



Daniel Cardoso Professor associado da UAL e investigador do IPRI-NOVA.

DEPOIS DE GUTERRES: PODER, GÉNERO E REPRESENTATIVIDADE NA ONU

2 setembro 2026

Em 2026 termina o segundo mandato de António Guterres como Secretário-Geral das Nações Unidas, sendo necessário escolher quem lhe sucederá. Este artigo analisa o processo de seleção, a natureza do cargo nas relações internacionais e a possibilidade de, ao fim de 80 anos e de nove titulares, a instituição ter, pela primeira vez, uma mulher neste cargo.

As Nações Unidas são a principal organização internacional de cariz universal do mundo. Tendo sido criada no pós-II Guerra Mundial, a sua principal missão é garantir a paz e a segurança internacionais. No entanto, ao longo dos anos, a sua missão consolidou-se noutras domínios, designadamente o desenvolvimento, direitos humanos, cultura, entre outros. Para dar resposta a estes vários domínios, foram criadas organizações internacionais, tais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) ou a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), que juntas dão corpo ao que se costuma designar o sistema das Nações Unidas. Sendo organizações internacionais, e à luz do direito internacional, estas entidades são, normalmente, instituídas por Estados soberanos por via de tratados internacionais. Isto quer dizer que nas organizações internacionais, incluindo as Nações Unidas e as demais, os principais órgãos de decisão são, por regra, de cariz governamental. Quem os ocupa fá-lo em representação do seu Estado (Campos, 1999).

No entanto, para que as organizações funcionem em permanência é necessário um corpo de funcionários que possa atender aos assuntos quotidianamente no que respeita à operacionalidade das instalações, à preparação técnica do trabalho da instituição e ao apoio burocrático em geral. As pessoas selecionadas para estes cargos trabalham para a organização, sendo a sua lealdade, funcionalmente e em primeiro lugar, para com o seu empregador, ou seja, a própria organização internacional. Assim, pela natureza das funções e do seu papel na organização, os funcionários constituem em geral, a camada não estatocêntrica destas entidades, ou seja são indivíduos independentes dos Estados no exercício das suas funções. Delas não se espera

que abdicuem da sua lealdade nacional, mas que se abstenham de promover interesses nacionais (Karns & Mingst, 2009). A Carta das Nações Unidas (CNU), por exemplo, afirma explicitamente este princípio no seu artigo 100.º, indicando que o secretariado tem um carácter exclusivamente internacional.

O cargo de SG/ONU é unipessoal, mas a sua seleção é feita pelos membros da organização, que são os Estados. Esta conjugação dá um enquadramento ao cargo com várias nuances e contradições, nem sempre fáceis de conciliar.

A liderança deste corpo de funcionários fica a cargo de um Secretário-Geral ou de um Diretor-Geral. As responsabilidades do cargo são, sobretudo, administrativas, mas em certas organizações as responsabilidades podem ser também políticas, ou seja relacionadas com a própria atuação da organização fora da esfera meramente técnica. Como veremos adiante, o cargo de Secretário-Geral da ONU (SG/ONU) combina estas duas dimensões.

A escolha do Secretário-Geral da ONU: o papel dos Estados

O cargo de SG/ONU é unipessoal, mas a sua seleção é feita pelos membros da organização, que são os Estados. Esta conjugação dá um enquadramento ao cargo com várias nuances e contradições, nem sempre fáceis de conciliar.

O processo de escolha da pessoa que ocupa este cargo é regulado pela Carta das Nações Unidas (CNU). O artigo 97.º

da Carta estabelece que o Secretário-Geral é designado pela Assembleia-Geral, sob recomendação do Conselho de Segurança. Tendo em conta os artigos 18.º e 27.º, a pessoa recomendada à Assembleia-Geral deve contar com o apoio dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, bastando depois uma maioria simples na Assembleia-Geral para confirmar a nomeação. Tradicionalmente, a confirmação pela Assembleia-Geral é feita por consenso, dispensando a votação. Até hoje, todos os candidatos propostos pelo Conselho foram confirmados pela assembleia, não tendo havido um conflito entre os dois órgãos sobre esta questão. Tendo em conta estas regras, torna-se evidente que a responsabilidade máxima deste processo está a cargo dos representantes de Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido, os chamados P5, enquanto membros permanentes do Conselho de Segurança, já que todos eles têm a capacidade de vetar um nome que lhes desagrade.

