



**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL,
DESAFIOS E CAMINHOS PARA A
IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA
DE SUSTENTABILIDADE**
*INTERNATIONAL COOPERATION,
CHALLENGES AND PATHWAYS FOR
IMPLEMENTING THE
SUSTAINABILITY AGENDA*

BERNARDO IVO CRUZ



COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, DESAFIOS E CAMINHOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA DE SUSTENTABILIDADE CIÊNCIA, LEGITIMIDADE E COESÃO SOCIAL

Há momentos na história em que as sociedades discutem ideias. E há momentos em que são obrigadas a fazer escolhas. Quando falamos de políticas de sustentabilidade, já não estamos no tempo das ideias, estamos no tempo das escolhas. E escolhas difíceis.

Porque aquilo que está hoje em causa não é apenas o ambiente. É o modelo económico. É a forma como organizamos a produção e o consumo. É a coesão social das nossas democracias. E, cada vez mais, é a própria soberania dos Estados.

Mas, antes de tudo isto, o que está verdadeiramente em causa são pessoas. A forma como vivem, trabalham, se deslocam, se alimentam; a forma como conseguem, ou não, chegar ao fim do mês; a forma como olham para o futuro dos seus filhos. A sustentabilidade não é um exercício abstrato de engenharia económica; é a forma como garantimos que cada pessoa possa viver com dignidade num planeta finito.

A sustentabilidade deixou de ser um tema setorial, ou uma agenda ambiental. Tornou-se o ponto de interseção entre economia, política, sociedade e segurança.

E é por isso que a pergunta que nos reúne hoje é tão exigente: como transformar a sustentabilidade numa prática concreta, legítima e eficaz?

INTERNATIONAL COOPERATION, CHALLENGES AND PATHWAYS FOR IMPLEMENTING THE SUSTAINABILITY AGENDA SCIENCE, LEGITIMACY AND SOCIAL COHESION

There are moments in history when societies discuss ideas. And there are moments when they are forced to make choices. When we talk about sustainability policies, we are no longer in the time of ideas; we are in the time of choices. And difficult choices.

Because what is at stake today is not only the environment. It is the economic model. It is the way we organise production and consumption. It is the social cohesion of our democracies. And, increasingly, it is the very sovereignty of States.

But before all this, what is truly at stake is people. The way they live, work, move around, feed themselves; the way they can, or cannot, make it to the end of the month; the way they look at the future of their children. Sustainability is not an abstract exercise in economic engineering; it is the way we ensure that each person can live with dignity on a finite planet.

Sustainability has ceased to be a sectoral topic or an environmental agenda. It has become the intersection point between economy, politics, society and security.

And that is why the question that brings us together today is so demanding: how can we turn sustainability into a concrete, legitimate and effective practice?

Responder a esta pergunta implica três dimensões fundamentais: a ciência, que define o problema; a capacidade, que permite agir; e a legitimidade, que sustenta a ação. Se uma falhar, todo o edifício desaba.

BREVE HISTÓRIA DA SUSTENTABILIDADE

A sustentabilidade não surgiu de forma espontânea. É o resultado de um processo longo, cumulativo e eminentemente político.

Em 1945, com a criação das Nações Unidas, estabelece-se a base institucional da cooperação internacional. Pouco depois, emerge uma preocupação ainda que incipiente: a constatação que os recursos do planeta não são ilimitados.

Poucos anos depois, em 1948, começa a emergir, ainda de forma difusa, uma preocupação que hoje reconhecemos como fundacional: a ideia de que a “família humana” partilha um destino comum e que a utilização excessiva dos recursos naturais pode comprometer esse futuro coletivo.

A expressão “família humana”, que nasce nesse período do pós-guerra, não é apenas retórica. Traduz uma visão política e ética: a de que os seres humanos não existem isoladamente, mas como parte de uma comunidade global interdependente, com responsabilidades partilhadas.

E é precisamente aí que nasce a base conceptual da sustentabilidade. A ideia de que os recursos do planeta não são ilimitados, a ideia de que as escolhas de hoje têm consequências amanhã e a ideia de que essas consequências não são individuais, mas coletivas.

Ao longo das décadas seguintes, essa consciência vai ganhando forma, precisão científica e tradução política. Em 1972, a Conferência de Estocolmo marca o momento em que o ambiente entra na agenda política global. Em 1987, o Relatório Brundtland – *Our Common Future* – consolida o conceito de desenvolvimento sustentável. No mesmo período,

Answering this question involves three fundamental dimensions: science, which defines the problem; capacity, which enables action; and legitimacy, which sustains that action. If one of them fails, the whole edifice collapses.

BRIEF HISTORY OF SUSTAINABILITY

Sustainability did not emerge spontaneously. It is the result of a long, cumulative and eminently political process.

In 1945, with the creation of the United Nations, the institutional basis for international cooperation was established. Shortly afterwards, a still incipient concern emerged: the realisation that the planet's resources are not unlimited.

A few years later, in 1948, another concern began to surface, still in a diffuse way, which we now recognise as foundational: the idea that the “human family” shares a common destiny and that the excessive use of natural resources can compromise this collective future.

The expression “human family”, which appears in this post-war period, is not just rhetoric. It reflects a political and ethical vision: that human beings do not exist in isolation, but as part of a global, interdependent community with shared responsibilities.

And it is precisely here that the conceptual basis of sustainability is born: the idea that the planet's resources are not unlimited, the idea that today's choices have consequences tomorrow, and the idea that those consequences are not individual, but collective.

*Over the following decades, this awareness took shape, gained scientific precision and political translation. In 1972, the Stockholm Conference marked the moment when the environment entered the global political agenda. In 1987, the Brundtland Report – *Our Common Future* – consolidated the concept of sustainable development. In the same period, in 1988,*

em 1988, é criado o Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (IPPC). Em 1992, a Conferência do Rio transforma essa visão numa agenda global estruturada.

Finalmente, em 2015, assistimos ao momento de maior convergência: o Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Pela primeira vez, ciência, política e sociedade civil alinham-se em torno de um diagnóstico comum.

