

CONFLITOS DE INTERESSE E PARALISIA INSTITUCIONAL: A CRISE DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

CONFLICTS OF INTEREST AND INSTITUTIONAL PARALYSIS: THE CRISIS OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL

CONFLICTOS DE INTERÉS Y PARÁLISIS INSTITUCIONAL: LA CRISIS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

Julia Barbosa Marrafon¹

Resumo

O Conselho de Segurança das Nações Unidas ocupa posição central na manutenção da paz e da segurança internacionais, mas enfrenta crescentes desafios decorrentes de conflitos de interesse entre seus membros permanentes, o que compromete sua legitimidade e eficácia. O trabalho analisa a atuação do órgão desde o fim da Guerra Fria até o presente, destacando episódios como a invasão do Iraque, a guerra civil na Síria e a guerra da Ucrânia, que evidenciam sua incapacidade de responder de forma efetiva diante de situações que envolvem diretamente grandes potências ou seus aliados estratégicos. Consta-se que o uso recorrente do veto paralisa decisões cruciais e reforça uma estrutura que reflete a correlação de forças do pós-Segunda Guerra Mundial, hoje incompatível com a realidade de um sistema internacional multipolar. A pesquisa utiliza abordagem qualitativa e revisão bibliográfica, articulando análise histórica e teórica a partir de referenciais das Relações Internacionais, em especial das perspectivas realista e liberal. Conclui que a crise do Conselho decorre não apenas de sua estrutura anacrônica, mas também da postura das potências permanentes, que priorizam interesses unilaterais em detrimento do coletivo. O estudo aponta que, sem reformas institucionais profundas e mudança de comportamento dos membros permanentes, o órgão continuará limitado em sua capacidade de promover governança global eficaz.

Palavras-chave: Conselho de Segurança da ONU; veto; conflitos de interesse; reforma; legitimidade.

Abstract

The United Nations Security Council occupies a central position in the maintenance of international peace and security, but it faces growing challenges arising from conflicts of interest among its permanent members, which undermine its legitimacy and effectiveness. This paper analyzes the Council's performance from the end of the Cold War to the present, highlighting episodes such as the invasion of Iraq, the Syrian civil war, and the war in Ukraine, which demonstrate its inability to respond effectively to situations that directly involve major powers or their strategic allies. It is observed that the recurrent use of the veto paralyzes crucial decisions and reinforces a structure that reflects the post-Second World War balance of power, which is now incompatible with the reality of a multipolar international system. The research adopts a qualitative approach and a bibliographic review, combining historical and theoretical analysis based on International Relations frameworks, particularly realist and liberal perspectives. It concludes that the Council's crisis stems not only from its anachronistic structure, but also from the stance of the permanent powers, which prioritize unilateral interests over collective ones. The study argues that without profound institutional reforms and changes in the behavior of permanent members, the body will remain limited in its ability to promote effective global governance.

Keywords: UN Security Council; veto; conflicts of interest; reform; legitimacy.

Resumen

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ocupa una posición central en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, pero enfrenta crecientes desafíos derivados de los conflictos de interés entre sus miembros permanentes, lo que compromete su legitimidad y eficacia. El trabajo analiza la actuación del órgano desde el final de la Guerra Fría hasta la actualidad, destacando episodios como la invasión de Iraq, la guerra civil en Siria y la guerra en Ucrania, que evidencian su incapacidad para responder de manera efectiva ante situaciones que involucran directamente a grandes potencias o a sus aliados estratégicos. Se constata que el uso recurrente del veto paraliza decisiones cruciales y refuerza una estructura que refleja la correlación de fuerzas del período

¹ Graduanda em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Internacional - UNINTER

posterior a la Segunda Guerra Mundial, hoy incompatible con la realidad de un sistema internacional multipolar. La investigación utiliza un enfoque cualitativo y una revisión bibliográfica, articulando un análisis histórico y teórico a partir de referentes de las Relaciones Internacionales, especialmente de las perspectivas realista y liberal. Concluye que la crisis del Consejo se debe no solo a su estructura anacrónica, sino también a la postura de las potencias permanentes, que priorizan intereses unilaterales en detrimento del interés colectivo. El estudio señala que, sin reformas institucionales profundas y un cambio de comportamiento de los miembros permanentes, el órgano continuará limitado en su capacidad para promover una gobernanza global eficaz.

