342. Disponível em <https://www.nejm.org/toc/nejm/370/14>
45. Oanh H. COVID-19 demands a stronger commitment to multilateralism. East Asia Forum. [internet] 2020 Mai [acesso em 2020 jul 7]. Disponível em <https://www.eastasiaforum.org/2020/05/12/covid-19-demands-a-stronger-commitment-to-multilateralism/>
46. MacDonald AP. Power politics threatens global cooperation to combat COVID-19. East Asia Forum. [internet] 2020 Abr [acesso em 2020 jul 9]. Disponível em <https://www.eastasiaforum.org/2020/04/16/power-politics-threatens-global-cooperation-to-combat-covid-19/>
47. Fidler DP. The dangerous COVID-19 quest for WHO reform. East Asia Forum. [internet] 2020 Mai [acesso em 2020 Jul 6]. Disponível em <https://www.eastasiaforum.org/2020/05/10/the-dangerous-covid-19-quest-for-who-reform/>
48. Nay O et al. Comment: The WHO we want. Lancet [internet] 2020 Jun 5 [acesso em 2020 Jul 11]; 395(10240): 1818-1819. Disponível em [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(20\)31298-8.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(20)31298-8.pdf)
49. Zylberman P. Crises sanitaire, crise politiques. Les tribunes de la santé. [internet] 2012 [acesso 2020 Jul 23]. 34; 35-50. Disponível em <https://www.cairn.info/revue-les-tribunes-de-la-sante1-2012-1-page-35.htm>.

50. Buss PM, Alcázar S, Galvão LA. Pandemia pela Covid-19 e multilateralismo: reflexões a meio do caminho. *Estud. Avanç.* [internet] 2020 [acesso Jul 10]; 34(99): 45-64. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/ea/v34n99/1806-9592-ea-34-99-45.pdf>
51. Gadelha, CAG. O complexo industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde. *Ciênc. Saúde Colet.* [internet] 2003 [acesso em 2020 mai 27]; 8(2); 521-535. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/csc/v8n2/a15v08n2.pdf>
52. Keohane, R. O. *The World Political Economy and the Crisis of Embedded Liberalism.* In: GOLDTHORPE, John H. (org.). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism.* Oxford: Clarendon Press, 1985. p. 22-26.
- x. Almeida et al. *Methodological Concerns and Recommendations on Policy Consequences of the World Health Report 2000.* *The Lancet*, Londres, n. 357, p. 1.692-1.697, 2001.

## Anexo

Quadro 2 – Principais epidemias e pandemias, atuação da OMS, críticas e recomendações (1980 a junho 2020)

Evento/Período	
<b>Décadas de 1988 e 1998 <i>Pandemia HIV/Aids (desde 1980 até dias atuais):</i></b>	
Atuação da OMS	Críticas/Reivindicações/Reformas
<p>Apoio restrito aos países à identificação da doença e medidas de controle. Banco Mundial (BM) tomou a dianteira no financiamento de estudos e estruturação dos sistemas de saúde para atender os doentes (ex, Brasil).</p> <p>Resoluções da AMS possibilitaram difundir necessidade de tratamento precoce e produção e genéricos para tal.</p> <p>Início de resoluções sobre reforma da OMS</p>	<p>Coalisões de países (liderança do Brasil) promoveram mudanças na política mundial da ONU e do BM para o tratamento das doenças.</p> <p>Debates no campo dos direitos de propriedade intelectual enfrentaram as multinacionais farmacêuticas para a produção de genéricos, com relativo sucesso</p> <p>Propostas de reforma ampla não avançam, pequenas reorganizações internas e administrativas.</p>
<b>2002-2003. <i>Pandemia Síndrome Respiratória Aguda Severa (Severe Acute Respiratory Syndrome –SARS, SARS-CoV).</i></b>	
2002 – Primeiro caso conhecido de pneumonia atípica, na China. 26 países, 8.096 casos, 774 mortes (9,6%).	
<p>Reforçou da abordagem de segurança da saúde (<i>health security</i>) e criou condições políticas para o início da revisão do Regulamentos Sanitário Internacional (RSI) em 2005, finalizada em 2008, e passou a denominar-se Regulamento Internacional da Saúde<sup>42</sup>.</p>	<p>Questionamento da liderança da OMS para garantir a segurança da saúde em nível global e várias críticas: acusações de erros e falhas; falta de recursos e de capacidades instaladas; enfraquecimento do poder decisório e de condução institucional da OMS e consequente maior “autonomia” da estrutura regional descentralizada.</p>

