

LISBON TALK

25 Novembro 2025

Universidade Católica
Portuguesa, LISBOA



O Fim da Governação Global?

ORADORES
Francisco Seixas da Costa
Bernardo Ivo Cruz
Raquel Duque



Desde o fim do sistema bipolar da Guerra Fria, a arquitetura do sistema internacional do pós-II Guerra Mundial tem estado em causa. A ascensão económica da China como primeira economia industrial, as mudanças na estratégia de segurança dos EUA após 2001 e as suas atuais políticas protecionistas, a invasão da Ucrânia e a reafirmação da Rússia como grande potência colocam estes três países no centro das mudanças globais.

Neste século, temos vindo a testemunhar, igualmente, a multiplicação da conflitualidade em várias partes do mundo, originando deslocamentos forçados e crises humanitárias alargadas. O direito internacional é desrespeitado e as instituições multilaterais perdem eficácia. A formação de consensos internacionais abrangentes para a implementação de regulação, de políticas e de respostas verdadeiramente globais aos desafios com que a Humanidade se defronta parece cada vez mais difícil.

Perante estas dinâmicas, fará ainda sentido falar de uma Governação Global?

Refletiram sobre estas questões:

FRANCISCO SEIXAS DA COSTA, Embaixador, Presidente do Clube de Lisboa

BERNARDO IVO CRUZ, Professor Convidado, IEP-Católica

RAQUEL DUQUE, Professora Auxiliar, IEP-Católica



..., a fragilidade do sistema era real, mas esteve disfarçada por uma espécie de comodismo coletivo – a sensação de que o *template* comum se manteria, com pequenas correções. Essa percepção é abalada quando a maior potência, que foi mentora do sistema, passa a pô-lo em causa de forma direta e aberta.

QUEM GOVERNA O MUNDO QUANDO AS REGRAS FALHAM?

Bernardo Ivo Cruz relembrou que a governação do mundo parecia, até há pouco, assentar num conjunto identificável de estruturas, orientações e regras. Porém, desde o início de 2025, essa arquitetura tornou-se ainda mais incerta e contestada. Mais do que discutir um evento isolado, é importante refletir sobre a forma como o sistema internacional se organiza – e sobre o que acontece quando o “manual” que tomávamos por adquirido deixa de ser fiável. O ponto de partida é, assim, uma percepção de rutura, ou de aceleração de tendências, que obriga a reler o que entendíamos por ordem internacional, por multilateralismo e por capacidade efetiva de coordenação global.

O DESMANTELAMENTO DO MULTILATERALISMO E O REGRESSO DA LÓGICA DE POTÊNCIA

Francisco Seixas da Costa apresentou uma leitura histórica e estrutural. A ordem internacional sempre foi marcada pelo jogo entre potências, mas o século XX – sobretudo no pós-II Guerra Mundial – consolidou um quadro multilateral com instituições setoriais e mecanismos de regulação que, apesar de imperfeitos, trouxeram previsibilidade e criaram hábitos de cooperação. A criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, e a expansão subsequente do número de Estados-membros (de 57 para 193, em grande medida por via das descolonizações) transformaram a governação global num sistema mais denso, com múltiplas agências e fóruns onde países pequenos e médios passaram a ganhar voz formal.

Para muitos Estados, o multilateralismo teve um efeito quase democratizador da ordem internacional: mesmo sabendo que a igualdade é sobretudo formal, a mesa multilateral e as suas rotinas permitem influência, legitimidade e acesso a redes de decisão. Para países com fraca capacidade bilateral, a ONU e a sua semana de alto nível, realizada anualmente, funcionam como uma plataforma indispensável – quase um “Ministério dos Negócios Estrangeiros” ampliado.

Olhando a partir do presente, a fragilidade do sistema era real, mas esteve disfarçada por uma espécie de comodismo coletivo – a sensação de que o *template* comum se manteria, com pequenas correções. Essa percepção é abalada quando a maior potência, que foi mentora do sistema, passa a pô-lo em causa de forma direta e aberta. Na realidade, os EUA sempre praticaram um multilateralismo seletivo (*à la carte*), usando instituições quando convinha e contornando-as quando não convinha. A diferença atual é de grau e de sinal político, e a dissociação é mais disruptiva, porque vem acompanhada da ideia de que a própria arquitetura multilateral deixou de ser referência obrigatória.

Dois exemplos servem de eixo à análise. Primeiro, a paralisia do Conselho de Segurança, agravada pelo voto sempre que uma potência com direito de voto está implicada na crise – o que dá ao mundo a imagem de uma ONU

... as ordens são fáceis de destruir e difíceis de reconstruir; reformas “óbvias” (como democratizar o Conselho de Segurança) esbarram em falta de consenso e em dinâmicas de competição entre candidaturas, tornando a mudança estrutural extremamente difícil no curto prazo.

bloqueada, mesmo que “haja muito mais ONU” para lá deste Conselho. Segundo, a erosão da governação do comércio: a Organização Mundial de Comércio (OMC), que deveria arbitrar conflitos, perde eficácia quando o seu sistema de recurso fica inoperacional por bloqueios prolongados (nomeadamente na nomeação de juízes/árbitros), deixando países pequenos e médios mais expostos à imposição unilateral de sanções e tarifas.