Palabras clave: Consejo de Seguridad de la ONU; veto; conflictos de interés; reforma; legitimidad.

1 Introdução

Ao longo das últimas décadas, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) consolidou-se como o principal órgão de manutenção da paz e da segurança internacionais, desempenhando papel central na governança global. Entretanto, em um mundo cada vez mais multipolar e marcado por rivalidades entre grandes potências, sua capacidade de atuação vem sendo crescentemente questionada.

Nesse contexto, este trabalho tem por objeto analisar os conflitos de interesse e a consequente paralisia institucional do Conselho de Segurança, problematizando a perda de legitimidade e eficácia de um órgão que deveria funcionar como guardião da ordem internacional.

O objetivo geral consiste em examinar de que modo os interesses das potências permanentes condicionam a atuação do CSNU e comprometem sua capacidade de cumprir o mandato previsto na Carta da ONU. Como objetivos específicos, pretende-se: (i) analisar a atuação do órgão em crises internacionais recentes, evidenciando a recorrente paralisia decisória; (ii) discutir o impacto do uso do veto na credibilidade do sistema multilateral; e (iii) refletir sobre propostas e desafios para a reforma do Conselho, avaliando sua viabilidade diante do atual cenário internacional.

Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa e exploratória, fundamentada em revisão bibliográfica de obras especializadas, documentos oficiais das Nações Unidas e literatura teórica de Relações Internacionais, com ênfase nas perspectivas realistas e liberais.

Por fim, a estrutura do trabalho organiza-se em três seções principais. A primeira examina a formação, as funções e os mecanismos de atuação do CSNU, ressaltando o poder de veto e sua relação com a assimetria entre os Estados. A segunda analisa crises internacionais recentes, destacando situações em que a atuação do CSNU foi comprometida por interesses particulares das potências permanentes. A terceira discute o problema da legitimidade e as

propostas de reforma, explorando tanto os obstáculos políticos quanto os caminhos possíveis para revitalizar o órgão.

2 O conselho de segurança das nações unidas: estruturas e funções

Desde sua criação em 1945, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) constitui o principal órgão responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais. Sua centralidade no sistema das Nações Unidas confere-lhe um papel estratégico na governança global, sobretudo em contextos de crise.

O sistema das Nações Unidas demonstra como ambos os elementos, poder e direito, estão simultaneamente presentes na sociedade internacional. O Conselho de Segurança é estruturado de acordo com a realidade do poder desigual entre os Estados. As grandes potências (Estados Unidos, China, Rússia, Reino Unido e França) são os únicos membros permanentes com autoridade para vetar decisões. Isso simplesmente reconhece a realidade do poder desigual na política mundial. As grandes potências já possuem, de fato, um poder de veto: seria muito difícil obrigá-las a fazer algo para o qual não estivessem dispostas. Esse é o “elemento realista de poder e desigualdade” na sociedade internacional (Sørensen; Møller; Jackson, 2022, p. 81).

O Conselho de Segurança, ao refletir a desigualdade de poder entre os Estados, incorpora um elemento tipicamente realista na arquitetura das Nações Unidas. O direito de veto concedido exclusivamente às grandes potências não apenas institucionaliza essa disparidade, como reconhece pragmaticamente a impossibilidade de impor decisões a atores que concentram poder político, militar e econômico.

Assim, a organização internacional, embora fundada sobre princípios jurídicos e normativos, permanece profundamente condicionada pelas dinâmicas assimétricas de poder, revelando os limites da igualdade formal entre Estados soberanos no contexto da sociedade internacional.

2.1 Funções, composição e atribuições do conselho

A compreensão das funções e atribuições do Conselho de Segurança é fundamental para o debate sobre sua atuação e eventual reforma. As especificações do órgão mais relevante das Nações Unidas são descritas nas disposições da Carta da ONU:

Art. 24:

1. A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles.
2. No cumprimento desses deveres, o Conselho de Segurança agirá de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. As atribuições específicas do Conselho de

Segurança para o cumprimento desses deveres estão enumeradas nos Capítulos VI, VII, VIII e XII [...] (United Nations, 1945, p. 18).

