UNESCO80: reforma institucional, alinhamento com a iniciativa UN80 e a nova arquitetura global da saúde

UNESCO80: reforma institucional, alineación con la Iniciativa UN80 y la nueva arquitectura global de la salud

UNESCO80: institutional reform, alignment with the UN80 initiative and the New Global Health Architecture

Fabiane Gaspar

Resumo: O informe examina o programa UNESCO80, lançado como resposta à crise financeira e política que atinge o sistema das Nações Unidas, agravada pelo anúncio, em julho de 2025, da nova retirada dos Estados Unidos da Organização. Analisam-se a motivação do programa, os três pilares do seu roteiro estratégico (r*oadmap)*, as ações em curso, o estado atual da implementação e os próximos passos até a Estratégia de Médio Prazo 2030-2037. Em seguida, discutem-se as convergências e divergências entre o UNESCO80, a iniciativa UN80 e a reforma da arquitetura global de saúde (GHA) conduzida pela Organização Mundial da Saúde, identificando pontos em comum, diferenças institucionais e riscos para a efetividade do multilateralismo contemporâneo.

Palavras-chave: UNESCO80; reforma das Nações Unidas; multilateralismo; arquitetura global da saúde.

Resumen: *O informe examina el programa UNESCO80, lanzado como respuesta a la crisis financiera y política que afecta al sistema de las Naciones Unidas, agravada por el anuncio, en julio de 2025, de la nueva retirada de los Estados Unidos de la Organización. Se analizan la motivación del programa, los tres pilares de su Hoja de Ruta (Roadmap), las acciones en curso, el estado actual de la implementación y los próximos pasos hasta la Estrategia a Plazo Medio 2030-2037. Posteriormente, se discuten las convergencias y divergencias entre el UNESCO80, la iniciativa UN80 y la reforma de la arquitectura sanitaria mundial (GHA) impulsada por la Organización Mundial de la Salud, identificando puntos en común, diferencias institucionales y riesgos para el multilateralismo contemporáneo.*

Palabras clave: *UNESCO80; reforma de las Naciones Unidas; multilateralismo; arquitectura sanitaria mundial.*

Abstract: *The report examines the UNESCO80 programme, launched as a response to the financial and political crisis affecting the United Nations system, compounded by the announcement, in July 2025, of the United States' renewed withdrawal from the Organization. It analyses the programme's motivation, the three pillars of its Roadmap, ongoing actions, the current state of implementation, and the next steps leading to the 2030-2037 Medium-Term Strategy. It then discusses convergences and divergences between UNESCO80, the UN80 initiative and the reform of the global health architecture (GHA) led by the World Health Organization, identifying common ground, institutional differences and risks to contemporary multilateral effectiveness.*

Keywords: *UNESCO80; United Nations reform; multilateralism; global health architecture.*

Introdução

O ano de 2025 marcou um ponto de inflexão para o sistema multilateral construído no imediato pós segunda guerra mundial. Ao completar oitenta anos de existência, a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências especializadas viram-se confrontadas simultaneamente por uma crise financeira sem precedentes recentes, pela retração do apoio de doadores tradicionais e pela retirada, parcial ou total, de um de seus principais financiadores históricos, os Estados Unidos, de organismos como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Organização Mundial da Saúde (OMS). Nesse contexto, processos para uma mudança diante dessa conjuntura emergiram de forma quase simultânea: o UNESCO80, lançado pela Direção-Geral da UNESCO; a iniciativa UN80, conduzida pelo Secretário-Geral das Nações Unidas; e o processo de reforma da arquitetura global de saúde (*Global Health Architecture*, GHA), hospedado pela OMS.

Este informe tem por objetivo apresentar e analisar o programa UNESCO80, examinando sua motivação, os pilares que estruturam seu *Roadmap*, as ações já empreendidas, o estado atual de implementação e os próximos passos previstos. Na sequência, propõe-se uma leitura comparada entre o UNESCO80, a iniciativa UN80 e a reforma da GHA, com o objetivo de identificar convergências, diferenças institucionais e pontos que apresentam maior ou menor probabilidade de êxito, dado o cenário de restrição orçamentária e fragmentação geopolítica que caracteriza o multilateralismo contemporâneo.

A motivação do UNESCO80: crise financeira, retirada dos Estados Unidos e o cenário multilateral de 2025-2026

O UNESCO80 não pode ser compreendido isoladamente da conjuntura política e orçamentária que atingiu o sistema ONU como um todo, e no caso da UNESCO, agravada mais ainda com a saída do seu maior contribuinte, os Estados Unidos, alegando que a permanência na Organização não atendia aos interesses nacionais norte-americanos.