Cada uma destas conferências não se limitaram apenas a declarações diplomáticas mas mudaram a forma como pensamos progresso. Em Estocolmo, a ideia de que o ambiente podia ser um limite ao crescimento era impensável. No Relatório Brundtland, começámos a falar de desenvolvimento sustentável como compromisso entre crescimento e limites ecológicos. Com o IPPC, institucionalizamos a base científica de análise climática global. No Rio, percebemos que não se tratava apenas de ambiente, mas de desenvolvimento, pobreza, tecnologia, financiamento. E em Paris, com os ODS, ficou claro que a sustentabilidade é uma agenda para todas as políticas públicas, e não apenas para os ministérios do ambiente.

Ao mesmo tempo, esta agenda foi-se infiltrando na vida quotidiana de países, cidades, empresas e cidadãos. Vimos municípios a adotarem planos de ação climática, empresas a alinharem estratégias com os ODS, universidades a reformularem currículos, organizações da sociedade civil a reorganizarem causas.

Apesar desta difusão, há uma distância evidente entre aquilo que o mundo declarou como objetivo comum e aquilo que efetivamente conseguiu executar.

A sustentabilidade, no fundo, nasce no momento em que percebemos que a 'família humana' partilha não apenas o planeta mas também as consequências das suas escolhas.

the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) was created. In 1992, the Rio Conference turned this vision into a structured global agenda.

Finally, in 2015, we witnessed the moment of greatest convergence: the Paris Agreement and the Sustainable Development Goals (SDGs). For the first time, science, politics and civil society aligned around a common diagnosis.

Each of these conferences went beyond diplomatic declarations and changed the way we think about progress. In Stockholm, the idea that the environment could be a limit to growth was unthinkable. In the Brundtland Report, we began to talk about sustainable development as a compromise between growth and ecological limits. With the IPCC, we institutionalised the scientific basis for global climate analysis. In Rio, we understood that this was not only about the environment, but also about development, poverty, technology and financing. And in Paris, with the SDGs, it became clear that sustainability is an agenda for all public policies, not just for environment ministries.

At the same time, this agenda has been infiltrating the daily life of countries, cities, companies and citizens. We have seen municipalities adopting climate action plans, companies aligning strategies with the SDGs, universities reformulating curricula, civil society organisations reorganising their causes.

Despite this diffusion, there is an obvious gap between what the world has declared as a common goal and what it has actually managed to implement.

Sustainability, in essence, is born at the moment when we realise that the "human family" shares not only the planet but also the consequences of its choices.

Mas esse momento de convergência contém em si uma ilusão: a ideia de que o consenso resolve o problema, quando, a realidade, o consenso apenas abre a porta à fase mais difícil, ou seja, a implementação de políticas.

O DESAFIO DA IMPLEMENTAÇÃO

Durante décadas, o objetivo foi construir consenso; hoje, o desafio é executar. E executar muda tudo. O compromisso é declarativo mas a execução é distributiva. O compromisso não tem custo imediato, mas a execução tem. E isso introduz uma variável central do conflito, porque executar implica decidir quem paga a transição, quem beneficia dela e quem suporta os custos no curto prazo.

Quando um país decide acelerar o encerramento de centrais a carvão, não está apenas a tomar uma decisão técnica sobre a matriz energética, mas sim a decidir o futuro de regiões inteiras cuja economia depende dessas centrais, o valor de ativos que podem tornar-se obsoletos, o preço da eletricidade para famílias e empresas. O mesmo acontece quando se redesenha a mobilidade urbana, quando se introduz uma taxa sobre carbono, quando se exige a adaptação de práticas agrícolas. Cada medida concreta de sustentabilidade é, na realidade, uma medida de redistribuição de custos e benefícios entre setores, territórios e grupos sociais.

É neste momento que a sustentabilidade deixa de ser um consenso abstrato e se transforma num problema político concreto.

É também neste momento que surgem os verdadeiros desafios: desenhar políticas que conciliem ambição ambiental com justiça social, mobilizar financiamento que reduza o risco político da transição e criar regulação que incentive inovação em vez de apenas impor restrições.

But this moment of convergence contains within it an illusion: the idea that consensus solves the problem, when in reality consensus only opens the door to the most difficult phase, namely the implementation of policies.

THE CHALLENGE OF IMPLEMENTATION

For decades, the goal was to build consensus; today, the challenge is to deliver. And delivery changes everything. Commitment is declarative, but implementation is distributive. Commitment has no immediate cost, but implementation does. And this introduces a central variable of conflict, because implementation means deciding who pays for the transition, who benefits from it and who bears the costs in the short term.

When a country decides to accelerate the closure of coal-fired power stations, it is not only making a technical decision about its energy mix, but deciding the future of entire regions whose economies depend on those plants, the value of assets that may become obsolete, and the price of electricity for families and businesses. The same happens when urban mobility is redesigned, when a carbon tax is introduced, when agricultural practices must be adapted. Each concrete sustainability measure is, in reality, a measure that redistributes costs and benefits between sectors, territories and social groups.

At that point, sustainability ceases to be an abstract consensus and becomes a concrete political problem.

It is also at this point that the real challenges appear: designing policies that reconcile environmental ambition with social justice, mobilising finance that reduces the political risk of the transition and creating regulation that encourages innovation rather than merely imposing restrictions.

Tudo isto exige capacidade técnica, mas, sobretudo, exige inteligência política.

E exige também algo adicional que, durante muito tempo, foi subestimado no debate público: o papel do setor privado. A transição para uma economia sustentável não será financiada apenas por Estados, nem será executada apenas por políticas públicas. Acontecerá, em grande medida, nas decisões de investimento, nas escolhas tecnológicas e na reorganização das cadeias de valor do setor privado. Nas fábricas que decidem descarbonizar a produção, nas instituições financeiras que integram risco climático nas suas carteiras, nas empresas que redesenham produtos, serviços e modelos de negócio à luz de critérios ambientais, sociais e de boa governação.

Para uma grande empresa com acesso a mercados de capitais, a transição pode ser uma oportunidade de investimento, de inovação, de reforço de competitividade. Para uma pequena ou média empresa, com margens reduzidas e pouco acesso a financiamento, a mesma transição pode ser percebida como risco existencial. É por isso que os instrumentos de apoio, a simplificação administrativa, o acesso a crédito verde e a previsibilidade fiscal contam tanto. Não se trata apenas de dizer ao setor privado “faça”; trata-se de criar as condições para que “consiga fazer”.