<p>Ativação da Rede Global de Laboratórios de Influenza e envio de peritos aos países.</p> <p>Declaração de estado de alerta e emissão de alertas globais em articulação com a rede <i>Global Outbreak Alert and Response Network</i> (GOARN).</p> <p>Definição de protocolos e recomendações de controle: hospitalares, viagens internacionais, portos e aeroportos (o mais rigoroso em seus 55 anos). Identificação casos e isolamento precoce, rastreamento de contatos, publicitar informações e incentivar notificação.</p> <p>Primeira consulta global sobre epidemiologia da SARS, confirma o acerto das medidas de controle recomendadas, apoiadas pelas evidências científicas disponíveis<sup>(a)</sup></p>	<p>Aumento paulatino dos recursos extra orçamentários no orçamento da OMS.</p> <p>Projeção de lideranças internacionais alternativas na saúde, como, por exemplo, o Banco Mundial<sup>19</sup>.</p>
---	---



<p><b>2004-2007- Pandemia Influenza A (H5N1) ou “Gripe Aviária” (Highly Pathogenic Asian Avian Influenza A-H5N1)</b></p> <p><b>Antecedentes: 1996</b> - Primeiro vírus altamente patogênico H5N1 é isolado de um ganso de criação na província de Guangdong, China.</p> <p><b>1997</b> – Primeiros surtos de H5N1 em propriedades rurais e mercados de animais vivos de Hong Kong.</p> <p><b>Nov/2003</b> - Primeiro caso fatal humano de infecção por gripe aviária H5N1 ocorre na China.</p> <p><b>Primeiros meses de 2004:</b> doença atinge 46 países, 861 casos, 455 mortes (52,8%).</p>	
Atuação da OMS	Críticas/Reivindicações/Reformas
<p>OMS adota as mesmas medidas preconizadas, como na pandemia de 2003.</p> <p>Indonésia, envia amostra do vírus para a OMS (2006), OMS envia as amostras de vírus compartilhadas para um laboratório privado.</p> <p>Constatação do desenvolvimento, por uma companhia farmacêutica australiana, de uma vacina derivada das amostras cedidas à OMS, sem que a Indonésia tenha sido informada ou participado desse processo.</p> <p>Realização de três avaliações independentes sobre essa atuação da OMS. OMS reconhece o problema e inicia negociações com a Indonésia, que levam à Resolução WHA 60/28, de 23 de maio de 2007 sobre compartilhamento de amostras de vírus<sup>(b)</sup>.</p>	<p>Indonésia denuncia a situação de compartilhamento indevido de vírus com o setor privado, aponta iniquidades no sistema global de vigilância da influenza e interrompe o compartilhamento.<sup>43</sup></p> <p>Muitas críticas e crescente apoio dos demais países em desenvolvimento sobre o incidente de partilhamento de amostras de vírus.</p> <p>Críticas se estendem à ONU como um todo.</p> <p>Avançam propostas de reformas administrativas e no que toca às relações com diferentes atores.</p>
<p><b>2009 - Nova Gripe A H1N1 ou “gripe suína (Novel Influenza A-H1N1).</b></p> <p>Considerada a primeira pandemia global de gripe ocorrida nos últimos 40 anos. Primeira aplicação das normas do novo Regulamento Internacional em Saúde (RSI). 74% dos países-membro atingidos, cerca de 12,220 mortes contabilizadas até 27/12/2009. Pandemia foi controlada com medidas preventivas e vacinação</p>	
<p>Deteção, identificação e caracterização do vírus (Rede de Vigilância Global de Influenza-GISN) em tempo hábil e monitoramento da pandemia.</p> <p>Primeira reunião do Comitê de Emergência de Especialistas da OMS (48 horas após a ativação das disposições previstas nos RSI): declaração de emergência de saúde pública.</p> <p>Cerca de um mês depois foram disponibilizadas as linhagens de cepas de vacinas, bem como os reagentes de controle.</p> <p>O Grupo de Aconselhamento Estratégico de Especialistas em imunização da OMS disponibilizou recomendações iniciais sobre grupos alvo e doses das vacinas.</p> <p>Preservação da privacidade e confidencialidade da identidade dos especialistas que compuseram os grupo e</p>	<p>OMS foi considerada “mal preparada” para lidar com a pandemia de influenza A. Pandemia não se mostrou tão perigosa, como a preparação sugeria e provocou críticas sobre ‘a definição de pandemia’ pela OMS.</p> <p>Identificação de problemas do novo RSI, como por exemplo em relação ao compartilhamento de amostras de vírus.</p> <p>Falta de capacidade de <i>enforcement</i> da OMS e impossibilidade de definir sanções<sup>44</sup>.</p> <p>Declaração de pandemia baseada mais na disseminação do que na severidade da enfermidade e especificidade do vírus.</p> <p>Sobrecarga dos países com envio de dados semanais e críticas à insuficiente distribuição de vacinas.</p> <p>Não explicitação dos nomes dos membros dos Comitês causou problemas, acusados de possíveis vinculações com multinacionais farmacêuticas (conflito de interesses).</p>

