



Bernardo Ivo Cruz Diretor-Executivo do Colégio para a Transformação e Liderança da Universidade de Évora, Professor Convidado na UCP e UNL.

OS PODERES DO SECRETÁRIO-GERAL DA ONU SÃO “O MAIOR *BLUFF* DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS”?

20 setembro 2026

Em 2026, António Guterres termina o seu segundo mandato como Secretário-Geral das Nações Unidas. Isto representa, igualmente, o fim de quase dez anos num cargo que, por definição, convida a balanços. Que guerras conseguiu evitar? Que conflitos resolveu? Que reformas concretizou? Mas talvez essas sejam as perguntas erradas.

Numa entrevista recentemente publicada pelo podcast *Awake at Night*, Guterres oferece, talvez sem o pretender, a melhor síntese do seu próprio mandato. Ao explicar por que preferiu os anos em que dirigiu o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, onde dispunha de orçamento, capacidade decisória e pessoal sob o seu controlo direto, ao cargo de Secretário-Geral, utiliza uma expressão que vale bem mais do que a comparação que a motivou: “*the powers of the Secretary-General are the biggest bluff in international relations*” (os poderes do Secretário-Geral são o maior *bluff* das relações internacionais).

Guterres dizia-o a propósito do seu próprio cargo e experiência. Mas a frase descreve, com uma precisão que poderá até ultrapassar a intenção de quem a disse, o problema de fundo da arquitetura multilateral: pedimos às instituições internacionais que façam hoje aquilo para que não foram desenhadas. E surpreendemo-nos quando falham.

A arquitetura multilateral face às transições em curso

O século XXI começou, simbolicamente, no dia 11 de Setembro de 2001. Seguiram-se as guerras do Afeganistão e do Iraque, a crise financeira de 2008, a Primavera Árabe, a saída do Reino Unido da União Europeia, a pandemia, o regresso da guerra ao continente europeu, a aceleração das alterações climáticas e a emergência da inteligência artificial como fator económico, social, militar e geopolítico. Alterou-se a distribuição do poder económico mundial, regressou a competição entre grandes potências, aumentaram os conflitos, intensificaram-se as rivalidades tecnológicas e começou a fragmentar-se o sistema multilateral.

Vistos em conjunto, estes acontecimentos não são uma sucessão de crises desconexas. São sintomas de uma transição histórica ainda incompleta. A arquitetura multilateral construída a partir de 1945 refletia a distribuição de poder, as ameaças e as expectativas políticas daquele momento. O mundo que essa arquitetura deveria continuar a governar já não é o mesmo. E as instituições que herdámos não se adaptaram à mesma velocidade.

O problema não é a ausência de normas. (...) O problema é a distância crescente entre as normas existentes e a capacidade política de as fazer respeitar. E esse problema ultrapassa as Nações Unidas.

O sintoma mais visível está nas Nações Unidas. A Carta atribui ao Conselho de Segurança a responsabilidade primeira pela manutenção da paz e da segurança internacionais. Mas, no interior desse órgão, os Estados Unidos, a Rússia, a China, o Reino Unido e a França dispõem de uma prerrogativa decisiva que se traduz no poder de veto. Quando um deles viola a Carta, invadindo outro Estado-membro, o mesmo Conselho que deveria responder pode ser bloqueado pelo veto de quem é acusado da violação. A instituição desenhada para impedir exatamente esse cenário não dispõe, por design, de meios para lhe responder.

O próprio Guterres descreve o efeito em cascata deste bloqueio. Quando o Conselho de Segurança fica paralisado perante os conflitos mais importantes, instala-se uma sensação de impunidade que já não afeta apenas as grandes potências. Também Estados de dimensão média podem concluir que possuem maior margem para agir dentro das suas fronteiras ou contra os seus vizinhos, confiantes de que a divisão entre os membros permanentes impedirá uma resposta coletiva eficaz.