O setor privado não é apenas um executor mas um ator estruturante da transição, pois sem a mobilização de capital privado em larga escala, não haverá transformação suficiente nem ao ritmo que os desafios exigem.

Contudo, essa mobilização não acontece por inércia. Depende de previsibilidade regulatória, de sinais claros de política pública e de enquadramentos que reduzam risco e criem oportunidade. É aqui que o papel do Estado e do mercado se encontra, não em oposição, mas na articulação entre orientação pública e execução privada, de que depende, em grande medida, o sucesso da transição.

All this requires technical capacity, but above all it requires political intelligence.

It also requires something additional that for a long time was underestimated in public debate: the role of the private sector. The transition to a sustainable economy will not be financed only by States, nor will it be carried out solely by public policies. It will take place, to a large extent, in investment decisions, in technological choices and in the reorganisation of private sector value chains: in factories that decide to decarbonise production, in financial institutions that integrate climate risk into their portfolios, in companies that redesign products, services and business models in the light of environmental, social and governance criteria.

For a large company with access to capital markets, the transition can be an opportunity for investment, innovation and increased competitiveness. For a small or medium-sized enterprise with tight margins and limited access to finance, the same transition may be perceived as an existential risk. That is why support instruments, administrative simplification, access to green credit and fiscal predictability matter so much. It is not just about telling the private sector “do it”; it is about creating the conditions for it to “be able to do it”.

The private sector is not only an executor but a structuring actor in the transition, because without the large-scale mobilisation of private capital there will be neither sufficient transformation nor the pace that the challenges require.

However, this mobilisation does not happen by inertia. It depends on regulatory predictability, clear public policy signals and frameworks that reduce risk and create opportunity. This is where the role of the State and the market meet, not in opposition, but in the articulation between public guidance and private delivery on which, to a large extent, the success of the transition depends.



Há alguns anos, em Portugal, fomos confrontados com o impacto da nova legislação europeia de sustentabilidade nas Pequenas e Médias Empresas (PME) exportadoras. A resposta passou pela criação da Estratégia ESG (*Environmental, Social & Governance*, na sigla inglesa) para PME, lançada pelo governo português para apoiar as empresas a adaptar-se às exigências ambientais, sociais e de governação que terão de cumprir para continuarem integradas nas cadeias de valor globais e com acesso ao financiamento internacional.

Essa Estratégia foi construída, desde o início, como um esforço de colaboração entre os organismos públicos que trabalham diretamente com o setor privado e outras áreas governativas, associações empresariais, câmaras de comércio, universidades e grandes empresas. Combinou capacitação, ferramentas de auto-diagnóstico ESG, apoio à adaptação de modelos de negócio e instrumentos para comunicar, aos mercados e aos investidores, as credenciais de sustentabilidade das PME portuguesas.

A Estratégia é um exemplo concreto de que a transição só acontece quando o Estado, as associações empresariais, as câmaras de comércio, as universidades e as grandes empresas se sentam à mesma mesa, partilham diagnósticos, desenham percursos de apoio e assumem, em conjunto, a responsabilidade de não deixar as PME para trás na corrida à sustentabilidade.

Mas este tipo de resposta exige também capacidade formativa e reflexão aplicada. É precisamente para isso que nasce o Colégio para a Transformação e Liderança da Universidade de Évora: como espaço dedicado a formar líderes e equipas, e a desenvolver estudos aplicados, para lidar com a complexidade desta nova agenda. No Colégio, trabalhamos a partir de uma ideia simples: as decisões públicas, empresariais e do terceiro setor já não podem ser tomadas com uma lógica linear e isolada. Precisam de integrar metodologias de *foresight* e de análise de futuros, abordagens multidisci-

A few years ago, in Portugal, we were confronted with the impact of the new European sustainability legislation on exporting Small and Medium-sized Enterprises (SMEs). The response was the creation of the ESG (Environmental, Social & Governance) Strategy for SMEs, launched by the Portuguese government to help companies adapt to the environmental, social and governance requirements they must meet in order to remain integrated in global value chains and retain access to international finance.

This Strategy was built from the outset as a collaborative effort between public bodies that work directly with the private sector and other government areas, business associations, chambers of commerce, universities and large companies. It combined capacity building, ESG self-assessment tools, support for adapting business models and instruments to communicate SMEs' sustainability credentials to markets and investors.

The Strategy is a concrete example that the transition only happens when the State, business associations, chambers of commerce, universities and large companies sit at the same table, share diagnoses, design support pathways and jointly assume responsibility for not leaving SMEs behind in the race to sustainability.

But this type of response also requires training capacity and applied reflection. That is precisely why the College for Transformation and Leadership at the University of Évora was created: as a space dedicated to training leaders and teams, and developing applied studies, to deal with the complexity of this new agenda. At the College, we work from a simple idea: public, business and third-sector decisions can no longer be taken with a linear and isolated logic. They must integrate foresight and futures analysis methodologies, multidisciplinary approaches, decision processes in contexts of high uncertainty, artificial intelligence, sustainability, empathetic

plinares, processos de decisão em contextos de grande incerteza, inteligência artificial, sustentabilidade, liderança empática, comunicação estratégica e, não menos importante, tempo — o “vagar” necessário para pensar melhor antes de decidir.

O objetivo é criar uma ponte entre conhecimento e ação: ajudar decisores públicos a desenhar políticas mais robustas e centradas nas pessoas; apoiar empresas, em particular PME, a incorporar sustentabilidade e inteligência artificial nos seus modelos de negócio; e capacitar organizações da sociedade civil para intervirem com mais eficácia em processos de decisão complexos. Em suma, contribuir para que Estados, empresas e terceiro setor tenham lideranças mais preparadas para a transformação que a agenda da sustentabilidade exige.