“O Conselho de Segurança é o mais importante órgão internacional do mundo. Os países lhe conferem legitimidade porque ele pode autorizar o uso da força para a manutenção da paz ou até mesmo para uma guerra, como ocorreu na Coreia, no Kuwait e no Afeganistão” (Fasulo, 2021, p. 58 – tradução da autora). Em suma, visto que as atribuições atreladas à paz e a segurança internacionais pertencem ao Conselho de Segurança, isso o torna o órgão mais importante no mundo. Essa importância é reiterada por duas competências privativas do Conselho:

A Carta concede ao Conselho de Segurança dois conjuntos de poderes que o diferenciam de qualquer outro órgão intergovernamental. O primeiro é o poder de tomar decisões que são juridicamente obrigatórias para os Estados-membros. O segundo poder, exclusivo do Conselho, é a sua autoridade, prevista no Capítulo VII, para fazer cumprir suas decisões por meio de sanções (Artigo 41) ou pelo uso da força militar (Artigo 42), embora apenas em situações que representem uma “ameaça à paz e à segurança internacionais (Von Einsiedel; Malone, 2016, p. 182).

Dessa forma, as decisões juridicamente vinculantes fazem com que na teoria (ou ao menos conforme as disposições da Carta da ONU) essas decisões sejam de caráter obrigatório para todos os membros da ONU. Além disso, o Conselho possui ferramentas para que suas decisões sejam cumpridas, sejam elas pela imposição de sanções ou até mesmo o uso da força, em situações que sejam uma ruptura da paz, conforme disposições da Carta da ONU.

As diferentes abordagens teóricas das Relações Internacionais oferecem interpretações distintas sobre a atuação dos Estados no sistema internacional. Enquanto algumas vertentes privilegiam a competição por poder e segurança, outras destacam a importância da cooperação e das instituições multilaterais. Nesse contexto, a forma como os teóricos compreendem a política externa varia de acordo com suas preocupações analíticas centrais, como se observa na distinção entre as abordagens realista e liberal:

Teóricos de política externa que se preocupam com questões de defesa ou segurança tendem a adotar uma abordagem realista, enfatizando o inevitável choque de interesses entre os atores estatais, cujos resultados são vistos como determinados pelo poder relativo dos Estados. Por outro lado, aqueles que se dedicam a questões multilaterais tendem a adotar uma abordagem liberal, ressaltando o papel das instituições internacionais, como as Nações Unidas (Sørensen; Møller; Jackson, 2022, p. 280).

A relevância e a importância do Conselho também é refletida pelo conjunto de países que compõem a membresia permanente. Weiss e Daws (2018) argumentam que a Carta da ONU emponderou as maiores potências da época, ou seja, os vitoriosos da II Guerra Mundial, com privilégios e responsabilidades especiais.

Os privilégios especiais que os autores mencionam são a membresia permanente no conselho e o chamado poder de veto. Segundo o art. 23 da Carta das Nações Unidas (1945), o Conselho de Segurança é composto por quinze membros, sendo cinco permanentes: China, França, Rússia (à época, União Soviética), Reino Unido e Estados Unidos, e dez eleitos pela Assembleia Geral para mandatos temporários. A escolha dos membros não permanentes deve levar em conta tanto sua contribuição para a manutenção da paz e segurança internacionais quanto a necessidade de uma distribuição geográfica equilibrada.

Uma observação importante, relacionada aos membros não permanentes também chamados de rotativos diz respeito à quantidade de assentos destinados a esses países. Weiss e Daws (2018) recordam que, no momento da criação do órgão, o número de membros não permanentes era de 6 (seis). Apenas em 1963 foi realizada a única reforma do Conselho até o presente momento, a qual aumentou esse número de 6 (seis) para os atuais 10 (dez) membros.

A Carta da ONU estabeleceu os ritos relativos à votação das resoluções propostas no âmbito do Conselho.