Segundo a porta-voz do Departamento de Estado, Tammy Bruce, a UNESCO promoveria “causas sociais e culturais divisivas” e manteria enfoque considerado desproporcional sobre a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em contradição com a política externa do governo Trump. A decisão também citou a admissão do Estado da Palestina como membro pleno da UNESCO em 2011 como elemento de contrariedade adicional.

Trata-se da terceira retirada norte-americana da Organização desde sua fundação em 1945: a primeira ocorreu em 1984, sob o governo de Ronald Reagan, sob acusações de politização excessiva; a segunda, em 2017, também sob a primeira administração Trump; e o país havia retornado à UNESCO em 2023, durante o governo de Joe Biden, com compromisso de quitar débitos acumulados e retomar contribuições que, à época, chegaram a representar cerca de um quinto do orçamento regular da Organização.

A diretora-geral da UNESCO à época do anúncio, em julho de 2025, Audrey Azoulay, declarou lamentar profundamente a decisão, mas afirmou que a Organização já se preparava financeiramente para esse cenário. Essa instabilidade orçamentária cíclica, marcada por sucessivas entradas e saídas do maior contribuinte histórico do sistema das Nações Unidas, constitui um dos fatores estruturais que explicam por que a atual Direção-Geral da UNESCO, sob a liderança de Khaled El-Enany, optou por lançar um processo de reforma abrangente logo no

início de seu mandato, buscando reduzir a dependência da Organização em relação a fontes de financiamento politicamente voláteis e fortalecer sua eficiência institucional.

Esse movimento específico da UNESCO insere-se em um quadro mais amplo de tensionamento do multilateralismo. Em março de 2025, o Secretário-Geral António Guterres lançou a iniciativa UN80, explicitamente motivada por um quadro de pressões financeiras crescentes, fragmentação institucional e demandas crescentes sobre o sistema multilateral, em um contexto no qual simulações internas indicavam que o Secretariado da ONU poderia ficar sem recursos para pagar salários e fornecedores já a partir de setembro de 2025, caso não fossem adotadas medidas de contenção.

Paralelamente, a OMS enfrentava sua própria crise, decorrente tanto da retirada formal dos Estados Unidos, efetivada em janeiro de 2026 após processo iniciado um ano antes, quanto do colapso mais amplo do financiamento internacional em saúde, que caiu de um pico de 80,3 bilhões de dólares em 2021 para 39,1 bilhões em 2025, o menor patamar desde 2013.

O UNESCO80, portanto, deve ser lido como uma resposta específica, mas não isolada, a uma crise sistêmica que atinge simultaneamente os três pilares clássicos da arquitetura multilateral construída após 1945: a paz, a segurança e o desenvolvimento, afetando também os pilares da educação, ciência e cultura; e saúde global.

O roteiro estratégico UNESCO80

O roteiro estratégico (r*oadmap)* UNESCO80 foi adotado na 224ª sessão do Conselho Executivo da Organização, em abril de 2026, com a participação dos Estados-Membros de todas as regiões, conduzido desde a eleição do atual Diretor-Geral na 43ª Conferência Geral, em novembro de 2025. Em mensagem dirigida às delegações permanentes, o Diretor-Geral Khaled El-Enany caracterizou o *Roadmap* UNESCO80 como:

> *...apenas o ponto de partida de um processo de reforma mais amplo: ele estabelece as principais direções. A implementação de muitas medidas já começou, e nosso objetivo é conduzir uma reforma abrangente ao longo do próximo C/5 e da próxima Estratégia de Médio Prazo[1], a fim de consolidar uma transformação coerente e sustentável...[2]*

O Roadmap não constitui um pacote de reforma finalizado e não antecipa decisões sobre mandatos, programas ou orçamentos, prerrogativas que permanecem sob autoridade dos órgãos de governança da UNESCO.

O documento está estruturado em três pilares inter-relacionados e mutuamente reforçadores:

[1]Documento **C/4 de planejamento de prazo mais longo** — normalmente cobre cerca de oito anos e define a visão estratégica, os grandes objetivos e as prioridades globais da UNESCO nesse horizonte mais amplo, servindo de referência para os sucessivos Programas e Orçamentos (C/5) que virão dentro desse período.
[2] **C/5 -Programa e Orçamento da UNESCO**: o documento define, para um período de dois anos, quais são as prioridades programáticas da Organização e como o orçamento será distribuído entre elas. É aprovado pela Conferência Geral (o órgão máximo de decisão, com todos os Estados-Membros) a cada sessão.

- **Pilar I**: aborda eficiências e melhorias institucionais, com foco no fortalecimento de sinergias, prestação de contas, transparência, gestão de recursos humanos, métodos de trabalho e governança da infraestrutura em toda a Organização.
- **Pilar II** estabelece um marco estruturado para a revisão da implementação de mandatos por meio de um processo intergovernamental, com atenção às prioridades estratégicas e à vantagem comparativa da UNESCO frente a outras organizações do sistema das Nações Unidas.
- **Pilar III** identifica um conjunto inicial de ajustes estruturais direcionados, a serem realizados ainda durante o biênio corrente, com vistas ao aumento de impacto, coerência e eficiência.