E, em tudo isto, há uma palavra que não podemos esquecer: liderança. Liderança política, capaz de assumir escolhas difíceis, explicar custos e partilhar benefícios com transparência; liderança empresarial, capaz de olhar para lá do próximo trimestre e investir em modelos de negócio compatíveis com um mundo de baixo carbono; liderança social, nas comunidades, nas escolas, nas associações, que transforma a transição de um discurso abstrato num projeto vivido.

A liderança não se esgota em governos e empresas, manifestando-se também nas escolhas individuais: na forma como votamos, consumimos, nos deslocamos, na forma como nos organizamos nas nossas comunidades locais. Cada decisão individual pode parecer pequena, mas, quando milhões de pessoas mudam comportamentos, a direção do sistema começa a mudar.

A UNIÃO EUROPEIA E O PACTO ECOLÓGICO

A União Europeia é, hoje, o principal laboratório desta transformação. O Pacto Ecológico (*European Green Deal*) representa a tentativa mais avançada de integrar sustentabilidade na estrutura económica.

leadership, strategic communication and, not least, time – the “calm” needed to think better before deciding.

The aim is to build a bridge between knowledge and action: helping public decision-makers design more robust, people-centred policies; supporting companies, particularly SMEs, in incorporating sustainability and artificial intelligence into their business models; and strengthening the capacity of civil society organisations to intervene more effectively in complex decision-making processes. In short, it is about helping States, companies and the third sector to develop leaderships that are better prepared for the transformation that the sustainability agenda requires.

And in all this, there is one word we cannot forget: leadership. Political leadership, capable of making difficult choices, explaining costs and sharing benefits with transparency; business leadership, capable of looking beyond the next quarter and investing in business models compatible with a low-carbon world; social leadership, in communities, schools and associations, that turns the transition from an abstract discourse into a lived project.

Leadership is not exhausted in governments and companies; it also manifests itself in individual choices: in how we vote, consume, move around, and in how we organise ourselves in our local communities. Each individual decision may appear small, but when millions of people change their behaviour, the direction of the system starts to change.

THE EUROPEAN UNION AND THE GREEN DEAL

The European Union is today the main laboratory for this transformation. The Green Deal (European Green Deal) is the most advanced attempt to integrate sustainability into the economic structure.

Não é apenas uma política ambiental, mas sim uma estratégia de transformação sistémica que revela uma verdade incontornável: não existe transição sem custo. Esses custos são distribuídos de forma desigual. Empresas enfrentam transformação estrutural, os Estados enfrentam pressão orçamental e as pessoas enfrentam impacto direto no custo de vida.

Quando falamos de descarbonizar a indústria pesada, de acelerar a eletrificação dos transportes, de reformar sistemas agrícolas, estamos a falar de mudanças que mexem com cadeias de valor, com competitividade internacional, com emprego e com receitas fiscais. O *Green Deal* é, ao mesmo tempo, uma agenda climática, uma agenda industrial, uma agenda inovação e uma agenda social.

Para responder a isto, a Europa começou a desenvolver mecanismos de compensação como a transição justa, os fundos sociais ou os programas de requalificação. A criação do Mecanismo para uma Transição Justa, o reforço dos fundos de coesão e os programas de qualificação ao longo da vida são tentativas de dizer às regiões mais expostas à mudança: “não vos vamos abandonar”. Mas sabemos que isto não é simples. Quando uma mina fecha ou quando uma fábrica tem de se reinventar para produzir tecnologias limpas, não estamos apenas a falar de números; estamos a falar de identidades, de histórias locais, de gerações inteiras que construíram a sua vida em torno de um setor.

Ao mesmo tempo, assistimos ao crescimento de forças políticas que procuram capitalizar o medo da transição, apresentando o *Green Deal* como uma ameaça ao modo de vida, aos empregos, à agricultura.

A forma como a Europa gerir esta tensão entre ambição climática e proteção social dirá muito sobre a capacidade das democracias de navegar transições profundas sem se fragmentarem.

It is not just an environmental policy, but a strategy for systemic transformation that reveals an undeniable truth: there is no transition without cost. These costs are distributed unevenly. Companies face structural change, States face budgetary pressure and people face a direct impact on the cost of living.

When we talk about decarbonising heavy industry, accelerating the electrification of transport, reforming agricultural systems, we are talking about changes that affect value chains, international competitiveness, employment and tax revenues. The Green Deal is at once a climate agenda, an industrial agenda, an innovation agenda and a social agenda.

To respond to this, Europe has begun to develop compensation mechanisms such as just transition measures, social funds and retraining programmes. The creation of the Just Transition Mechanism, the strengthening of cohesion funds and lifelong learning programmes are attempts to tell regions that are more exposed to change: “we will not abandon you”. But we know this is not simple. When a mine closes or when a factory has to reinvent itself to produce clean technologies, we are not just talking about numbers; we are talking about identities, local histories, entire generations that have built their lives around a sector.

At the same time, we have seen the rise of political forces that seek to capitalise on the fear of transition, presenting the Green Deal as a threat to ways of life, jobs and agriculture.

How Europe manages this tension between climate ambition and social protection will tell us much about the ability of democracies to navigate deep transitions without fragmenting.

Estes instrumentos não são perfeitos, mas mostram um princípio fundamental: a sustentabilidade só é politicamente viável se for socialmente sustentável.

A AGENDA GLOBAL DA SUSTENTABILIDADE E O PAPEL DO BRASIL

A sustentabilidade não pode ser resolvida à escala europeia. É, por definição, uma agenda global e isso levanta uma questão estrutural. Quem define as regras dessa agenda?

Durante décadas, a governação global foi dominada por um conjunto limitado de atores. Hoje, essa realidade mudou. As primeiras duas décadas e meia deste nosso século XXI, que começou com a queda das Torres Gémeas em Nova Iorque, seguida da Crise Financeira de 2008, da Pandemia, das Guerras na Europa, no Oriente Médio – sem esquecer tantos outros conflitos que desapareceram dos ecrãs das nossas televisões ou dos nossos telemóveis – e, agora, do fim anunciado de muitos instrumentos de cooperação multilateral. Tudo isso envolto no desafio duplo das alterações climáticas e da inteligência artificial.