<p>comitês da OMS, para evitar serem assediados pelos laboratórios farmacêuticos.</p> <p>Diminuição da comunicação proativa da OMS com a mídia após a escalada para a fase 6 da pandemia, interrompendo a rotina de coletivas de imprensa.</p> <p>No início de Julho de 2009 OMS declara a pandemia sob controle.</p>	<p>Excessiva produção descoordenada de documentos e recomendações oriundas de variadas unidades da OMS<sup>44</sup>.</p> <p>Falta de orientação técnica consistente e oportuna e falha operacional na distribuição da vacina em tempo oportuno<sup>44</sup>.</p>
<p><b>2014-2016 e 2018. Surto do Vírus Ebola – África Ocidental. <i>Ebola Virus Disease (EVD)</i>.</b> Primeira vez na história do acompanhamento da doença que o vírus ebola sai da zona rural e avança sobre espaços urbanos.<sup>(c)</sup></p> <p>11 países, 28.616 casos no mundo e 11.310 (39,5%) mortes no mundo.</p>	
<p><b>Atuação da OMS</b></p>	<p><b>Críticas/Reivindicações/Reformas</b></p>
<p>O avanço da epidemia originada na Guiné Equatorial não foi detectado pela OMS. No momento da declaração do surto, o vírus já estava em circulação há três meses. Direção Geral da OMS reconhece lentidão de sua resposta<sup>42</sup>.</p> <p>Extensão e gravidade da situação subestimadas pelos governos da Libéria, Serra Leoa e Guiné Equatorial. Escritório Regional da OMS para a África (AFRO/OMS) acata decisões oficiais dos países afetados e não comunica à OMS<sup>42</sup>. Declarações do ministro da saúde da Guiné durante a 67ª Assembleia Mundial da Saúde (2014) de que o surto já estava sob controle em seu país<sup>42</sup>.</p> <p>Mobilização tardia de equipes por meio da GOARN. Envio de mais de 100 peritos à África Ocidental<sup>42</sup>.</p> <p>Pedido do AFRO/OMS à sede da OMS em Genebra, no mesmo ano, para a declaração de emergência de saúde pública (conforme o novo RSI). Declaração feita e seguida da realização de duas reuniões de alto nível<sup>42</sup>.</p> <p>Criação de comitê de avaliação para rever a atuação da OMS.</p> <p>Criação do <i>Global Preparedness Monitoring Board, GPMB</i>, co-presidido por la ex-DG, Gro H. Brundtland, e por Elhadj As Sy, da Cruz Vermelha.</p>	<p>Realização de reuniões de alto nível sem o devido seguimento e acompanhamento. Morosidade na tomada de decisões.</p> <p>Demandas de criação de outras instituições globais de saúde para evitar a repetição de problemas similares.</p> <p>Novas propostas de reformas da OMS: fusão de departamentos e/ou criação de um único programa para lidar com emergências internacionais; estabelecimento de uma força de trabalho em saúde para lidar com ‘crises globais em saúde’.</p> <p>Criação de um fundo de contingência e expansão da capacidade da OMS na gestão e resposta a emergências.</p> <p>Solicitação de envolvimento do Conselho de Segurança da ONU. Resultou na primeira missão da ONU em saúde pública, especificamente para lidar com a resposta à emergência do Ebola (<i>UN Mission to Liberia –UNMIL e UN Mission for Ebola Emergency Response-UNMEER</i>)<sup>42</sup>.</p> <p>Outras organizações, como os Médicos sem Fronteiras, atuantes na epidemia também fizeram críticas ao desempenho da OMS<sup>42</sup>.</p>
<p><b>Dezembro de 2019 em diante - Covid-19, SARS CoV-2</b></p> <p>Surto do vírus detectado pela primeira vez na província de Guangdong, China. Em menos de um mês disseminou-se por todo o país e, pouco depois pelo mundo. Total de 14.774.887 casos e 611.599 (4,1%) de mortes no mundo (21 de julho de 2020)<sup>(d)</sup></p>	
<p><b>Atuação da OMS<sup>(e)</sup></b></p>	<p><b>Críticas/Reivindicações/Reformas</b></p>