Há ainda uma transformação mais profunda no próprio carácter dos conflitos. A arquitetura de segurança do pós-guerra foi construída sobretudo para conter guerras entre Estados e entre exércitos. Muitos dos conflitos contemporâneos desenrolam-se, porém, em cidades, envolvem atores estatais e não estatais, confundem as fronteiras entre combatentes e civis e atingem deliberadamente infraestruturas indispensáveis à vida civil. Vimo-lo em Gaza, no Sudão, no Sahel e na Ucrânia, mesmo que com contextos muito distintos entre si, em termos de causas, atores e enquadramento jurídico, ilustram todos a mesma dificuldade: aplicar e fazer respeitar normas concebidas num sistema dominado por guerras entre Estados a conflitos urbanos, assimétricos e prolongados, nos quais a população civil se tornou, demasiadas vezes, o principal alvo ou instrumento de pressão. O problema não é a ausência de normas. O direito internacional humanitário contém regras aplicáveis tanto a conflitos armados internacionais como a conflitos armados não internacionais e protege, em princípio, a população civil. O problema é a distância crescente entre as normas existentes e a capacidade política de as fazer respeitar. E esse problema ultrapassa as Nações Unidas.

Será útil, portanto, considerá-lo de forma integrada, não a partir da premissa original de cada organização internacional, mas da pergunta concreta que hoje se coloca ao multilateralismo e à própria democracia.

Pode a NATO preservar uma garantia credível de defesa coletiva se um dos seus membros ameaçar a soberania, a integridade territorial ou a segurança de outro aliado? Setenta e sete anos depois da assinatura do Tratado de Washington, é uma pergunta que os seus signatários dificilmente anteciparam ter de responder. Pode a União Europeia fazer cumprir os valores que estão na base da sua fundação quando estes são contestados por governos que chegaram ao poder através das mesmas regras democráticas que a União protege? O projeto europeu foi concebido para se aprofundar, não para gerir a contestação da sua própria legitimidade a partir de dentro.

Podem as democracias defender-se de ameaças que já não vêm, sobretudo, de golpes de Estado ou de forças exteriores, mas de maiorias eleitas que utilizam as instituições democráticas para testar os limites que o Estado de Direito lhes impõe?

Pode a Organização Mundial do Comércio (OMC) preservar um sistema assente em regras comuns quando essas regras foram negociadas antes da economia digital, antes de a política industrial se ter tornado, em muitos países, uma questão de segurança nacional?

Guterres liga este ponto a algo mais vasto do que o comércio. Descreve a ambição do seu mandato como exigindo reformas profundas não apenas na ONU, mas em todo o sistema de Bretton Woods e nas regras que hoje organizam a economia e as finanças globais porque, como sublinha, não há paz duradoura sem desenvolvimento nem sem respeito pelos direitos humanos. A arquitetura económica internacional não é uma questão separada da arquitetura de segurança mas a mesma pergunta de fundo aplicada a outro domínio.

E podem as alterações climáticas, as pandemias ou a inteligência artificial – desafios essencialmente transnacionais que nenhum Estado consegue resolver isoladamente – ser governados por instituições cuja capacidade de decisão continua a depender, em última análise, da vontade de cada Estado-membro?

Não por acaso, as alterações climáticas e a inteligência artificial sem salvaguardas surgem repetidamente nas intervenções públicas de Guterres como ameaças existenciais que exigem uma resposta coletiva muito mais rápida do que aquela que o sistema internacional hoje consegue produzir.

Estes fenómenos não são idênticos e não devem ser tratados como tal. Colocam, porém, a mesma pergunta de fundo. Em cada um destes casos, a resposta institucional existe, pelo menos em esboço. O que falta, sistematicamente, é a capacidade de a fazer cumprir quando mais seria necessário.

A resistência à reforma não traduz mera irracionalidade por parte dos Estados. Traduz, muitas vezes, a racionalidade de curto prazo de quem considera ter mais a perder com a mudança do que com a manutenção do *status quo*.