Temos, ao mesmo tempo, uma maior interdependência e uma maior fragmentação. De um lado, cadeias de valor globais, fluxos financeiros instantâneos, interconexão energética, sistemas alimentares integrados. Do outro, tensões geopolíticas, concorrência estratégica, guerras de narrativa, crises de confiança nas instituições multilaterais. A sustentabilidade aparece, neste contexto, tanto como necessidade comum quanto como campo de disputa.

Talvez de forma excessivamente otimista, diria que teremos de colocar de lado as divisões do mundo e trabalharmos juntos para encontrar um multilateralismo renovado, mais representativo, mais inclusivo – e mais alinhado com a distribuição real de poder no século XXI.

These instruments are not perfect, but they embody a fundamental principle: sustainability is only politically viable if it is socially sustainable.

THE GLOBAL SUSTAINABILITY AGENDA AND BRAZIL'S ROLE

Sustainability cannot be solved at European scale alone. It is, by definition, a global agenda and this raises a structural question: who defines the rules of this agenda?

For decades, global governance was dominated by a limited group of actors. Today, that reality has changed. The first quarter of this twenty-first century, which began with the fall of the Twin Towers in New York, followed by the 2008 Financial Crisis, the Pandemic, wars in Europe and the Middle East – not to mention so many other conflicts that have disappeared from our television and mobile phone screens – and now the announced end of many multilateral cooperation instruments, has unfolded under the twin challenges of climate change and artificial intelligence.

We have, simultaneously, greater interdependence and greater fragmentation. On one side, global value chains, instant financial flows, energy interconnection, integrated food systems. On the other, geopolitical tensions, strategic competition, narrative wars, crises of confidence in multilateral institutions. In this context, sustainability appears both as a shared necessity and as a field of dispute.

Perhaps somewhat optimistically, I would say that we will have to put aside the world's divisions and work together to find a renewed multilateralism, more representative, more inclusive and more aligned with the real distribution of power in the twenty-first century.

É aqui que o papel do Brasil se torna central. O Brasil não é apenas a Amazônia. É uma potência agrícola global, um pilar da segurança alimentar, um ator energético relevante, uma economia com escala e uma democracia com capacidade de influenciar o novo quadro de organização do mundo.

O Brasil conhece, como poucos, a tensão entre preservar e desenvolver. De um lado, uma das maiores reservas de biodiversidade do planeta, fundamental para a regulação climática global. Do outro, um setor agroindustrial altamente produtivo, responsável por uma parte significativa das exportações e do emprego. Esta tensão não é teórica; ela está presente em decisões diárias sobre uso do solo, sobre infraestruturas, sobre incentivos económicos. É precisamente por isso que a liderança do Brasil é tão importante: porque o mundo precisa de exemplos de como conciliar produção alimentar, inclusão social e preservação ambiental em escala continental.

O Brasil é um ator sistémico. E o mesmo se aplica a outras democracias do hemisfério sul, como a África do Sul, a Índia ou a Indonésia. De forma semelhante, precisamos das democracias europeias, do Canadá e do México, da Austrália e da Nova Zelândia, do Japão e da Coreia do Sul. Sem estes países a trabalharem em conjunto, em agendas partilhadas e flexíveis, não há sustentabilidade global, nem escala, nem legitimidade ou execução.

Também por isso o debate sobre financiamento climático, transferência de tecnologia e responsabilidades comuns mas diferenciadas é tão sensível. Se quisermos que países de rendimento baixo ou médio adotem trajetórias de baixo carbono, não podemos ignorar as assimetrias históricas de desenvolvimento nem repetir uma lógica em que uns definem as regras e outros apenas as cumprem. A legitimidade da agenda global de sustentabilidade passará, inevitavelmente, pela forma como lidamos com estas assimetrias.

É neste ponto em que buscamos uma nova legitimidade para a Comunidade Internacional

This is where Brazil's role becomes central. Brazil is not only the Amazon. It is a global agricultural power, a pillar of food security, a relevant energy actor, an economy of scale and a democracy capable of influencing the new framework for the organisation of the world.

Brazil knows, like few others, the tension between preserving and developing. On one side, one of the largest biodiversity reserves on the planet, fundamental for global climate regulation. On the other, a highly productive agro-industrial sector responsible for a significant share of exports and employment. This tension is not theoretical; it is present in daily decisions about land use, infrastructure and economic incentives. And it is precisely for this reason that Brazil's leadership is so important: because the world needs examples of how to reconcile food production, social inclusion and environmental preservation on a continental scale.

Brazil is a systemic actor. The same is true for other democracies in the southern hemisphere, such as South Africa, India or Indonesia. Similarly, we need European democracies, Canada and Mexico, Australia and New Zealand, Japan and South Korea. Without these countries working together on shared and flexible agendas, there will be no global sustainability, no scale, no legitimacy and no delivery.

This is also why the debate on climate finance, technology transfer and common but differentiated responsibilities is so sensitive. If we want low- and middle-income countries to adopt low-carbon trajectories, we cannot ignore historical development asymmetries or repeat a logic in which some set the rules and others only comply. The legitimacy of the global sustainability agenda will inevitably depend on how we deal with these asymmetries.

It is at this point, as we seek a new legitimacy for the International Community, that one of

que emerge um dos elementos mais críticos de toda a agenda da sustentabilidade: o paradoxo da ambição.

Durante décadas, a sustentabilidade foi construída como um consenso moral. Quem poderia opor-se à proteção do planeta? À preservação dos recursos? À ideia de garantir futuro às próximas gerações? Mas à medida que passamos da intenção à execução, esse consenso começa a fragmentar-se. Porque a ambição tem custos. E quanto maior a ambição, maior o custo. E quanto maior o custo, maior o conflito.

A sustentabilidade deixa de ser uma ideia agregadora e transforma-se num campo de disputa entre setores económicos, entre territórios, entre gerações e, cada vez mais, disputa entre classes sociais. O que antes era um consenso ético torna-se um problema distributivo.

E os problemas distributivos nunca são neutros, são sempre políticos.

Assim, o verdadeiro desafio não é reduzir a ambição. É gerir o conflito que a ambição gera.