Os critérios de escolha pelos P5 não estão formalmente definidos. O artigo 101.º da CNU menciona a importância da diversidade regional e da competência, mas fá-lo referindo-se aos membros do secretariado em geral, não ao SG/ONU especificamente. No entanto, tal como noutras organizações do sistema das Nações Unidas, o critério da diversidade regional tem sido informalmente seguido. Este critério é também seguido na organização do processo de escolha dos membros não permanentes do Conselho de Segurança. No fundo, o objetivo é que o cargo seja assumido, de forma rotativa, por pessoas de diferentes regiões do globo: três foram da Europa, dois de África, dois da Ásia e um da América do Sul.

O histórico indica também que os SG/ONU tendem a provir de países de média dimensão, a ter uma carreira política e diplomática consolidada e a apresentar um perfil conciliador e negociador. De acordo



com Simon Chesterman, este perfil não é acidental. Resulta, em larga medida, da influência dos P5 no processo de escolha. Estes países tendem a preferir um Secretário-Geral que “siga as suas políticas e que não levante muitas ondas” (Chesterman, 2015). Nas palavras do antigo representante dos Estados Unidos na ONU, John Bolton, “o Secretário-Geral é o Diretor Administrativo da organização e queremos alguém que cumpra essa descrição de funções. Diretor. Administrativo” (Bolton, 2006). Aliás, os próprios EUA já se opuseram à recondução de um Secretário-Geral, no caso Boutros Boutros-Ghali, por considerarem que este atuou contra os interesses do país (Karns & Mingst, 2009). Além de não existirem critérios formais para a escolha da pessoa para o cargo, o processo em si mesmo é bastante opaco. Os 15 membros do Conselho de Segurança (5 permanentes e 10 não permanentes) realizam votações preliminares informais à porta fechada (*straw polls*) para avaliar o apoio aos candidatos. Para a pessoa candidata ser formalmente recomendada pela resolução do órgão, necessita de, pelo menos, nove votos afirmativos e nenhum veto por parte dos cinco membros permanentes (os boletins de voto dos membros permanentes têm uma cor diferente dos restantes). Por pressão da sociedade civil, o processo ganhou alguma transparência desde a primeira eleição de António Guterres. Atualmente, realizam-se audições públicas com as pessoas candidatas, que devem também apresentar um manifesto de candidatura. Os nove titulares que ocuparam este cargo até hoje têm uma característica em comum: foram todos homens. Aliás, desde 1946, têm sido poucas as candidaturas de mulheres. Entre elas contam-se Vijaya Lakshmi Pandit, da Índia, em 1953; Gro Harlem Brundtland, da Noruega, em 1991; e Vaira Vīķe-Freiberga, da Letónia, em 2006. Nas duas eleições vencidas por António Guterres, o número de candidatas foi superior, incluindo Helen Clark, da Nova Zelândia, e Kristalina Georgieva, da Bulgária. Ainda assim, o desequilíbrio de gênero no acesso a este cargo é evidente. Naturalmente, esta desigualdade não é exclusiva da ONU. Dados da ONU Mulheres mostram que, a 1 de janeiro de 2026, havia apenas 28 países de 193 onde mulheres ocupavam cargos de Chefe de Estado e/ou de Governo, ou seja, 14,5% do total (UN Women, 2026).

TABELA 1. SECRETÁRIOS-GERAIS DAS NAÇÕES UNIDAS 1946-2026

Fonte: ONU.