Continuando em sua mensagem, o Diretor-Geral também explicitou as prioridades políticas que orientam a implementação dos três pilares: (i) o fortalecimento da intersetorialidade entre os grandes setores de atuação da UNESCO, (ii) o reforço da rede de escritórios de campo, e (iii) a manutenção de foco robusto sobre as prioridades globais da Organização, notadamente a África e a igualdade de gênero, bem como sobre os grupos prioritários dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS) e da juventude.

Além disso, o Roadmap prevê compromissos com a melhoria da cooperação com os Estados-Membros, os órgãos de governança e o sistema das Nações Unidas como um todo, com o fortalecimento da transparência e da prestação de contas, com a simplificação de procedimentos administrativos e com a busca de eficiência de custos, preservando, segundo o próprio texto, atenção ao que é descrito como o maior ativo da Organização: seu quadro de pessoal.

O Roadmap situa-se explicitamente em alinhamento com a iniciativa UN80 do sistema das Nações Unidas, da qual a UNESCO é parte, replicando, em escala e linguagem, a estrutura tripartite adotada pelo Secretariado-Geral em Nova York: eficiências institucionais, revisão da implementação de mandatos e ajustes estruturais voltados à redução de duplicações.

Contudo, o próprio texto do Roadmap reitera seu caráter não conclusivo, remetendo decisões substantivas sobre mandatos, programas e orçamento para as instâncias intergovernamentais competentes nos próximos ciclos.

Estado atual da implementação – ações em curso e cronograma

O roteiro estratégico UNESCO80 encontra-se na fase de execução inicial dos três pilares, tendo em vista que foi formalmente adotado pelo Conselho Executivo em abril de 2026. As primeiras rodadas do processo intergovernamental de revisão de mandatos previsto no Pilar II já foram realizadas, com transmissão pública das sessões por meio da plataforma UNESCO80 Live Stream, buscando dar transparência ao processo de forma inédita em relação a oportunidades anteriores de reforma da Organização.

O Grupo de Trabalho de Composição Aberta (*Open-ended Working Group*) sobre a revisão da implementação de mandatos realizou cinco reuniões entre junho e julho de 2026, dedicadas a discutir, de forma intergovernamental, as prioridades estratégicas e a vantagem comparativa da Organização em cada um de seus grandes domínios de atuação.

Paralelamente, o *Roadmap* prevê que, nas áreas em que medidas específicas exijam investimento — como a modernização de infraestrutura e a transformação digital —, o Secretariado submeterá propostas correspondentes ao Conselho Executivo, acompanhadas de

informação completa sobre as implicações financeiras associadas, preservando a prerrogativa orçamentária dos órgãos de governança. O atual ciclo orçamentário compreende o biênio 2026-2027 (43 C/5) que dará subsídios à preparação do próximo Programa e Orçamento, o 44 C/5, referente ao biênio 2028-2029, bem como a futura Estratégia de Médio Prazo da UNESCO, o 45 C/4, que cobrirá o período 2030-2037.

Esse roteiro revela-se como um processo gradual e plurianual, que combina medidas de eficiência de aplicação relativamente imediata (Pilar I e III) com uma revisão de mandatos de natureza mais política e demorada (Pilar II), cujos resultados possivelmente virão somente na próxima década.

Próximos passos

O horizonte imediato do UNESCO80 é marcado por dois compromissos temporais centrais. Em primeiro lugar, a conclusão do processo de revisão de mandatos do Pilar II deverá subsidiar diretamente a elaboração do 44 C/5, o próximo Programa e Orçamento da Organização, para o biênio 2028-2029 — o que implica que decisões sobre prioridades, fusões, descontinuidades ou fortalecimento de programas específicos deverão ser tomadas ao longo de 2027, no âmbito da Conferência Geral. Em segundo lugar, os resultados consolidados do processo de reforma deverão subsidiar a redação da 45 C/4, a próxima Estratégia de Médio Prazo da Organização — 2030-2037, o que projeta os efeitos estruturais do UNESCO80 para além de uma década.

A esse cronograma somam-se os efeitos concretos com a saída dos Estados Unidos visto a redução orçamentária drástica sem seu maior contribuinte, o que deverá impor à Organização a decisão de escolher não somente suas prioridades de suas ações, assim como colocará em prova sua capacidade de adaptação em um cenário de recursos ainda mais escassos ao mesmo tempo que precisa proteger suas prioridades anunciadas — África, igualdade de gênero, Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS, sigla em inglês) e juventude.