A CIÊNCIA E A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

No meio desta tensão, há um elemento que deveria funcionar como ponto de estabilidade: a ciência. A ciência é clara: as evidências acumulam-se, os dados convergem, os modelos confirmam tendências.

Mas o que temos vindo a observar é algo diferente. O regresso da contestação, não necessariamente sob a forma de negação direta mas através de dúvida, relativização, fragmentação do discurso. E isto é muito relevante, porque nos mostra que o consenso científico não garante consenso político. A ciência pode estar estabilizada no plano académico, mas não está estabilizada no espaço público. E

the most critical elements of the entire sustainability agenda emerges: the paradox of ambition.

For decades, sustainability has been built as a moral consensus. Who could oppose protecting the planet? Preserving resources? Ensuring a future for the next generations? But as we move from intention to execution, this consensus begins to fragment. Ambition has costs. The greater the ambition, the greater the cost. And the greater the cost, the greater the conflict.

Sustainability stops being a unifying idea and becomes a field of dispute between economic sectors, territories, generations and, increasingly, social classes. What was once an ethical consensus becomes a distributive problem.

And distributive problems are never neutral; they are always political.

Thus, the real challenge is not to reduce ambition. It is to manage the conflict that ambition generates.

SCIENCE AND DEMOCRATIC LEGITIMACY

Amid this tension, there is an element that should act as a point of stability: science. Science is clear; evidence accumulates, data converge and models confirm trends.

But we have been observing something different: the return of contestation, not necessarily in the form of direct denial but through doubt, relativisation and fragmentation of discourse. This is highly relevant because it shows us that scientific consensus does not guarantee political consensus. Science may be stabilised in the academic sphere, but it is not stabilised in the public space. And when the perception of science is weakened, the basis of public policies is

quando a perceção da ciência se fragiliza, a base das políticas públicas fragiliza-se com ela. Porque a ciência não opera no vazio, mas num contexto social, político e mediático e, nesse contexto, compete com narrativas mais simples, mais emocionais, mais imediatas.

Sabemos hoje, a partir de múltiplos estudos, que as pessoas não tomam decisões apenas com base em dados, mas com base em histórias, em identidades, em pertenças. Uma mensagem científica que diga "a temperatura média do planeta pode aumentar mais 1,5 graus" é racionalmente clara, mas emocionalmente distante. Já uma mensagem que diga "a sua conta de luz vai aumentar" ou "o seu emprego está em risco" é imediatamente compreendida.

Se não formos capazes de traduzir a ciência em narrativas que façam sentido na vida concreta das pessoas, corremos o risco de perder a batalha da opinião pública, mesmo com todos os factos do nosso lado.

O desafio não é apenas produzir conhecimento, mas manter a sua credibilidade e traduzir esse conhecimento em ação política sustentável.

É aqui que a questão da legitimidade nas democracias se torna central. Nenhuma política pública, por mais bem desenhada, sobrevive sem legitimidade.

Para compreender este ponto, é essencial fazer uma distinção entre legitimidade formal e legitimidade empírica ou percebida. A legitimidade formal assenta nas regras, na legalidade dos processos, na existência de instituições democráticas, na conformidade com o enquadramento constitucional. É a legitimidade do sistema, mas não é suficiente.

Existe uma segunda dimensão mais exigente, a legitimidade percebida, que depende da forma

weakened with it. Science does not operate in a vacuum, but in a social, political and media context, where it competes with narratives that are simpler, more emotional and more immediate.

We now know from multiple studies that people do not make decisions solely on data; they decide based on stories, identities and senses of belonging. A scientific message saying "the planet's average temperature may rise by another 1.5 degrees" is rationally clear but emotionally distant. A message saying "your electricity bill will increase" or "your job is at risk" is immediately understood.

If we are not able to translate science into narratives that make sense in people's everyday lives, we risk losing the battle for public opinion even with all the facts on our side.

The challenge is not only to produce knowledge, but to maintain its credibility and translate it into sustainable political action.

This is where the issue of legitimacy in democracies becomes central. No public policy, however well designed, survives without legitimacy.

To understand this point, we must distinguish between formal legitimacy and empirical or perceived legitimacy. Formal legitimacy is based on rules, the legality of procedures, the existence of democratic institutions and compliance with the constitutional framework. It is the legitimacy of the system, but it is not enough.

There is a second, more demanding dimension: perceived legitimacy, which depends on how policies are experienced by people, on perceptions of justice, fairness and pro-

como as políticas são vividas pelas pessoas, da percepção de justiça, de equidade e de proporcionalidade. Uma política pode ser formalmente irrepreensível e, ainda assim, socialmente rejeitada. Quando falamos de legitimidade percebida, falamos da experiência de quem sente que está a pagar mais do que os outros, de quem sente que não foi ouvido, de quem sente que está a ser sacrificado em nome de um bem comum que não vê nem toca. Falamos do trabalhador que vê a sua fábrica encerrar sem ter uma alternativa clara; da família que vê a conta de energia aumentar sem perceber o que ganha com isso; do agricultor que vê novas exigências ambientais sem o apoio técnico e financeiro para as cumprir.

No fim, não são as estatísticas que aceitam ou rejeitam políticas; são pessoas concretas, com histórias concretas, que sentem no seu dia a dia se a transição é proteção ou abandono, segurança ou ameaça. E é exatamente isso que vemos em muitas políticas de sustentabilidade que não falham por falta de ciência, nem por falta de legalidade. Falham porque falham no plano da legitimidade percebida. A legalidade permite decidir, mas só a legitimidade percebida permite sustentar. E sem sustentação, não há continuidade; e sem continuidade, não há transição.

E é aqui que chegamos ao ponto central de toda esta discussão. O ponto onde a sustentabilidade deixa de ser técnica e se torna política.

O DILEMA NA GESTÃO DA TRANSFORMAÇÃO

As democracias enfrentam hoje um dilema estrutural: o debate entre o fim do mundo e o fim do mês. De um lado, temos a urgência climática. A ciência diz-nos que o tempo é limitado, que os impactos são cumulativos e que o custo da inação será superior ao custo da ação. Do outro lado, temos a realidade quotidiana das pessoas que enfrentam o custo da energia, o preço dos alimentos ou a estabilidade do emprego.

portionality. A policy can be formally impeccable and still be socially rejected. When we talk about perceived legitimacy, we talk about the experience of those who feel they are paying more than others, who feel they have not been heard, who feel they are being sacrificed for a common good they neither see nor touch. We are talking about the worker who sees their factory close without a clear alternative; the family whose energy bill increases without understanding what they gain from it; the farmer who faces new environmental requirements without the technical and financial support to meet them.