Nome	País de Origem	Duração do Mandato
Trygve Lie	Noruega	1946 – 1952 (Demitiu-se)
Dag Hammarskjöld	Suécia	1953 – 1961 (Faleceu em funções)
U Thant	Birmânia (Myanmar)	1961 – 1971
Kurt Waldheim	Áustria	1972 – 1981
Javier Pérez de Cuéllar	Peru	1982 – 1991
Boutros Boutros-Ghali	Egito	1992 – 1996 (Mandato único)
Kofi Annan	Gana	1997 – 2006
Ban Ki-moon	Coreia do Sul	2007 – 2016
António Guterres	Portugal	2017 – 2026

Nos últimos anos, vários movimentos da sociedade civil têm reivindicado que, desta vez, em 2026, a escolha recaia finalmente sobre uma mulher. Movimentos como *1 for 8 Billion* (evolução da antiga campanha *1 for 7 Billion*), a rede de liderança feminina *GWL Voices* e organizações como a *Global Network of Women Peacebuilders* têm defendido essa posição (Tokatlian, 2025). Dos oito candidatos até ao momento (setembro 2026), cinco são mulheres: Rebeca Grynspan, Carolyn Rodrigues-Birkett, Michelle Bachelet, Maria Fernanda Espinosa e Ivonne A-Baki (UN Watch, 2026). Ou seja, as hipóteses são elevadas, mas não há certezas. Dada a reduzida transparência do processo de escolha e o peso determinante do Conselho de Segurança na seleção, permanece incerto quem será o escolhido ou a escolhida. Segundo fontes diplomáticas divulgadas pelos meios de comunicação social, na segunda votação no Conselho de Segurança realizada em agosto de 2026, duas mulheres lideravam a escolha: Rodrigues-Birkett e Grynspan (Banjo, 2026).

O cargo de Secretário-Geral: natureza e função nas relações internacionais

Sendo uma organização intergovernamental, a CNU, no seu artigo 97.º, atribui ao Secretário-Geral um papel sobretudo administrativo, definindo-o como o principal funcionário administrativo da organização. Nessa qualidade, compete-lhe nomear e dirigir o pessoal do Secretariado, organizar e regular o funcionamento dos serviços no quadro orçamental estabelecido pela Assembleia-Geral e assegurar a direção da atividade administrativa da ONU. É, nesse sentido, o mais alto funcionário de uma organização composta por milhares de trabalhadores.

No entanto, a própria Carta permite identificar uma dimensão política do cargo. À luz do artigo 99.º, o Secretário-Geral pode chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que, no seu entender, possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais. Além disso, representa a ONU e pode inscrever pontos na ordem de trabalhos da Assembleia-Geral. Ainda assim, do ponto de vista formal, o Secretário-Geral dispõe de poderes limitados: não controla serviços de informação, não comanda forças militares próprias e o seu orçamento depende das decisões dos Estados-membros. Além de que, como vimos acima, os P5 podem negar-lhe um segundo mandato, recorrendo ao poder de veto. O que os estudos sobre o Secretário-Geral têm mostrado é que, apesar destas limitações, as pessoas que ocuparam o cargo procuraram ir além da sua função meramente administrativa e das prerrogativas expressamente previstas na Carta, procurando um equilíbrio sensível entre funções administrativas e políticas. Como afirma Maria do Céu Arena Pinto, o Secretário-Geral soube “inventar-se” como ator político (Arena, 2020). No próprio site da ONU, o cargo é descrito como combinando, em partes iguais, as funções de “diplomata e defensor, funcionário e gestor”. A organização acrescenta ainda que o Secretário-Geral é “o símbolo dos ideais das Nações Unidas e o porta-voz dos interesses da população mundial, em particular dos pobres e dos vulneráveis” (UN, 2015). Neste sentido, o SG/ONU ocupa uma posição singular e algo ambivalente nas relações internacionais: é formalmente o principal funcionário administrativo de uma organização criada e controlada pelos Estados, mas exerce simultaneamente funções políticas, diplomáticas e representativas que fazem dele um ator relevante da política internacional.