A reforma da ONU (UN80) e a nova arquitetura global da saúde (GHA): convergências e divergências

A compreensão integral do UNESCO80 exige sua leitura em diálogo com dois outros processos de reforma que se desenrolam no mesmo período: a iniciativa UN80, de alcance sistêmico, e o processo de reforma da arquitetura global de saúde, liderado pela OMS.

Visão geral da iniciativa UN80

Lançada em março de 2025 pelo Secretário-Geral António Guterres por ocasião dos oitentas anos de fundação da ONU, a iniciativa UN80 é descrita oficialmente como resposta a uma crise sistêmica marcada por divisão geopolítica, diminuição de recursos, violações da Carta das Nações Unidas e dúvidas crescentes sobre o valor do multilateralismo.

Há três eixos de trabalho:

1. melhoria do funcionamento do Secretariado,
2. fortalecimento do ciclo de vida dos mandatos e
3. realinhamento de programas e estruturas.

A iniciativa organiza-se em torno de um Plano de Ação com 86 ações, 31 pacotes de trabalho e três grandes vertentes (*workstreams*) interconectadas.

Do ponto de vista financeiro, o orçamento do Secretariado da ONU para 2026 sofreu redução superior a 9% em recursos e 21% em postos de trabalho frente a 2025, o que, segundo estimativas do *Council on Foreign Relations*, pode representar a eliminação de cerca de 6.900 postos em um quadro de aproximadamente 35 mil funcionários.

Um ponto de atenção que gerou críticas des organizações da sociedade civil foi quanto ao equilíbrio efetivo de cortes orçamentários entre os três pilares da Organização. A *International Service for Human Rights* (ISHR) e o *Universal Rights Group* informaram que os cortes propostos para o orçamento de 2026 atingiram de forma desproporcional o pilar de direitos humanos, com redução de aproximadamente 15% para o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (ACNUDH), superior aos cortes de 12% previstos para desenvolvimento e 13% para paz e segurança. O equilíbrio entre distribuição de recursos e escolha de prioridades é um desafio tão crucial quanto cruel — um dilema que, idealmente, não deveria sequer existir.

Visão geral da reforma da arquitetura global de saúde (GHA)

No campo da saúde, a OMS conduz, desde maio de 2026, um Processo Conjunto sobre a Reforma da Arquitetura Global de Saúde, estabelecido por decisão da 79ª Assembleia Mundial da Saúde a partir de proposta apresentada pelo Secretariado da OMS e de decisão prévia do Conselho Executivo (EB158), de fevereiro de 2026.

O processo é coordenado pela OMS, mas conduzido pelos Estados-Membros, com a participação de entidades das Nações Unidas (UNICEF, UNFPA), de iniciativas globais de saúde (Gavi, o Fundo Global de Luta contra a Aids, a Tuberculose e a Malária, a Coalizão para Inovações em Preparação para Epidemias — CEPI —, a Unitaid e o Pandemic Fund), do Banco Mundial e de organizações regionais de saúde, em consulta com a sociedade civil.

Foi instituída uma Força-Tarefa Conjunta, com o mandato de desenvolver opções, recomendações e um roteiro de implementação a partir de três objetivos declarados:

1. alinhar funções, mandatos e capacidades dos atores da arquitetura global de saúde;
2. fortalecer a coordenação e a tomada de decisão entre os níveis global, regional e nacional; e
3. alinhar o financiamento a prioridades definidas pelos próprios países.

O processo é orientado pelos seguintes princípios: (i) equidade e solidariedade, (ii) liderança e apropriação nacional (*country ownership*), (iii) subsidiariedade e (iv) coerência com prestação de contas.

A urgência da reforma da GHA replica, em essência, a mesma situação observada com a UNESCO e a ONU após a retirada formal dos Estados Unidos e da Argentina da Organização, efetivada em janeiro de 2026, o que deixou um déficit financeiro estimado em cerca de 45% do orçamento da OMS para o biênio 2026-2027, que já havia sido reduzido de 5,3 bilhões para 4,2 bilhões de dólares, ainda com déficit remanescente próximo de 1,9 bilhão de dólares, de períodos anteriores.

Como consequência, a Organização já havia eliminado cerca de 2.500 postos de trabalho até março de 2026, o equivalente a quase um quarto de seu quadro de pessoal. Esse quadro é agravado por uma tendência mais ampla de retração do financiamento internacional em saúde, que caiu à metade entre 2021 e 2025, atingindo o patamar mais baixo desde 2013, o que tem

afetado de forma particularmente severa programas verticais de combate ao HIV/Aids, tuberculose e malária.

Em outubro de 2025, líderes de instituições como o Fundo Global, a Gavi e a própria OMS, reunidos na Cúpula Mundial de Saúde em Berlim, defenderam publicamente a redução do número de agências que compõem o sistema internacional de saúde, por considerá-lo excessivamente fragmentado e redundante.