Seria, no entanto, injusto concluir que a adaptação institucional é impossível. O Acordo de Paris mostrou ser possível construir um mecanismo climático global suficientemente flexível para incluir, em simultâneo, os Estados Unidos, a China e a União Europeia. Fê-lo através de um modelo diferente do Protocolo de Quioto: em vez de metas quantificadas impostas a um grupo delimitado de Estados, organizou um ciclo universal de contribuições nacionalmente determinadas, transparência, balanço global e revisão quinquenal, concebido para incentivar o aumento sucessivo da ambição.

A resposta coordenada do G20 à crise financeira de 2008, através de estímulo nacional, de reforço do Fundo Monetário Internacional (FMI) e de coordenação entre autoridades financeiras, ajudou a evitar um colapso ainda mais profundo. E o fundo europeu de recuperação pós-pandemia, financiado por dívida comum emitida em nome da

União Europeia, seria impensável poucos anos antes de se concretizar e é o ponto mais próximo a que a integração europeia chegou de uma capacidade orçamental federal.

Estes exemplos não contradizem o diagnóstico de Guterres; confirmam-no. Mostram que a reforma institucional acontece quando os Estados mais poderosos concluem que o custo de não cooperar ultrapassa o custo de ceder parte da sua autonomia. O problema não está, pois, na incapacidade de inovar, mas na raridade das condições políticas que tornam essa inovação possível.

E é aqui que reside a verdadeira dificuldade. Reformar as Nações Unidas, a NATO, a União Europeia ou a OMC não é apenas uma questão de vontade política abstrata. É uma questão de poder concreto. Reformar o Conselho de Segurança significa pedir a membros permanentes que aceitem limitar, reformar ou partilhar um privilégio de veto que os protege. Reformar a OMC significa pedir às potências que mais beneficiam das assimetrias atuais que aceitem regras suscetíveis de reduzir algumas das suas margens de manobra ou vantagens estratégicas.

A resistência à reforma não traduz mera irracionalidade por parte dos Estados. Traduz, muitas vezes, a racionalidade de curto prazo de quem considera ter mais a perder com a mudança do que com a manutenção do *status quo*.

Vias para a reforma: O papel das potências médias (e de Portugal)

A profundidade desta crise não deve, porém, ser subestimada. Não se trata de um ajustamento cíclico, nem de uma fase difícil que o tempo resolverá por si. Se a paralisia do Conselho de Segurança, a erosão do sistema de comércio e a incapacidade de gerar respostas coletivas perante o clima e a inteligência artificial continuarem a acumular-se sem correção, o que está em causa deixa de ser a eficácia de uma ou outra instituição e passa a ser a viabilidade de toda a arquitetura que os Estados construíram nos últimos oitenta anos.

As reformas mínimas hoje disponíveis não podem continuar a ser adiadas indefinidamente. Cada ano de inação normaliza um pouco mais a paralisia e normalizar a paralisia é, na prática, desistir da própria ambição de 1945.



É esta urgência, mais do que qualquer apelo abstrato à cooperação, que explica por que as potências médias têm de se organizar e agir. Não como um gesto de boa vontade diplomática, mas como uma necessidade estrutural. São, precisamente, os Estados mais poderosos que têm menos incentivo para mudar primeiro.

Há aqui duas leituras do mesmo fenómeno, e não uma contradição entre elas. Enquanto a arquitetura das Nações Unidas continua a ser esta, as potências médias aprendem, como qualquer ator racional, a viver dentro das regras existentes e, em alguns casos, a aproveitar os seus interstícios. Mas essa mesma categoria de Estados tem, cada vez mais explicitamente, uma segunda leitura da sua posição, orientada não para a adaptação, mas para a mudança.