In the end, it is not statistics that accept or reject policies; it is concrete people, with concrete stories, who feel in their daily lives whether the transition means protection or abandonment, security or threat. And that is exactly what we see in many sustainability policies that do not fail for lack of science or legality, but fail on the level of perceived legitimacy. Legality allows decisions to be taken, but only perceived legitimacy allows them to be sustained. Without sustainment there is no continuity, and without continuity there is no transition.

This brings us to the central point of the whole discussion: the point where sustainability ceases to be technical and becomes political.

THE DILEMMA OF MANAGING TRANSFORMATION

Democracies today face a structural dilemma: the debate between the end of the world and the end of the month. On one side, the urgency of the climate crisis. Science tells us that time is limited, that impacts are cumulative and that the cost of inaction will be higher than the cost of action. On the other, the daily reality of people dealing with energy bills, food prices and job security.

Quando falamos em “fim do mês”, não estamos a falar de um conceito abstrato. Estamos a falar da família que tem de escolher entre pagar a conta da luz ou comprar remédios; do agricultor que não sabe se as novas exigências ambientais vão permitir que continue a produzir com margem; do trabalhador que ouve falar em descarbonização da indústria e se pergunta se, daqui a cinco anos, o seu posto de trabalho existirá.

Para muitos, a transição não é uma oportunidade, mas um risco. Porque, como nos lembra o filósofo espanhol Ortega y Gasset, “eu sou eu e a minha circunstância.” E como escreveu o poeta escocês Damian Barr, “estamos todos na mesma tempestade, mas não no mesmo barco.”

O verdadeiro desafio das democracias não é escolher entre estes dois medos, mas evitar que essa escolha tenha de ser feita. É construir políticas que respondam simultaneamente ao longo prazo da sustentabilidade e ao curto prazo da sobrevivência. Porque, quando essa integração falha, a política falhará. Porque a transição exige esforço coletivo, confiança entre as pessoas, nas instituições e na distribuição dos custos e benefícios.

É aqui que instrumentos como tarifas sociais de energia, mecanismos de compensação direta, requalificação profissional, políticas ativas de emprego e redes de proteção social desempenham um papel decisivo,

uma vez que transformam o discurso da sustentabilidade, de um chamado abstrato ao sacrifício em nome do futuro, numa proposta concreta de segurança no presente.

Quando essa confiança se quebra, surge resistência. Quando surge resistência, surge bloqueio, que é o maior inimigo da sustentabilidade, não porque elimina a ambição, mas porque impede a execução.

When we talk about the “end of the month”, we are not talking about an abstract concept. We are talking about the family that must choose between paying the electricity bill or buying medicine; the farmer who does not know whether he will still be able to produce with a margin under new environmental requirements; the worker who hears about the decarbonisation of industry and wonders whether their job will still exist five years from now.

For many, the transition is not an opportunity but a risk. Because, as the Spanish philosopher Ortega y Gasset reminds us, “I am myself and my circumstances.” And as the Scottish writer Damian Barr put it, “we are all in the same storm, but not in the same boat.”

The real challenge for democracies is not to choose between these two fears, but to prevent such a choice from having to be made. It is to design policies that respond simultaneously to the long term of sustainability and the short term of survival. If this integration fails, politics will fail, because the transition requires collective effort, trust between people, trust in institutions and trust in how costs and benefits are distributed.

This is where instruments such as social energy tariffs, direct compensation mechanisms, professional retraining, active employment policies and social safety nets play a decisive role,

because they turn the discourse of sustainability from an abstract call for sacrifice in the name of the future into a concrete proposal for security in the present.

When that trust is broken, resistance appears. When resistance appears, blockage follows – and blockage is the greatest enemy of sustainability, not because it eliminates ambition but because it prevents implementation.

Neste contexto, a sustentabilidade tornou-se um novo eixo de polarização política entre ciência e negacionismo, entre planeamento e imediatismo, entre políticas públicas e populismo. Esta polarização simplifica problemas complexos, transformando transições estruturais em slogans e reduzindo políticas públicas a escolhas binárias. E isso fragiliza a qualidade da decisão.

O risco não é apenas político, mas sistémico, porque compromete a capacidade das democracias para gerir transformação.

A NOVA FASE DA SUSTENTABILIDADE

As últimas semanas e meses mostram que estamos a entrar numa nova fase da sustentabilidade. Uma fase em que deixa de ser apenas uma agenda ambiental e passa a ser uma agenda estratégica. As consequências recentes da guerra no Irão nos mercados energéticos tornaram evidente que a dependência energética é vulnerabilidade e que a autonomia energética é poder.

A sustentabilidade torna-se, assim, uma questão de segurança, de resiliência económica, de autonomia política e isto altera profundamente a forma como a agenda é percecionada, deixando de ser vista como custo para passa a ser vista como investimento estratégico.

Quando falamos em investir em energias renováveis, em eficiência energética, em infraestruturas resilientes e em sistemas alimentares mais diversificados, não estamos apenas a falar de emissões mas em reduzir a vulnerabilidade a choques externos, sejam eles guerras, crises de abastecimento ou desastres climáticos. Uma rede elétrica mais diversificada, infraestruturas adaptadas a eventos extremos, cidades mais preparadas e cadeias de valor menos frágeis são, ao mesmo tempo, políticas climáticas e políticas de segurança nacional.

In this context, sustainability has become a new axis of political polarisation: between science and denialism, planning and immediacy, public policy and populism. This polarisation simplifies complex problems, turning structural transitions into slogans and reducing public policies to binary choices. That weakens the quality of decision-making.

The risk is not only political but systemic, because it undermines democracies' ability to manage transformation.