Pontos de convergência

Buscamos comparar os processos na tentativa de identificar convergências e diferenças entre os processos em curso, e possíveis contribuições para incremntar a execução das metas e ações.

Os três processos são desencadeados pelo mesmo choque estrutural da retração simultânea do financiamento estadunidense e a queda mais ampla da ajuda oficial ao desenvolvimento, que recuou 7,1% em 2024 e deverá cair até 28% adicional até 2026, segundo estimativas do International Institute for Strategic Studies (IISS). Trata-se, nos três casos, de reformas impulsionadas por austeridade, e não primariamente por um projeto programático prévio de transformação institucional.

Um outro ponto de convergência que os três processos compartilham está relacionado a uma gramática comum de reforma, estruturada em torno de eficiência administrativa, revisão de mandatos e busca de subsidiariedade — com ênfase recorrente em "apropriação nacional" ou "liderança dos países", presente tanto na retórica do UNESCO80 quanto nos princípios da reforma da GHA e no discurso do UN80 sobre descentralização e realocação para postos de custo mais baixo.

Outrossim, os três processos enfatizam, ao menos discursivamente, seu caráter conduzido pelos Estados-Membros, e não imposto pelos secretariados: o UN80 destaca que "os Estados-Membros estão no banco do motorista"; a reforma da GHA é descrita como "liderada pelos Estados-Membros, hospedada pela OMS"; e o Pilar II do UNESCO80 estabelece explicitamente um processo intergovernamental para a revisão de mandatos.

O deslocamento do protagonismo para os Estados-Membros representa uma oportunidade relevante, na medida em que tende a aproximar o planejamento institucional das realidades nacionais, corrigindo a tendência de aspirações programáticas pouco efetivas diante desses contextos.

Por fim, os três processos vinculam-se a documentos e ciclos orçamentários específicos e de médio prazo — o 44 C/5 e o 45 C/4 na UNESCO, o orçamento de 2026 e o Pacto para o Futuro na ONU, e os próximos ciclos orçamentários e o roteiro de implementação da Força-Tarefa na OMS —, o que projeta seus efeitos substantivos para além do curto prazo.

Diferenças institucionais

A despeito dessas convergências, os três processos operam sobre arquiteturas institucionais substancialmente distintas. A revisão de mandatos do UNESCO80 desenrola-se dentro de uma estrutura de governança relativamente unificada, com Conferência Geral e Conselho Executivo próprios, o que facilita a condução de um processo intergovernamental único.

Já a reforma da GHA precisa coordenar um ecossistema muito mais policêntrico, no qual iniciativas como a Gavi, o Fundo Global, a CEPI, a Unitaid e o Pandemic Fund são juridicamente autônomas em relação à OMS, com governanças, doadores e órgãos diretivos próprios — o que torna qualquer tentativa de racionalização estrutural bem mais complexa do que um simples exercício de reforma interna de secretariado.

A iniciativa UN80, por sua vez, distingue-se por seu alcance verdadeiramente sistêmico, abrangendo o conjunto de fundos, programas e agências especializadas coordenados pelo sistema das Nações Unidas.

Uma diferença relevante é quanto à natureza da crise financeira que no caso da UNESCO, o principal fator de instabilidade é a retirada, já anunciada, de um Estado-Membro que havia retornado à Organização havia apenas dois anos, configurando um padrão cíclico e relativamente previsível de entrada e saída; já no caso da OMS, a crise combina a saída dos Estados Unidos com um colapso mais generalizado e menos previsível do financiamento internacional em saúde, que atinge inclusive doadores tradicionalmente estáveis, o que afeta também o sistema ONU de forma geral também pelo subfinanciamento de causas humanitárias, de paz e de desenvolvimento.

Por fim, observa-se que os cortes documentados no âmbito da UN80 recaíram de modo desproporcional sobre o pilar de direitos humanos, uma assimetria distributiva que ainda não está tão claramente evidenciada nos documentos públicos do UNESCO80, os quais, ao contrário, buscam proteger explicitamente a África e a igualdade de gênero como prioridades protegidas.

O que pode dar certo

É difícil afirmar que os processos darão certo justamente por conta de toda instabilidade geopolítica e dos questionamentos feitos ao multilateralismo institucional de resultados eficientes e eficazes. Alguns componentes desses processos de reforma apresentam probabilidade relativamente alta de sucesso.

As medidas de eficiência institucional pura — consolidação administrativa, digitalização de processos, redução de relatórios duplicados, relocalização de funções para postos de menor custo — constituem intervenções tecnicamente pouco controversas, com precedentes bem-sucedidos em outras reformas do setor público, e tendem a gerar economias mensuráveis sem comprometer diretamente mandatos substantivos.