A isto, acresce a rivalidade EUA-China como competição sistémica, não apenas comercial: disputa de tecnologia, modelos de governação e esferas de influência, com pressão sobre terceiros para “escolherem um lado”. Nesse cenário, a China teria beneficiado de janelas de oportunidade – por exemplo, o desvio de atenção dos EUA após o 11 de setembro – para consolidar influência e capacidade de atração, incluindo junto do chamado Sul Global, que há décadas reclama maior representação e legitimidade nas instituições de Bretton Woods e nas próprias Nações Unidas. O argumento é que as instituições desenhadas para a realidade de 1945 não acompanharam plenamente o mundo de 2025, e esse desfasamento alimenta acrimónia e sentimento de injustiça, sobretudo fora do chamado Ocidente.

Salienta-se, igualmente, a emergência de potências regionais e médias – como a Turquia, a Indonésia, a África do Sul ou o Brasil – que procuram espaço autónomo no meio da polarização. Em paralelo, nota-se uma tendência para a criação de instrumentos alternativos quando as instituições existentes falham em responder a necessidades concretas – por exemplo, a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestruturas como resposta prática a lacunas percebidas no sistema liderado pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional.

Um dos pontos politicamente mais carregados é a crítica ao modo como a União Europeia se posiciona. Francisco Seixas da Costa confessa que esperava ver na UE uma força moral e um eixo de defesa do multilateralismo. Em vez disso, vê uma UE mais concentrada em afirmar-se como polo de poder no jogo EUA-China, o que acaba por empurrar o sistema para uma lógica de século XIX, onde a “política de potência” eclipsa a proteção que o multilateralismo oferecia aos países pequenos e médios. Para países como Portugal, a defesa discursiva e prática do multilateralismo não é uma opção estética: é um interesse estratégico, porque o quadro multilateral amplia voz, acesso e legitimidade interna.

Conclui-se por um registo prudente mas alarmado: as ordens são fáceis de destruir e difíceis de reconstruir; reformas “óbvias” (como democratizar o Conselho de Segurança) esbarram em falta de consenso e em dinâmicas de competição entre candidaturas, tornando a mudança estrutural extremamente difícil no curto prazo. O resultado é um tempo de transição em que não se sabe para onde se vai, nem se as instituições atuais aguentarão “à tona” até existirem condições políticas para as recompor.

**“A ORDEM INTERNACIONAL DEMOROU MUITO TEMPO
A MONTAR, PEÇA POR PEÇA, E ESTÁ NESTE MOMENTO
BRUTALMENTE DESMONTADA E ATINGIDA.”**

Francisco Seixas de Costa

INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS SOB PRESSÃO

Raquel Duque reforça a ideia de que não estamos perante uma rutura súbita, mas perante uma erosão continuada e observável em documentos e práticas: a ordem multilateral não é um dado adquirido; depende da vontade dos Estados, que aderem voluntariamente às organizações internacionais e, por isso mesmo, podem também abandonar, bloquear ou desinvestir nelas.

...a preservação das instituições exige trabalho por dentro: se uma potência considera que uma organização se desviou dos seus objetivos, a correção deveria ser tentada no interior da própria organização – não pela saída ou sabotagem do seu funcionamento.

É de enfatizar o carácter aspiracional do pós-II Guerra Mundial: a pertença às Nações Unidas e ao sistema de agências associadas foi, durante décadas, sinónimo de integração numa diplomacia aberta, baseada em regras e, sobretudo, protetora dos países pequenos e médios. O ponto central é que a preservação das instituições exige trabalho por dentro: se uma potência considera que uma organização se desviou dos seus objetivos, a correção deveria ser tentada no interior da própria organização – não pela saída ou sabotagem do seu funcionamento.

Salientam-se exemplos concretos ilustrativos do mecanismo de substituição de poder e influência. A saída de um grande financiador não implica a morte da organização, mas altera a sua ecologia política. No caso da UNESCO, a retirada dos EUA não fez desaparecer a instituição; o que aconteceu foi a ocupação do espaço por outros atores, com efeitos práticos na capacidade de influência, em posições de liderança e até no peso cultural e patrimonial associado à classificação de sítios. A ideia-chave é simples e pesada: em política internacional, o espaço vazio não fica vazio.