Foi essa ideia que o primeiro-ministro canadiano, Mark Carney, resumiu em Davos, em janeiro de 2026, ao apelar à cooperação entre potências médias quando disse que “*if we’re not at the table, we’re on the menu*” (se não estamos à mesa, estamos na ementa). A frase traduz a percepção crescente de que as potências médias não podem limitar-se a adaptarem-se a uma ordem que outros desenharam, mas precisam de construir coligações e mecanismos que lhes permitam influenciar as regras que as condicionam.

As potências médias não dispõem de poder de veto nem de capacidade hegemónica para impor soluções, mas pagam uma parte desproporcionada do custo da paralisia. Não conseguem bloquear decisões, ao contrário das grandes potências, nem substituir regras por influência unilateral. Têm, por isso, maior interesse numa ordem internacional previsível, capaz de limitar a arbitrariedade dos mais fortes. E, por não competirem diretamente pela hegemonia, estão em melhor posição para servir de pontes entre visões distintas sobre o que deve ser essa ordem.

Portugal é um exemplo particularmente interessante. A pertença simultânea aos espaços europeu, atlântico, lusófono e ibero-americano, bem como relações históricas e diplomáticas com países como a China, o Japão e a Índia, colocam-no num cruzamento pouco comum entre regiões e sensibilidades que, noutras circunstâncias, dificilmente dialogam de forma direta. Essa posição ganhará, a partir de janeiro de 2027, um espaço institucional concreto. Eleito em 3 de

junho de 2026 com 134 votos, Portugal regressará como membro não permanente do Conselho de Segurança para o biênio 2027–2028, depois dos mandatos de 1979–1980, 1997–1998 e 2011–2012. Sem direito de veto e sem capacidade de decisão unilateral, Portugal não transformará o Conselho. Poderá, contudo, votar, participar na negociação de resoluções, contribuir para a elaboração de compromissos, assumir presidências mensais e mobilizar a credibilidade acumulada da sua diplomacia.

Quanto mais interdependente, fragmentado e imprevisível se torna o mundo, maior é a necessidade de instituições capazes de organizar a cooperação, limitar o exercício do poder e produzir respostas coletivas. A diferença é que essa necessidade cresce hoje mais depressa do que a vontade dos Estados de a satisfazer.

Dois anos são pouco tempo para transformar uma instituição. Mas podem ser suficientes para demonstrar que o papel de uma potência média não é um lugar de espera mas um instrumento de ação, orientado para ajudar a construir consensos entre regiões e países que sentem, com razão, que as instituições multilaterais não os representam adequadamente. Isso significa defender uma ordem em que África, a América Latina, o subcontinente indiano e o Sudeste Asiático participem efetivamente na criação das regras que os governam, em vez de serem apenas chamados a subscrevê-las.

É precisamente por pertencer, com naturalidade, às mesas europeia, atlântica, lusófona e ibero-americana e por ocupar, a partir de 2027, um lugar no Conselho de Segurança que Portugal está em condições de contribuir de forma ativa para os

consensos que a comunidade internacional terá, mais cedo ou mais tarde, de construir, se quiser salvar os instrumentos que a serviram nos últimos oitenta anos: um multilateralismo que reconheça que o mundo mudou desde 1945 e que dependa, para ter legitimidade, de ter todas as vozes sentadas à mesa.

Nenhuma destas reformas exige a reescrita das cartas fundadoras. Algumas propostas já circulam há anos nos corredores diplomáticos, precisamente por não dependerem de unanimidade para produzir efeito. No Conselho de Segurança, a iniciativa franco-mexicana pede aos cinco membros permanentes que se abstenham voluntariamente de usar o veto perante genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra em larga escala. O Código de Conduta *Accountability, Coherence and Transparency* (ACT) tem um alcance diferente: não elimina o veto nem altera a Carta, mas convida todos os seus signatários a apoiarem ações atempadas contra esses crimes e compromete os membros do Conselho que o subscrevem a não votar contra resoluções credíveis destinadas a preveni-los ou fazê-los cessar. O seu valor não reside numa obrigação jurídica, que não existe, mas no custo político e reputacional que procura criar para quem bloqueie ação coletiva. É revelador que, dos cinco membros permanentes, apenas França e Reino Unido tenham aderido; China, Estados Unidos e Rússia continuam de fora.