A criação de instrumentos de transparência e monitoramento, como o Mandate Registry e o Actions Dashboard da UN80 ou as sessões públicas do Grupo de Trabalho do UNESCO80, tende a fortalecer a prestação de contas e pode, com o tempo, reduzir a sobrecarga de relatórios que os próprios Estados-Membros historicamente reclamam.

A proteção explícita de temas prioritários — África, igualdade de gênero, SIDS e juventude no UNESCO80; equidade e solidariedade como princípio estruturante da reforma da GHA — sinaliza intenção política de blindar populações mais vulneráveis diante de cortes indiscriminados, desde que essas prioridades sejam de fato observadas nas decisões orçamentárias subsequentes.

Por fim, a coincidência temporal dos três processos cria uma oportunidade real de coordenação inter-institucional genuína pois que o próprio Roadmap UNESCO80 refere-se

explicitamente ao seu alinhamento com a iniciativa UN80, o que pode, na prática, reduzir duplicações não apenas dentro de cada organização, mas também entre elas.

Riscos associados

Análise publicada pelo I*nternational Peace Institute* observou que a premissa original da UN80 de que um compromisso claro de contenção de custos por parte do Secretário-Geral pouparia a Organização dos cortes mais drásticos mostrou-se equivocada, já que o governo dos Estados Unidos se manteve inadimplente com suas contribuições e chegou a cancelar recursos já aprovados pelo Congresso, mesmo diante do esforço de reforma.

Esse achado sugere um risco comum aos três processos: o de que a retórica de "reforma" funcione, na prática, como eufemismo para um movimento de retração e transferência de custos, e não como transformação genuína. Essa é justamente a crítica que analistas do setor de saúde global fazem ao termo "autosuficiência" (*self-reliance*), usado para descrever a retirada de doadores internacionais: do ponto de vista dos países receptores, não se trata de uma escolha própria rumo à independência, mas de uma retirada imposta, para a qual muitos ainda não têm capacidade de absorção.

Um segundo risco é o de impacto desproporcional sobre mandatos normativos e ligados a direitos, como já documentado no caso do ACNUDH no âmbito da UN80; caso padrão semelhante se repita na UNESCO, isso poderia atingir justamente as agendas prioritárias de grande importância para uma reparação histórica quanto ao continente africano e à igualdade de gênero.

Um terceiro risco relaciona-se à legitimidade do próprio processo de reforma: por ser fortemente impulsionado pelas preferências políticas de um único financiador dominante — que reivindica um retorno da ONU a funções "essenciais" e rejeita o que qualifica como "agenda globalista". Membros europeus e organizações de direitos humanos manifestaram preocupação de que a reforma possa marginalizar prioridades como direitos humanos, igualdade de gênero e ação climática, conforme apontado pelo *Security Council Report*.

Por fim, no campo da saúde, chama atenção um risco de natureza irônica. Ao mesmo tempo em que a reforma da GHA se propõe a reduzir a fragmentação institucional do setor, ela própria vem sendo discutida em diversas iniciativas paralelas e não plenamente coordenadas entre si — a Lusaka Agenda, o Accra Reset, o processo de reflexão da União Europeia, o estudo do MOPAN e o relatório do Wellcome Trust, entre outras.

A isso soma-se um dado relevante: economias emergentes centrais para a governança global da saúde, como Brasil, China, Índia e Indonésia, não aderiram à Declaração Política Conjunta de abril de 2026 sobre a reforma da arquitetura global de saúde. Esses dois fatores combinados sugerem um risco real: o de que o próprio processo pensado para tornar o sistema mais coerente acabe, na prática, reproduzindo a fragmentação que se propõe a resolver.

A presença de representantes de economias emergentes na Força-Tarefa Conjunta pode ajudar a mitigar esse risco, na medida em que amplia a diversidade de vozes na formulação das propostas. Ainda assim, há indícios concretos de que essa margem de manobra é, desde já, limitada pelos próprios termos do mandato aprovado: segundo reportagem do *Health Policy Watch*, o mandato da reforma da GHA endossado pela 79ª Assembleia Mundial da Saúde é, em seu texto final, "altamente restritivo", uma vez que o processo está explicitamente impedido de produzir recomendações sobre "revisões de mandatos organizacionais ou fusões e

consolidações específicas" entre as agências de saúde global cujas funções se sobrepõem — justamente o tipo de mudança estrutural que reduziria a fragmentação de fato.

Esse desenho reforça uma leitura mais cética quanto à capacidade de a reforma avançar de forma substantiva, e não apenas simbólica, pois depende da disposição política dos países historicamente mais influentes em ceder poder e recursos — disposição que, segundo análise do Chatham House sobre o mesmo processo, os países ocidentais de potência intermediária seguem resistindo a demonstrar, ainda que declarem apoio retórico ao multilateralismo.