Art. 27: 1. Cada membro do Conselho de Segurança terá um voto; 2. As decisões do Conselho de Segurança, em questões processuais, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros; 3. As decisões do Conselho de Segurança, em todos os outros assuntos, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes, ficando estabelecido que, nas decisões previstas no Capítulo VI e no parágrafo 3 do artigo 52, aquele que for parte em uma controvérsia se absterá de votar (United Nations, 1945, p. 20).

Nesse sentido, sobre as regras relacionadas ao voto, comentam Von Einsiedel e Malone sobre o quórum necessário das votações e a questão do veto por algum membro permanente:

Uma resolução (não processual) requer nove votos afirmativos e a ausência de veto para ser adotada pelo Conselho. A exigência tanto de uma supermaioria quanto do consentimento dos membros permanentes (P-5) é fundamental para a legitimidade das decisões do Conselho. Por outro lado, qualquer falha em agir diante de uma grande crise de segurança internacional compromete a credibilidade do Conselho como o principal órgão de gestão de crises do mundo (Von Einsiedel; Malone, 2016, p. 183).

Em suma, o Conselho de Segurança das Nações Unidas exerce um papel fundamental na ordem internacional do pós-Segunda Guerra Mundial. Um órgão com atribuições únicas e com a responsabilidade de manter a paz e a segurança internacionais. São essas atribuições que fazem com que esse órgão seja o mais importante das Nações Unidas, mas também faz com que o Conselho represente por vezes o conflito de interesses entre as potências que dele fazem parte.

2 Análise de crises internacionais recentes e a atuação do conselho de segurança das nações unidas

Uma das maiores críticas, senão a maior, ao Conselho de Segurança refere-se à sua atuação e aos limites dessa atuação diante de crises internacionais, sobretudo na ocorrência de conflitos graves que, de alguma forma, envolvam direta ou indiretamente os membros permanentes do Conselho ou seus aliados de primeira ordem.

Ao se analisar o contexto histórico posterior ao fim da Guerra Fria e o início do século XXI, identificam-se acontecimentos-chave que evidenciam a ineficiência ou a incapacidade do Conselho de Segurança em atuar diante de situações extremas.

O principal marco da nova configuração da ordem mundial após o término da Guerra Fria são os Atentados de 11 de setembro de 2001. Os ataques terroristas perpetrados em Nova York promoveram uma coesão internacional até então inédita no período da Guerra Fria; entretanto, esse novo cenário também reacendeu debates acerca dos limites e da efetividade da atuação do Conselho de Segurança.

Os atentados terroristas de 11 de setembro restauraram temporariamente a unidade dentro do Conselho, que articulou uma resposta robusta. Essa resposta incluiu a concessão de uma autorização ampla para a ação militar dos Estados Unidos no Afeganistão, onde a Al-Qaeda havia planejado os ataques; o fortalecimento de um regime de sanções contra a Al-Qaeda e o Talibã, originalmente adotado em 2000; e a imposição de obrigações antiterroristas vinculantes a todos os Estados-membros por meio da Resolução 1373 do Conselho de Segurança. Essas medidas demonstraram o potencial do Conselho quando há unidade de propósito (Von Einsiedel; Malone, 2016, p. 186).

A unidade de consenso vista logo após os Atentados mostrou a capacidade do Conselho agir, diante de situações de ameaça à paz e segurança internacionais. Todavia, ainda nesse contexto, a autoridade do órgão internacional mais importante do mundo foi colocada à teste, com a intensão dos Estados Unidos de invadirem o Iraque, sob alegações de armas de destruição em massa.

Conforme citado anteriormente, disposto na Carta das Nações Unidas, é responsabilidade do Conselho de Segurança, a autorização do uso da força, em casos que constituem ameaça ou ruptura da paz e segurança internacionais, significando que, qualquer ação no Iraque, deveria ser aprovada pelo Conselho, da mesma forma a qual fora aprovada a intervenção no Afeganistão.