<p>31 de dezembro de 2019 – Comitê Municipal de Saúde de Wuhan alerta sobre um possível surto epidêmico. O escritório da OMS na China acessa essa informação.</p> <p>01 de janeiro de 2020 – solicitou informação sobre o conjunto de casos relatados de pneumonia atípica na cidade de Wuhan, China. Na sequência, aciona o grupo de apoio à gestão de incidentes (IMST).</p> <p>02 de janeiro de 2020 – informou sua rede GOARN sobre os eventos na China.</p> <p>12 de janeiro de 2020 – Estados-membros da OMS recebem da China a divulgação da sequência genômica do patógeno.</p> <p>20 de janeiro de 2020 – Primeira missão da OMS à Wuhan, China.</p> <p>22-23 de janeiro de 2020 – O Diretor-Geral (DG) da OMS (Tedros Adhanom Ghebreyesus) convocou um Comitê de Emergência (CE) do RSI (composto por 15 especialistas de todo o mundo), para análise da situação da epidemia na China.</p> <p>25 de janeiro de 2020 – lançamento do primeiro curso <i>online</i> sobre o surto de um novo coronavírus, gratuito sobre o novo coronavírus.</p> <p>30 de janeiro de 2020 – declaração de emergência de saúde pública de importância internacional (ESPII).</p> <p>03 de fevereiro de 2020 – conclui o Plano Estratégico de Preparação e Resposta.</p> <p>04 de fevereiro de 2020 – o DG solicita ao Secretário Geral da ONU a ativação da política de gestão de crises, que realizou sua primeira reunião em 11 de fevereiro de 2020.</p> <p>11 de fevereiro de 2020 – anuncia que a doença causada pelo novo coronavírus receberia o nome de Covid-19.</p> <p>12 de fevereiro de 2020 – publicou as Diretrizes de Planejamento Operacional para o apoio à elaboração dos Planos de Preparação e Resposta de Países.</p> <p>13 de fevereiro de 2020 – o DG da OMS declarou que o presidente da China (Xi Jinping) havia demonstrado ‘compromisso e liderança política’, respeito ao multilateralismo e responsabilidade com a proteção do restante do mundo<sup>28</sup>.</p>	<p>Interações entre o DG da OMS e o presidente da China provocaram críticas sobre uma suposta falta de transparência e de responsabilidade por parte da OMS, acusando-o de estar defendendo/encobrendo as falhas da China na informação sobre a epidemia no país. Questionamentos sobre a credibilidade e a integridade da OMS<sup>45</sup>.</p> <p>Ataques do presidente dos EUA, Donald Trump, acusando a OMS de ‘proteger’ a China, insinuando que o vírus teria sido ‘produzido em laboratório chinês como arma biológica’, e chamando o novo coronavírus de ‘vírus chinês’.</p> <p>Competição e disputas internacionais entre Estados por suprimentos e equipamentos médicos. Os EUA são acusados de desviar equipamentos médicos destinados à Alemanha, França e Brasil<sup>28</sup> (nova pirataria). Outros países europeus seguem a mesma estratégia norte-americana.</p> <p>Críticas à atuação da OMS, produto de mudanças estruturais que ocorrem com a crescente “falta de liderança na política global”<sup>46</sup>.</p> <p>Ameaças dos EUA de suspensão do seu aporte financeiro e de outros apoios à OMS (o país é o maior contribuinte da organização), inclusive de saída da organização.</p> <p>EUA apresentam reivindicação de investigação imediata da OMS na Cúpula Virtual do G7 em 16 de abril de 2020. Os demais países do G7 apoiaram a OMS e a Cúpula foi concluída sem uma declaração conjunta.<sup>47,48,45</sup></p> <p>Pedidos de novas reformas na organização. Falta de consenso sobre o que deveria mudar, propostas repetem as. Reiteração dos mesmos problemas (falta de transparência, falta ou excesso de autonomia, baixa capacidade de monitoramento e adequação ao RSI)<sup>47</sup>.</p> <p>Falta de envolvimento maior das Nações Unidas – por meio do Conselho de Segurança ou outras instâncias – no processo da pandemia atual colocam em xeque a própria existência do sistema ONU<sup>45</sup>.</p> <p>Pressões sobre a OMS para que ela se torne uma organização mais orientada para resultados e responsiva, com uma autoridade técnica reconhecida por estados-membros e ‘livre’ de questões políticas<sup>48</sup>.</p>
--	---