Considerações finais

A análise comparada do UNESCO80, da iniciativa UN80 e da reforma da arquitetura global de saúde revela que, apesar de suas diferenças de escala e de contexto institucional, os três processos compartilham uma mesma matriz histórica: constituem respostas, simultâneas e ainda em curso, ao mesmo choque geopolítico e financeiro que atingiu o sistema multilateral entre 2025 e 2026, marcado pela retração ou retirada dos Estados Unidos de organismos internacionais e pelo colapso mais amplo da ajuda oficial ao desenvolvimento.

O Roadmap UNESCO80, especificamente, distingue-se por seu desenho gradual, articulado em três pilares complementares e explicitamente vinculado aos ciclos orçamentários da Organização (44C/5 e a 45C/4), o que projeta seus efeitos substantivos para além do horizonte imediato e condiciona seu sucesso à sustentação política do processo intergovernamental de revisão de mandatos ao longo dos próximos anos.

O exame conjunto desses três processos sugere que seu êxito dependerá menos da elegância de seus pilares e roteiros do que da capacidade efetiva dos Estados-Membros de sustentar, com recursos e compromisso político, a retórica de eficiência, apropriação nacional e coerência que os caracteriza.

Há um risco concreto, no caso dos cortes ao pilar de direitos humanos no âmbito da UN80 e nas tensões em torno da reforma da GHA, de que processos anunciados como reformas estruturais se traduzam, na prática, em simples gestão da escassez, com efeitos regressivos sobre agendas normativas historicamente mais vulneráveis, como as de direitos humanos e ajuda humanitária.

Nesse sentido, o acompanhamento do UNESCO80 nos próximos ciclos orçamentários e sua articulação efetiva, e não apenas retórica, com a UN80 e com a reforma da arquitetura global de saúde, permanece um objeto de pesquisa relevante para os estudos sobre multilateralismo, governança global e política internacional. Vejamos as cenas dos próximos capítulos.

Referências

CHATHAM HOUSE. Global health reform cannot wait for a new world order. Middle powers must act now. Londres: Chatham House, 2026. Disponível em: https://www.chathamhouse.org/2026/05/global-health-reform-cannot-wait-new-world-order-middle-powers-must-act-now. Acesso em: 14 ago. 2026.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). The UN80 Initiative: What to Know About the United Nations' Reform Plan. Nova Iorque: CFR, 2025. Disponível em: https://www.cfr.org/articles/un80-initiative-what-know-about-united-nations-reform-plan. Acesso em: 14 ago. 2026.

DEMOCRACY WITHOUT BORDERS. UN reform advances with deep cuts amid calls for a broader debate. Berlim: Democracy Without Borders, 2026. Disponível em:

https://www.democracywithoutborders.org/43233/un-reform-advances-with-deep-cuts-amid-calls-for-a-broader-debate/. Acesso em: 14 ago. 2026.

DIPLOMATIC COURIER. At WHA79, redesigning global health architecture amid rupture. Washington, D.C.: Diplomatic Courier, 2026. Disponível em: https://www.diplomaticourier.com/posts/wha79-redesigning-global-health-architecture-amid-rupture. Acesso em: 14 ago. 2026.

GENEVA SOLUTIONS. After a year of turmoil, WHO remains a pillar of global health. Genebra: Geneva Solutions, 2026. Disponível em: https://genevasolutions.news/global-health/after-a-year-of-turmoil-who-remains-a-pillar-of-global-health. Acesso em: 14 ago. 2026.

GENEVA SOLUTIONS. UN feels the blues as general assembly kicks off. Genebra: Geneva Solutions, 2025. Disponível em: https://genevasolutions.news/global-news/un-feels-the-blues-as-general-assembly-kicks-off. Acesso em: 14 ago. 2026.

HEALTH POLICY WATCH. Global Health Leaders Urge Fewer Agencies Amid Funding Crisis. Genebra: Health Policy Watch, 2025. Disponível em: https://healthpolicy-watch.news/global-health-leaders-urge-fewer-agencies-amid-funding-crisis/. Acesso em: 14 ago. 2026.

HEALTH POLICY WATCH. Vital Signs: Reading Critical Developments In Global Health. Genebra: Health Policy Watch, 2026. Disponível em: https://healthpolicy-watch.news/vital-signs-reading-critical-developments-in-global-health/. Acesso em: 14 ago. 2026.

HEALTH POLICY WATCH. WHA Advances Global Health Architecture Reform Amidst Questions About Where Process Will Really Lead. Genebra: Health Policy Watch, 2026. Disponível em: https://healthpolicy-watch.news/wha-global-health-architecture-reform/. Acesso em: 14 ago. 2026.