Mohamed ElBaradei, da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), informou ao Conselho que o Iraque não estava em processo de reconstituir seu programa nuclear. Fortes divisões dentro do P5 vieram à tona, com a França ameaçando vetar qualquer tentativa de recorrer à guerra, posição apoiada por Alemanha, Rússia e China. Em uma última tentativa pela chamada “via da ONU”, Estados Unidos, Reino Unido e Espanha apresentaram um projeto de resolução declarando que o Iraque havia falhado em aproveitar a “última oportunidade” concedida pela Resolução 1441. Caso fosse aprovada, essa resolução teria fornecido uma justificativa para o uso da força. No entanto, o impasse dentro do P5 persistiu e, em 19 de março de 2003, iniciou-se a invasão do Iraque por uma coalizão liderada

pelos Estados Unidos, sem a autorização do Conselho de Segurança (Von Einsiedel; Malone, 2016, p. 559).

Esse episódio provocou uma profunda crise de relevância na ONU, com os defensores da guerra criticando a organização por sua suposta incapacidade de responsabilizar um Estado-membro (no caso, o Iraque) pelo descumprimento de suas obrigações, enquanto os críticos da guerra condenaram a ONU por não ter conseguido impedir os Estados Unidos de conduzirem um conflito considerado ilegal.

Uma tendência mais recente, e possivelmente mais impactante, na dinâmica do Conselho de Segurança é o ressurgimento de uma intensa rivalidade entre “Leste e Oeste”. A partir de 2014, diante dos sucessivos impasses entre os membros permanentes (P-5) em relação aos conflitos na Síria e Líbia, por consequência da Primavera Árabe, e na Ucrânia, consolidou-se o temor de que o Conselho viesse a ser progressivamente marginalizado pelo avanço de uma nova Guerra Fria.

Entretanto, a lua de mel não estava destinada a durar. As revoltas da Primavera Árabe de 2011 acabaram por se mostrar divisivas para o P-5, que começou a divergir sobre a suposta atuação excessiva da OTAN na Líbia. As relações entre os dois blocos deterioraram-se ainda mais diante da questão de como responder à escalada da guerra civil na Síria, analisada tanto por Moscou quanto pelo P-3 sob a ótica de seus interesses concorrentes na região mais ampla. Enquanto isso, a China pareceu alinhar-se à Rússia mais por considerações táticas do que por interesses específicos ligados à Síria. Posteriormente, a invasão discreta da Rússia e a subsequente anexação da Península da Crimeia, na primavera de 2014, levaram a uma grave ruptura nas relações entre Oriente e Ocidente, tanto dentro quanto fora do Conselho. (Von Einsiedel; Malone, 2016, p. 197).

A situação da Ucrânia em específico, demonstrou a incapacidade do Conselho, mais uma vez, em lidar ou solucionar situações de ameaça ou ruptura da paz e segurança internacionais. Quase 20 (vinte) anos após a invasão do Iraque pelos Estados Unidos, relembra Brands (2024), a Rússia iniciou uma invasão em larga escala contra a Ucrânia, ampliando drasticamente a guerra iniciada em 2014 e dando início ao maior conflito na Europa desde a II Guerra Mundial.

As duas maiores violações territoriais ocorridas no século XXI, em contexto pós-guerra fria, foram perpetradas pelos dois membros permanentes mais importantes e relevantes do Conselho de Segurança, que ignoraram os dizeres da Carta das Nações Unidas, em flagrante delito do Direito Internacional.

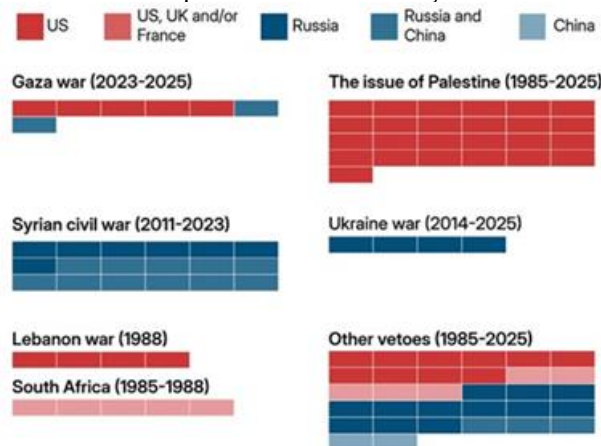
Artigo 2. A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios: [...] 4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força

contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas (United Nations, 1945, p. 02).