Vale a pena reconhecer o óbvio: o Código ACT existe há mais de uma década sem ter alterado o comportamento dos três membros permanentes que se mantêm à margem dele. Isso não invalida o mecanismo, mas deve moderar qualquer expectativa de que a adesão de mais um Estado, por mais bem posicionado que esteja, mude por si só esse cálculo.

Nem Portugal, nem nenhuma outra potência média, fará isto sozinho. A pressão terá de resultar de uma ação conjunta de um número crescente de Estados dispostos a organizar-se em torno destas propostas. O que Portugal acrescenta a esse esforço coletivo não é a capacidade de o substituir, mas uma posição pouco comum de múltiplas pertenças que lhe permite ajudar a construí-lo, ouvindo as várias sensibilidades e tendências que compõem a Comunidade Internacional, identificar

interesses comuns e ajudar a transformar propostas já existentes em compromissos mais difíceis de ignorar.

No comércio internacional, cláusulas de salvaguarda e de revisão automática, ativadas por limiares objetivos e não por consenso renegociado caso a caso, poderiam permitir à OMC responder a choques como uma pandemia ou uma disrupção das cadeias de abastecimento críticas, sem depender de uma ronda comercial que, desde Doha, nunca mais se concluiu.

Na governação climática e da inteligência artificial, o modelo de revisão periódica e de ambição progressiva do Acordo de Paris oferece um precedente útil: começar por compromissos verificáveis e construir ambição sobre a confiança gerada pelo cumprimento, em vez de tentar negociar desde o início um regime completo que nenhum Estado poderoso aceitaria subcrever.

Nenhuma destas vias resolve, por si só, o desfasamento identificado por Guterres. Mas todas partilham uma característica que as torna politicamente mais viáveis do que uma reforma de fundo: não exigem que os Estados mais poderosos renunciem imediatamente ao seu poder, antes que aceitem exercê-lo sob maior escrutínio e com maior custo reputacional quando o usam contra o interesse coletivo.

Guterres tentou responder a este desfasamento. A Nova Agenda para a Paz, o Pacto para o Futuro e as propostas de reforma do sistema multilateral partem do reconhecimento de que os instrumentos existentes já não correspondem inteiramente aos problemas que hoje enfrentamos. Existe, porém, um limite que nenhum Secretário-Geral consegue ultrapassar: pode propor a reforma do multilateralismo, mas não pode concretizá-la sem os Estados.

É por isso que este será, provavelmente, o verdadeiro legado dos seus dez anos à frente das Nações Unidas: demonstrar que as Nações Unidas e as demais instituições multilaterais continuam a ser necessárias. Quanto mais interdependente, fragmentado e imprevisível se torna o mundo, maior é a necessidade de instituições capazes de organizar a cooperação, limitar o exercício do poder e produzir respostas coletivas. A diferença é que essa necessidade cresce hoje mais depressa do que a vontade dos Estados de a satisfazer.

O século XXI não tornou o multilateralismo desnecessário. Tornou visível aquilo que Guterres teve a honestidade de referir: grande parte da arquitetura internacional funciona, ainda hoje, mais pela credibilidade que lhe emprestamos do que pelos poderes reais que os Estados lhe atribuem.

Fechar essa distância tem um preço político que as grandes potências, em regra, têm menos razões para pagar. Se essa distância continuar a alargar-se, o risco não é apenas mais uma década de *bluff*. É que a própria arquitetura erguida em 1945 deixe de ter credibilidade suficiente para sobreviver à próxima grande crise. Por isso, a pergunta que resta não é apenas se os Estados irão reformar as instituições que herdaram, mas quais deles têm o interesse, a capacidade e a disponibilidade para começar a fazê-lo primeiro. ●