INSTITUTE FOR NEW ECONOMIC THINKING (INET). Are We Reforming Global Health or Washing Our Hands Of It? Nova Iorque: INET, 2026. Disponível em: https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/are-we-reforming-global-health-or-washing-our-hands-of-it. Acesso em: 14 ago. 2026.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). The UN at 80: repairing the multilateral order. Londres: IISS, 2025. Disponível em: https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2025/11/the-un-at-80-repairing-the-multilateral-order/. Acesso em: 14 ago. 2026.

INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE (IPI). UN80: The Secretary-General's Revised Budget Will Do More Harm Than Good. Nova Iorque: Global Observatory/IPI, 2025. Disponível em: https://theglobalobservatory.org/2025/09/un80-the-secretary-generals-revised-budget-will-do-more-harm-than-good/. Acesso em: 14 ago. 2026.

INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS (ISHR). UN80 Initiative: proposed budget cuts disproportionately hit the human rights pillar. Genebra: ISHR, 2026. Disponível em: https://ishr.ch/latest-updates/un80-initiative-proposed-budget-cuts-disproportionately-hit-the-human-rights-pillar/. Acesso em: 14 ago. 2026.

ORTIZ-PRADO, Esteban; WEST, Josh; VASCONEZ-GONZALEZ, Jorge; IZQUIERDO-CONDOY, Juan S. A global health crisis in the making: the US withdrawal from the World Health Organization and its impact on global health equity. Journal of Global Health, v. 15, art. 03043, 2025. Disponível em: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC12491911/. Acesso em: 14 ago. 2026.

PÚBLICO. Estados Unidos saem da UNESCO dois anos após regresso à organização. Lisboa: Público, 22 jul. 2025. Disponível em: https://www.publico.pt/2025/07/22/mundo/noticia/estados-unidos-saem-unesco-dois-anos-apos-regresso-organizacao-2141305. Acesso em: 14 ago. 2026.

ROYAL UNITED SERVICES INSTITUTE (RUSI). What Does the US Withdrawal from the WHO Mean for Global Health Security? Londres: RUSI, 2025. Disponível em: https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/what-does-us-withdrawal-who-mean-global-health-security. Acesso em: 14 ago. 2026.

SDG KNOWLEDGE HUB. UN80 Working Group Co-Chairs Update Member States on Progress. Winnipeg: IISD/SDG Knowledge Hub, 2025. Disponível em: https://sdg.iisd.org/news/un80-working-group-co-chairs-update-member-states-on-progress/. Acesso em: 14 ago. 2026.

SECURITY COUNCIL REPORT. In Hindsight: The Security Council and the UN80 Initiative — What Lies Ahead? Nova Iorque: Security Council Report, 2025. Disponível em: https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2025-09/in-hindsight-the-security-council-and-the-un80-initiative-what-lies-ahead.php. Acesso em: 14 ago. 2026.

THINK GLOBAL HEALTH. World Health Assembly Recap: Financial Crunch, Affected Mandates, and Future Leadership. Nova Iorque: Council on Foreign Relations/Think Global Health, 2026. Disponível em: https://www.thinkglobalhealth.org/article/world-health-assembly-recap-financial-crunch-affected-mandates-and-future-leadership. Acesso em: 14 ago. 2026.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. Estados Unidos se retiram da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Washington, D.C.: Department of State, 2025. Disponível em: https://www.state.gov/translations/portuguese/estados-unidos-se-retiram-da-organizacao-das-nacoes-unidas-para-a-educacao-a-ciencia-e-a-cultura-unesco. Acesso em: 14 ago. 2026.

UNESCO. UNESCO80. Paris: UNESCO, 2026. Disponível em: https://www.unesco.org/en/unesco80. Acesso em: 14 ago. 2026.

UNESCO. UNESCO80: Structure. Paris: UNESCO, 2026. Disponível em: https://www.unesco.org/en/unesco80/structure?hub=249440. Acesso em: 14 ago. 2026.

UNITED NATIONS. UN80 Initiative: United to Deliver Better. Nova Iorque: United Nations, 2026. Disponível em: https://www.un.org/un80-initiative/en. Acesso em: 14 ago. 2026.

UNIVERSAL RIGHTS GROUP. What do the UN80 reforms mean for the human rights pillar, and what role should the Human Rights Council play in building a UN that is 'better equipped to serve the people whose lives depend on it'? Genebra: Universal Rights Group, 2026. Disponível em: https://www.universal-rights.org/what-do-the-un80-reforms-mean-for-the-human-rights-pillar-and-what-role-should-the-human-rights-council-play-in-building-a-un-that-is-better-equipped-to-serve-the-people-whose-lives-depend-on-it/. Acesso em: 14 ago. 2026.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Reforming the global health architecture. Genebra: WHO, 2026. Disponível em: https://www.who.int/about/governance/global-health-architecture. Acesso em: 14 ago. 2026.