Efetivamente, alguns dos avanços institucionais mais relevantes da ONU resultaram precisamente da iniciativa de Secretários-Gerais. O exemplo mais claro é a criação das missões de manutenção da paz. O *peacekeeping* foi, em grande medida, desenvolvido durante o mandato de Dag Hammarskjöld, entre 1953 e 1961, que afirmou, de forma irônica, que a sua base jurídica se encontraria no “Capítulo VI e meio” da Carta. Anos mais tarde, Kofi Annan aproveitou a data simbólica do ano 2000 para impulsionar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que ajudaram a mobilizar e a concentrar esforços internacionais no combate à pobreza extrema (Karns & Mingst, 2009).

Se o Secretário-Geral dispõe de pouco poder institucional, de onde vem, então, a sua influência política? Uma parte importante dessa influência resulta da sua visibilidade mediática e daquilo que pode ser entendido como um “magistério da palavra”: a capacidade de definir temas da agenda política internacional, influenciar debates e moldar decisões. A isto soma-se um poder simbólico associado à representatividade do cargo. A CNU coloca o Secretário-Geral acima dos interesses nacionais, tendo os indivíduos que ocuparam o cargo aproveitado essa condição para discursivamente falarem em nome da humanidade como um todo. Esta função é particularmente relevante em problemas de ação coletiva, como as alterações climáticas ou a paz mundial, em que a atuação isolada de um Estado é insuficiente sem compromissos comparáveis por parte dos restantes. Nestes casos, existe uma necessidade clara de uma voz internacional capaz de transcender os interesses nacionais e apelar ao bem comum. A autoridade do Secretário-Geral é, por isso, simultaneamente simbólica e moral. Ao falar em nome da humanidade e dos seus interesses comuns, o titular do cargo apresenta-se como uma espécie de bússola moral da comunidade internacional, sinalizando o que é considerado aceitável, legítimo ou desejável para o mundo como um todo (Troy, 2017).

Ao reivindicar falar em nome da humanidade, o Secretário-Geral constrói discursivamente a ideia de uma humanidade entendida como um corpo dotado de interesses comuns. Assim, ao definir a sua audiência – a humanidade –, o Secretário-Geral define também a base do

seu próprio poder: falar em nome dessa audiência, interpretar os seus anseios e representar os seus interesses. Trata-se de uma relação mutuamente constitutiva, que não resulta diretamente de uma regra formal, mas da percepção da ONU como organização universal e do Secretário-Geral como órgão institucional com vocação global.

Se o Secretário-Geral reivindica falar em nome da humanidade, a ausência histórica das mulheres do cargo coloca inevitavelmente uma questão de representatividade.

Este poder assenta, no entanto, num paradoxo. O Secretário-Geral reivindica falar e atuar em nome da humanidade, apesar de não ter sido escolhido diretamente por ela. Como vimos anteriormente, a sua seleção resulta de um processo pouco transparente, fortemente condicionado pelo Conselho de Segurança e, em particular, pelos seus cinco membros permanentes. Os critérios de escolha são também pouco claros, o que torna mais frágil a legitimidade democrática da sua pretensão representativa.

A autoridade simbólica e moral do Secretário-Geral é, por isso, em larga medida construída pelo próprio titular do cargo. Depende do seu perfil, da sua capacidade de comunicação, da sua credibilidade e da forma como consegue atuar um ambiente internacional dominado pelos Estados. O Secretário-Geral atua com recursos limitados e perante constrangimentos significativos, sobretudo impostos pelos membros permanentes do Conselho de Segurança. Embora não possa ser demitido durante o mandato, pode apresentar demissão e, na prática, a sua margem de atuação política é condicionada pela tolerância dos Estados-membros. Esta limitação é particularmente evidente durante o primeiro mandato, uma vez que a reeleição depende do acordo dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Daqui resulta que, em muitos casos, a atuação do Secretário-Geral assume sobretudo uma dimensão simbólica e declarativa.