Esse cenário evidencia a fragilidade da ordem internacional diante da atuação unilateral de grandes potências, revelando como os próprios guardiões da legalidade internacional podem se tornar seus maiores transgressores, comprometendo a credibilidade do sistema multilateral e enfraquecendo os mecanismos de governança global previstos na Carta da ONU.

Porém, não é apenas em situações de interesses diretos das potências permanentes do Conselho, que refletem a inefetividade do órgão. Situações que envolvam aliados diretos das potências, também influenciam o posicionamento das potências em votos afirmativos ou vetos, nas resoluções propostas no Conselho.

Figura 1: Vetos dos membros permanentes em resoluções no Conselho de Segurança



Fonte: UN (2025).

Conforme os dados da ONU, em temas que de alguma forma relacionam as potências permanentes, ou aliados de extrema importância, o P5 se comportou da seguinte forma:

Os Estados Unidos se destacam por terem vetado todas as resoluções relativas à questão da Palestina entre 1985 e 2025, demonstrando um histórico de proteção sistemática aos interesses de Israel. Além disso, vetaram diversas resoluções relacionadas à guerra em Gaza (2023–2025), acompanhados em alguns momentos por Reino Unido e/ou França, como também fizeram em relação à guerra no Líbano (1988) e ao regime do apartheid na África do Sul (1985–1988).

Por outro lado, a Rússia e a China vetaram conjuntamente todas as resoluções propostas sobre a guerra civil na Síria (2011–2023), evidenciando sua aliança estratégica em defesa do regime de Bashar al-Assad. Ambos também vetaram resoluções sobre o conflito em Gaza que visavam classificar o Hamas como organização terrorista, sinalizando uma oposição à abordagem ocidental na região.

No caso da guerra da Ucrânia (2014–2025), a Rússia foi a principal responsável pelos vetos, isolando-se em suas posições defensivas frente às críticas da comunidade internacional, com China mantendo certa distância e sem exercer vetos nesse tema específico.

A análise dos vetos lançados pelos membros permanentes do Conselho de Segurança revela um padrão recorrente: sempre que as situações em pauta envolvem diretamente essas potências ou seus aliados estratégicos de primeira ordem, o processo decisório do órgão é paralisado. Nessas circunstâncias, não há espaço para consensos efetivos, e qualquer resolução que possa representar um avanço na solução da crise é sistematicamente barrada pelo uso do veto.

Esse mecanismo, embora originalmente concebido como forma de preservar o equilíbrio entre as grandes potências, tem se mostrado um obstáculo estrutural à ação coletiva em contextos de alta sensibilidade geopolítica. Assim, o Conselho de Segurança acaba por falhar justamente quando sua atuação se faz mais necessária, comprometendo sua credibilidade e sua capacidade de promover a paz e a segurança internacionais.

Infelizmente, a unidade geral do P5 em torno da resposta a crises raramente se traduz em disposição para abordar um conflito emergente antes que ele se transforme em derramamento de sangue generalizado. Apesar da ênfase da Carta da ONU na ação precoce e no papel preventivo do Conselho de Segurança, o histórico do Conselho em prevenção de conflitos continua sendo insatisfatório. De fato, na ausência de uma grande crise capaz de mobilizar ação coletiva, o Conselho tende a manter-se à margem, devido à persistente prevalência das preocupações com a soberania e, principalmente, aos interesses dos membros permanentes do P5 (Von Einsiedel; Malone 2016, p. 843).

Ademais, o Conselho de Segurança, embora concebido como o principal guardião da paz e da segurança internacionais, frequentemente se mostra incapaz de agir de maneira eficaz diante de crises que envolvem os interesses diretos das grandes potências ou de seus aliados estratégicos. O uso recorrente do veto por parte dos membros permanentes paralisa qualquer tentativa de resolução, mesmo quando há potencial para iniciativas diplomáticas construtivas, evidenciando as estratégias políticas em ganho de poder.