No caso da OMS, sublinha-se o impacto material do financiamento americano (apontando a dimensão da quota) e as consequências graves do abandono: quebra de capacidade operacional, mudança de equilíbrios, e enfraquecimento do próprio princípio de cooperação internacional em saúde pública. Acrescenta-se, ainda, uma nota de “memória institucional”, contrariando a tentação de ver a ONU apenas pelo seu bloqueio político: apesar das falhas, o sistema multilateral produziu ganhos mensuráveis e cumulativos, nomeadamente em saúde pública, ao longo de décadas.

O argumento pode ser alargado a áreas de harmonização técnica e normativa, uma vez que o multilateralismo não é só diplomacia de crise; é também infraestrutura invisível de coordenação global, desde regras meteorológicas e satélites até propriedade intelectual e quadros comuns de combate ao terrorismo (por via de convenções e tratados setoriais construídos ao longo do tempo).

O tom final é de advertência com esperança condicionada: ou se tenta recuperar o melhor do modelo do pós-guerra, reformando e reforçando, ou se aceita uma lógica transacional onde as regras passam a ser opcionais – e isso muda a natureza da ordem internacional.

DEBATE

EUROPA, SOBERANIA E A CRISE DO MULTILATERALISMO

O debate com o público aprofundou e complexificou as questões levantadas pelos intervenientes, incidindo, sobretudo, sobre o papel da União Europeia num contexto de fragilização da governação global, as tensões entre soberania e autodeterminação, e as consequências práticas do recuo das grandes potências face às instituições multilaterais.

Uma primeira linha de discussão centrou-se na capacidade de a União Europeia ocupar o espaço deixado pelo retraimento dos Estados Unidos e afirmar-se como garante de uma ordem verdadeiramente multilateral. Na realidade, essa possibilidade depende menos de fatores externos do que da própria coerência interna da União. A dificuldade em alcançar posições comuns em matérias sensíveis, sobretudo quando estão em causa relações com potências polarizadoras, limita a sua capacidade de liderança. Ainda assim, foi reiterado que, pela sua matriz fundacional assente em valores, princípios e regras, a União Europeia continua a ser vista como um dos poucos atores com legitimidade potencial para manter viva a lógica multilateral, caso assuma de forma consequente essa responsabilidade.

Neste contexto, foi também evocada a experiência histórica portuguesa, marcada por uma relação inicialmente ambivalente com o multilateralismo. A entrada tardia de Portugal nas Nações Unidas e a relutância do regi-



me anterior em partilhar soberania foram contrastadas com o papel ativo que o país acabou por desempenhar no quadro multilateral durante a segunda metade do século XX, em particular na defesa dos seus interesses e na gestão da questão colonial. Esta memória histórica foi apresentada como um lembrete da importância que o multilateralismo tem para países de pequena e média dimensão, enquanto espaço de afirmação, influência e legitimação política.

Outra dimensão relevante do debate prendeu-se com a tensão entre soberania estatal e autodeterminação dos povos. Foram discutidos exemplos históricos e contemporâneos – da África pós-colonial aos casos europeus mais recentes – para ilustrar a natureza profundamente casuística destas situações. Apesar de incoerências evidentes no tratamento internacional de diferentes processos de independência ou autonomia, estes casos não configuraram necessariamente uma ruptura estrutural com os princípios consagrados no período das descolonizações, mas antes testes recorrentes à coerência e à capacidade de resposta da comunidade internacional.

A discussão abordou ainda a percepção, em particular na América Latina, de que certas agendas globais – como a proteção ambiental – podem funcionar como instrumentos de projeção de poder. A questão da Amazónia constitui um exemplo emblemático dessa tensão, uma vez que, embora o Brasil tenha razões legítimas para rejeitar a sua internacionalização, beneficiou historicamente de apoios financeiros internacionais associados a preocupações globais. No atual contexto geopolítico, os riscos de ingerência ou pressão externa sobre a região tendem a advir mais dos Estados Unidos do que da Europa.

Reforçou-se, também, o debate sobre as consequências do afastamento dos Estados Unidos de organizações multilaterais como a OMS, a UNESCO ou os mecanismos de cooperação para o desenvolvimento. Para além do impacto financeiro direto, salienta-se o efeito simbólico e moral deste desinvestimento, que fragiliza a cultura de solidariedade internacional construída ao longo de décadas. A retirada ou desvalorização destas estruturas por parte da principal potência mundial abre espaço para que outros Estados justifiquem comportamentos semelhantes, acelerando a erosão da confiança coletiva no sistema multilateral.

Neste quadro, o problema não reside apenas na saída formal de organizações, mas na mensagem política subjacente: a ideia de que o compromisso com bens públicos globais é opcional. Este sinal tem efeitos particularmente gravosos para os países mais vulneráveis, que dependem dessas instituições para proteção, financiamento e coordenação internacional. Perante este cenário, reforçou-se a expectativa de que a União Europeia assuma maiores responsabilidades, não apenas como ator económico, mas como referência normativa e moral.