Representatividade, autoridade moral e gênero

Se o Secretário-Geral reivindica falar em nome da humanidade, a ausência histórica das mulheres do cargo coloca inevitavelmente uma questão de representatividade. O facto de as mulheres terem estado, até hoje, excluídas do cargo não retira necessariamente legitimidade formal à função, mas limita o alcance da sua autoridade moral e da sua força simbólica. Estes elementos são fundamentais para reforçar a forma como o cargo se afirma politicamente no sistema internacional.

Além disso, a própria ONU, enquanto organização defensora dos direitos humanos, tem uma responsabilidade acrescida neste domínio. Como pode a organização exigir aos Estados-membros o respeito pela igualdade de gênero se, ela própria, nunca escolheu uma mulher para o seu cargo mais elevado? A igualdade de gênero é um princípio inscrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia-Geral da ONU em 1948, parte dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O facto de a liderança máxima da organização não materializar plenamente esse princípio fragiliza a sua credibilidade, precisamente por revelar uma distância entre os valores que proclama e a prática institucional que tem seguido.

A representatividade parece, aliás, ter tido historicamente algum peso na seleção do Secretário-Geral, uma vez que tem existido a preocupação de fazer rodar o cargo em termos geográficos, garantindo que diferentes regiões do mundo estejam representadas. Contudo, a mesma lógica não foi aplicada ao gênero. Naturalmente, a eleição do Secretário-Geral depende de uma conjugação complexa de interesses políticos. Ainda assim, a questão de gênero não tem feito parte da equação, o que pode ser entendido como expressão das hierarquias de poder entre homens e mulheres que atravessam a sociedade e que também se manifestam nas relações internacionais.

As abordagens feministas às relações internacionais têm sublinhado precisamente esta dimensão. Segundo estas perspetivas, a hierarquia de gênero tende a ser particularmente evidente no plano internacional, uma vez que este domínio foi tradicionalmente concebido como

competitivo, violento e assente na força – características historicamente associadas ao masculino e, por extensão, aos homens. Esta associação contribuiu para naturalizar a presença masculina nos cargos de decisão internacional, diminuindo as hipóteses de mulheres serem escolhidas (Monte, 2013).

Defender a eleição de uma mulher para Secretária-Geral não significa, naturalmente, afirmar que o género deve substituir critérios de competência, experiência ou capacidade política. A competência continua a ser essencial. No entanto, o facto de, em 80 anos, nenhuma mulher ter sido eleita para o cargo revela uma desigualdade evidente no acesso à liderança máxima dentro da estrutura da ONU. A eleição de uma mulher permitiria, por isso, corrigir uma injustiça histórica. A escolha de uma mulher também não implica que o seu desempenho venha a ser automaticamente melhor ou pior que o dos restantes. Trata-se, sobretudo, de abrir espaço e oportunidade a uma parte da população que tem sido consecutivamente excluída de cargos como este.

Essa correção histórica não se justificaria apenas por razões de justiça e igualdade social. Teria também um impacto direto na credibilidade da própria organização. Ao escolher uma mulher para Secretária-Geral, a ONU aproximar-se-ia dos princípios que proclama, reforçaria a autoridade moral do cargo e alargaria a sua representatividade. A representação da humanidade deixaria, assim, de assentar apenas num critério geográfico e passaria a incorporar também uma dimensão de género. Além disso, a própria criação da organização representa um desejo de construir um mundo melhor, mais justo, e igualitário. Corrigir esta desigualdade representaria, por isso, também um sinal prático do papel que a organização pode desempenhar para a concretização desse desejo.

Por todas estas razões, vários indivíduos – nos quais este autor se inclui – consideram que 2026 deverá ser o ano em que, pela primeira vez, a organização escolherá uma mulher para ocupar o cargo de Secretária-Geral das Nações Unidas. Neste sentido, este ano, a escolha será mais do que uma seleção da pessoa para o cargo: será também um sinal do tipo de organização e de mundo que os Estados querem construir.