11 de março de 2020 –Covid-19 é declarada pandemia. Entre inúmeras outras ações desenvolvidas pela OMS, a maior parte delas não listada aqui, destaca-se o combate à desinformação e às <i>fake news</i> sobre a pandemia.	
---	--

**Fonte:** Elaboração própria a partir de vários autores mencionados no quadro e citados na bibliografia.

(a) Organização Mundial da Saúde. Update 95 – SARS: Chronology of a serial killer [internet].

[Genebra]: OMS; [data desconhecida] [acesso em 2020 jul 6]. Disponível em:

[https://www.who.int/csr/don/2003\\_07\\_04/en/](https://www.who.int/csr/don/2003_07_04/en/)

(b) World Health Assembly. Resolução 60/28, de 23 de maio de 2007. Pandemic influenza preparedness: sharing of influenza viruses and access to vaccines and other benefits. WHA60.28. Esta resolução da Assembleia Mundial da Saúde (AMS) reforça a necessidade do compartilhamento de amostras de vírus em tempo hábil, de forma justa e equitativa; maior transparência nesse processo; e garantia de acesso à vacina para todos os países membros. A resolução também estabeleceu um grupo de trabalho para avançar nas mudanças e reformas em torno do processo de compartilhamento.

(c) Organização Mundial da Saúde. Ebola Virus Disease: Key Facts [internet]. [Genebra]: OMS;

[2020 Fev 10] [acesso em 2020 jul 6]. Disponível em: [https://www.who.int/news-room/fact-](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ebola-virus-disease)

[sheets/detail/ebola-virus-disease](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ebola-virus-disease)

(d) Johns Hopkins University of Medicine. COVID-19: Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) [internet]. [Baltimore: Maryland]: JHUM; [acesso em 2020 jul 21].

Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

(e) Organização Mundial da Saúde. Timeline of WHO's response to COVID-19 [internet]. [Genebra]:

OMS; [acesso em 2020 jul 20]. Disponível em: [https://www.who.int/news-room/detail/29-06-2020-](https://www.who.int/news-room/detail/29-06-2020-covidtimeline)

[covidtimeline](https://www.who.int/news-room/detail/29-06-2020-covidtimeline)

Recebido em 25/07/2020

Aprovado em 16/08/2020

Conflito de interesses: inexistente

Suporte financeiro: não houve