Por fim, o debate abordou a diversidade de conceções de democracia e governação no sistema internacional. A persistência do termo “democracia” como linguagem comum foi contrastada com interpretações profundamen-

te divergentes do seu conteúdo, em particular no caso chinês, onde a eficácia e os resultados são assumidos como critérios centrais de legitimidade política. Esta divergência conceptual constitui um dos fatores estruturais que dificultam a construção de consensos globais, tornando ainda mais complexa qualquer tentativa de revitalização da governação global nos moldes do pós-II Guerra Mundial.

O AUGE DO MULTILATERALISMO, A QUEBRA PÓS-2001 E O QUE MUDA EM 2025

Bernardo Ivo Cruz propõe uma leitura comparativa: recorda o período entre a queda do Muro de Berlim e o 11 de setembro como um auge do multilateralismo, com grandes conferências da ONU e consolidação de agendas de direitos, desenvolvimento e sustentabilidade, além de avanços normativos como o Tribunal Penal Internacional e, na UE, os critérios de Copenhaga e o alargamento democrático. Reconhece que o multilateralismo nunca resolreu tudo, mas produziu ganhos muito relevantes em democracia, direito internacional e diplomacia.

A crise atual parece ser qualitativamente mais corrosiva do que a viragem pós-2001, porque atinge o próprio tecido do sistema: por isso defende a necessidade de um novo modelo de cooperação que inclua democracias, reconheça o papel de grandes países em desenvolvimento e mantenha canais de diálogo com regimes não democráticos. Para Portugal, propõe-se um papel de construtor de pontes e negociador honesto, capaz de dialogar com diferentes blocos e de ajudar a reconstruir condições mínimas de confiança para a cooperação internacional.

CONCLUSÃO

Ao longo da sessão, o “fim da governação global” não aparece como colapso instantâneo, mas como fim de uma expectativa: a ideia de que as instituições multilaterais, uma vez criadas e testadas, continuariam a funcionar como referência automática, com previsibilidade e liderança garantida. O diagnóstico comum aponta para uma transição marcada por competição sistémica entre grandes potências, paralisação de mecanismos decisórios em momentos críticos, e erosão do compromisso moral que sustentava a cooperação – com especial gravidade quando o arquiteto histórico do sistema dá sinais de desengajamento.

Ainda assim, seria importante não cair totalmente numa postura fatalista, uma vez que existe uma linha de esperança prudente: o multilateralismo produziu resultados concretos e continua a ser infraestrutura essencial para países pequenos e médios. O problema não é a inutilidade do sistema, mas a sua fragilidade política. A escolha colocada ao público é exigente: aceitar uma ordem mais transacional e “de potência”, ou insistir na reforma e reinvestimento institucional – mesmo sabendo que reconstruir confiança é sempre mais difícil do que desmontar regras.

Assista
à sessão



Francisco Seixas da Costa fala-nos sobre o papel da ONU no atual sistema internacional e se existem hoje condições para cumprir os seus objetivos, expressos na Carta das Nações Unidas.



Raquel Duque fala-nos sobre se, perante as dinâmicas atuais do sistema internacional, faz sentido falar hoje de uma governação global.



Bernardo Ivo Cruz analisa de que formas pode ser promovido um multilateralismo abrangente, que responda aos enormes desafios mundiais.

As opiniões expressas nesta publicação não vinculam necessariamente o Clube de Lisboa nem qualquer outra instituição.

A Talk foi organizada pelo Clube de Lisboa e o Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa (UCP-IEP), no âmbito do projeto Desafios Globais para o Desenvolvimento.

Organizador



Parceiros



Projeto

DESAFIOS GLOBAIS

PARA O
DESENVOLVIMENTO

FICHA TÉCNICA

Título

Talk – O Fim da Governação Global?

Data

Dezembro de 2025

Redação

Sebastião Sabino

Coordenação e edição

Patrícia Magalhães Ferreira

Design e paginação

Rita Romeiras

Copyright © Clube de Lisboa

Cofinanciamento



Host Institution





Clube de Lisboa

O Clube de Lisboa é uma associação com membros individuais e coletivos que partilham a visão de Lisboa como cidade global e como espaço de reflexão, debate e intervenção sobre temas relevantes da agenda internacional, incluindo o desenvolvimento sustentável, a globalização e a segurança e com particular atenção aos desafios para o futuro e o papel de Portugal na Europa e no mundo.

#clubedelisboa
#lisbontalks

✉ cl@clubelisboa.pt
🌐 www.clubelisboa.pt

SIGA-NOS!

-  instagram.com/clubedelisboa
-  facebook.com/cluboflisbon
-  linkedin.com/company/clube-de-lisboa
-  x.com/clubedelisboa
-  youtube.com/clubedelisboa