BREVE BALANÇO DOS MANDATOS DE ANTÓNIO GUTERRES (2017-2026)

Nos seus dois mandatos como Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres enfrentou uma ordem internacional cada vez mais fragmentada, violenta e desconfiada do multilateralismo. Teve momentos de afirmação clara: denunciou cedo o massacre dos rohingya no Myanmar, contribuiu para manter o aquecimento global no centro da agenda, com uma linguagem invulgarmente dura sobre os combustíveis fósseis, e ajudou a construir o acordo dos cereais entre Rússia e Ucrânia, essencial para conter uma crise alimentar global. Perante o genocídio em Gaza, invocou o artigo 99.º da Carta da ONU e confrontou Israel, assumindo custos diplomáticos. Guterres foi uma voz moral persistente e um gestor competente de crises, mas falhou ao não conseguir contribuir decisivamente para a reforma da organização e não deixou uma doutrina ou marca tão nítida como Annan, Boutros-Ghali ou Hammarskjöld.

De qualquer forma, tudo depende do P5, dado que a Assembleia-Geral se tem absteído de desempenhar um papel mais ativo neste processo. Realisticamente, caso a escolha recaia sobre uma mulher, tal não se deverá, à partida, a uma vontade de sinalizar uma maior representatividade de género na liderança da organização. Ela ocorrerá porque, desta vez, uma mulher terá conseguido emergir como a escolha possível no contexto dos arranjos políticos de circunstância. Será um avanço tímido, mas será um avanço de qualquer forma. ●

<https://doi.org/10.26619/2183-4822.2026.OM.6>

Referências

- Arena, M. do C. P. (2020). *As Nações Unidas: a sociedade internacional e os desafios da governança global*. UMinho Editora.
- Barjo, D. (2026). Rodrigues Birkett and Otunnu Show Biggest Gains in UN SecGen Poll. *PassBlue*. Obtido 2 de setembro de 2026, de <https://passblue.com/2026/08/21/rodrigues-birkett-and-otunnu-show-biggest-gains-in-un-secgen-poll/>
- Bolton, J. (2006). Briefing on Ethiopia/Eritrea, the Selection of the Next Secretary-General, and Other Matters. US Department of State. Obtido de <https://2001-2009.state.gov/p/io/rls/rm/73132.htm>
- Campos, J. M. de (Ed.) (1999). *Organizações Internacionais* (Fundação Calouste Gulbenkian.). Lisboa.
- Chesterman, S. (2015). The Secretary-General We Deserve? *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 21(4), 505–513. <https://doi.org/10.1163/19426720-02104002>
- Karns, M. P., & Mingst, K. A. (2009). *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance* (2 edition.). Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers.
- Monte, I. X. do (2013). O debate e os debates: abordagens feministas para as relações internacionais. *Revista Estudos Feministas*, 21, 59–80. <https://doi.org/https://doi.org/10.1590/S0104-026X2013000100004>
- Tokatlian, J. G. (2025). Breaking the gentleman's agreement. IPS. Obtido 1 de julho de 2026, de <https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/breaking-the-gentlemans-agreement-8107/>
- Troy, J. (2017). Two "Popes" to Speak for the World: The Pope and the United Nations Secretary General in World Politics. *The Review of Faith & International Affairs*, 15(4), 67–78. <https://doi.org/10.1080/15570274.2017.1392712>
- UN (2015). The role of the Secretary-General. Obtido 6 de agosto de 2026, de <https://www.un.org/sg/en/content/the-role-of-the-secretary-general>
- UN Watch (2026). Analyzing the Candidates for UN Secretary-General. *UN Watch*. Obtido de <https://unwatch.org/analyzing-the-candidates-for-un-secretary-general/>
- UN Women (2026). Facts and figures: Women's leadership and political participation. *UN Women*. United Nations. Obtido 6 de agosto de 2026, de <https://www.unwomen.org/en/articles/facts-and-figures/facts-and-figures-womens-leadership-and-political-participation>