THE NEW PHASE OF SUSTAINABILITY

The last few weeks and months show that we are entering a new phase of sustainability. A phase in which it is no longer just an environmental agenda but a strategic agenda. The recent consequences of the war in Iran for energy markets have made it clear that energy dependence is a vulnerability and that energy autonomy is power.

Sustainability thus becomes a question of security, economic resilience and political autonomy, and this profoundly changes how the agenda is perceived, as it ceases to be seen as a cost and starts to be seen as a strategic investment.

When we talk about investing in renewable energy, energy efficiency, resilient infrastructure and more diversified food systems, we are not only talking about emissions but about reducing vulnerability to external shocks – whether wars, supply crises or climate disasters. A more diversified electricity grid, infrastructure adapted to extreme events, better prepared cities and less fragile value chains are at once climate policies and national security policies.

Mas essa mudança de percepção não elimina o dilema, apenas o reformula. E é por isso que a sustentabilidade tem de ser, antes de mais, uma agenda partilhada, porque partilhamos o mesmo planeta. Tem de ser uma agenda colaborativa, porque nenhum país resolve o problema sozinho. Tem de ser uma agenda inclusiva, porque sem representação global, não há legitimidade global.

Tem, igualmente, de ser uma agenda realista, porque vivemos com dois medos ao mesmo tempo: o fim do mundo e o fim do mês. E enquanto estes dois medos não forem tratados em conjunto, não haverá transição sustentável duradoura.

No fundo, a pergunta que a sustentabilidade nos coloca não é apenas “como salvamos o planeta”, mas “como queremos organizar a nossa vida em comum nas próximas décadas”: que tipo de economia queremos, que tipo de contrato social, que tipo de relação entre gerações. Se esquecermos que a razão última desta agenda são as pessoas – a sua vida, os seus direitos, as suas esperanças – corremos o risco de ganhar a batalha das metas e perder a batalha da legitimidade. Se a resposta for construída com medo, desconfiança e exclusão, teremos uma transição conflituosa e frágil. Se for construída com participação, colaboração e justiça, poderemos transformar a maior crise da nossa geração na maior oportunidade de renovação democrática e económica.

A sustentabilidade só será global se for partilhada, só será eficaz se for colaborativa, e só será duradoura se for justa e verdadeiramente representativa.

Texto adaptado com base no discurso proferido no lançamento do Núcleo de Brasília do Grupo Luso-Brasileiro de Sustentabilidade na Embaixada de Portugal no Brasil, em Brasília a 14 de abril de 2026.

SOBRE O AUTOR

Bernardo Ivo Cruz é professor convidado na Universidade Católica Portuguesa, na Nova School of Law e na Universidade de Évora, onde exerce também funções como diretor do Colégio para a Transformação e Liderança. Foi Secretário de Estado da Internacionalização e Subsecretário de Estado Adjunto e dos Negócios Estrangeiros. Tem mais de 30 anos de experiência em governo, ensino superior, setor público e privado, organizações internacionais e terceiro setor. Membro da direção do Clube de Lisboa.

But this change in perception does not eliminate the dilemma; it only reformulates it. That is why sustainability must, above all, be a shared agenda, because we share the same planet. It must be a collaborative agenda, because no country can solve the problem alone. And it must be an inclusive agenda, because without global representation there is no global legitimacy.

It must also be a realistic agenda, because we live with two fears at the same time: the end of the world and the end of the month. As long as these two fears are not addressed together, there will be no lasting sustainable transition.

Ultimately, the question sustainability puts to us is not just “how do we save the planet” but “how do we want to organise our life in common over the coming decades”: what kind of economy we want, what kind of social contract and what kind of relationship between generations. If we forget that the ultimate reason for this agenda is people – their lives, their rights, their hopes – we risk winning the battle of targets and losing the battle of legitimacy. If the response is built on fear, mistrust and exclusion, we will have a conflictual and fragile transition. If it is built on participation, collaboration and justice, we may turn the greatest crisis of our generation into the greatest opportunity for democratic and economic renewal.

Sustainability will only be global if it is shared, it will only be effective if it is collaborative, and it will only be lasting if it is just and truly representative.

Text adapted from the keynote speech delivered in the Luso-Brazilian Sustainability Group, at the Portuguese Embassy in Brasília on 13 April 2026.

ABOUT THE AUTHOR

Bernardo Ivo Cruz is a Visiting Professor at the Portuguese Catholic University, Nova School of Law and the University of Évora, where he also serves as Director of the College for Transformation and Leadership. He served as Secretary of State for Internationalisation and as Deputy Secretary of State to the Minister of Foreign Affairs. He has over 30 years of experience across government, higher education, the public and private sectors, international organisations and civil society. Member of the Board of the Club of Lisbon.

BRIEF 1/2026

Título *Title*

Cooperação Internacional, Desafios e Caminhos para a Implementação da Agenda de Sustentabilidade – Ciência, Legitimidade e Coesão Social

International Cooperation, Challenges and Pathways for Implementing the Sustainability Agenda – Science, Legitimacy and Social Cohesion

Autor *Author*

Bernardo Ivo Cruz

Data *Date*

Abril *April* 2026

Edição de conteúdos *Text editing*

Patrícia Magalhães Ferreira

Design e paginação *Design*

Rita Romeiras

Copyright © Clube de Lisboa

Parceiros *Partnership*



PLATAFORMA
CRESCIMENTO
SUSTENTÁVEL

UNIVERSIDADE
AUTÓNOMA
DE LISBOA



Projeto *Project*

**DESAFIOS
GLOBAIS**

PARA O
DESENVOLVIMENTO

Cofinanciamento *Cofinancing*



#clubedelisboa
#DGD
#desafiosglobaisdodesenvolvimento



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.

The Club of Lisbon is an association with individual and collective members who share the vision of Lisbon as a global city and a hub for reflection, debate and action on relevant international issues, including sustainable development, globalisation and security, with particular attention to future challenges and to the role of Portugal in Europe and the world.



cl@clubelisboa.pt



www.clubelisboa.pt

SIGA-NOS! FOLLOW US!



instagram.com/clubedelisboa



facebook.com/cluboflisbon



linkedin.com/company/clube-de-lisboa



youtube.com/clubedelisboa