Esse aparente conflito de poder entre o P5, evidenciado no Conselho de Segurança, pode ser analisado sobre a perspectiva teórica das relações internacionais, do denominado “realismo ofensivo” de Mearsheimer:

É por isso que Mearsheimer se refere à sua teoria como “realismo ofensivo”, a qual se baseia na premissa de que as grandes potências “estão sempre em busca de oportunidades para obter poder sobre seus rivais, tendo a hegemonia como objetivo final”. Mearsheimer, como outros realistas, acredita que seu argumento possui aplicação geral em todos os lugares e épocas. Sempre houve e sempre haverá uma luta entre Estados-nação por poder e dominação no sistema internacional. E não há nada

que alguém possa fazer para impedir isso. A luta e o conflito internacional entre grandes potências são inevitáveis (Sørensen; Møller; Jackson, 2022, p. 120).

O Conselho de Segurança se tornou, sobretudo a partir do século XXI, uma arena de disputas políticas e de interesses dos membros permanentes. A prevalência de preocupações com a soberania e, sobretudo, a prioridade conferida aos interesses geopolíticos dos P5 impedem que o Conselho cumpra plenamente seu papel no enfrentamento antecipado de conflitos.

Nesse contexto, a paralisia institucional do órgão não é apenas uma falha pontual, mas uma fragilidade estrutural que compromete sua legitimidade e eficácia no sistema internacional contemporâneo.

3 Legitimidade e reforma do conselho de segurança

Atualmente, a legitimidade do Conselho de Segurança encontra-se comprometida, sobretudo em razão da falta de representatividade, especialmente no que se refere à composição de sua membresia permanente. Essa estrutura reflete a correlação de forças do período imediatamente posterior à II Guerra Mundial, desconsiderando as profundas transformações ocorridas na ordem internacional ao longo das últimas décadas.

Hoje, diversos países exercem papel de destaque no cenário global, seja do ponto de vista econômico, político ou demográfico, e reivindicam, com legitimidade, uma participação mais equitativa nas decisões do órgão. A manutenção de uma estrutura anacrônica compromete a eficácia e a credibilidade do Conselho, além de gerar tensões quanto à sua capacidade de representar, de maneira justa e plural, os interesses da comunidade internacional contemporânea.

Ao menos desde o início do século XXI, propostas de reforma do Conselho foram aventadas, visando torná-lo legítimo, representativo e, sobretudo, mais funcional, podendo de fato cumprir com seus objetivos listados na Carta da ONU.

3.1 Propostas históricas e tentativas de reforma

Após a reforma do Conselho ocorrida em 1965, as primeiras iniciativas para uma nova rodada de reformas tiveram início apenas no final do século XX, mais especificamente entre 1996 e 1997, sob a liderança de Razali Ismail, então Presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas. “Em março de 1997, o presidente da Assembleia Geral, Razali Ismail, da Malásia, apresentou um plano para adicionar cinco assentos permanentes e quatro assentos não permanentes, sendo que os primeiros não teriam poder de veto” (Weiss; Daws; 2018, p. 911).

Os cinco membros permanentes adicionais teriam consistido em um Estado-membro em desenvolvimento da África, um da Ásia, um da América Latina e do Caribe, e dois de Estados industrializados. Os quatro membros não permanentes incluiriam um Estado africano, um asiático, um da Europa Oriental e um da América Latina e do Caribe (Von Einsiedel; Malone 2016, p. 162 – tradução nossa).

Após a proposta aventada por Razali Ismail, foram formados grupos políticos com o intuito de se apresentarem como possíveis “merecedores” das futuras vagas permanentes em um Conselho reformado. Assim o G4, o Uniting for Consensus e o Consenso de Ezulwini.

O primeiro coincidia com as propostas dos países do G-4: Brasil, Alemanha, Índia e Japão, e incluía novos membros permanentes. O segundo, refletindo a pressão do grupo “Unindo para o Consenso” (UfC), que havia substituído o antigo “clube do café”: Itália, Paquistão, Espanha, Argentina, Canadá, México, Coreia, Colômbia e Turquia, favorecia novos assentos renováveis a cada quatro anos, em oposição a novos membros permanentes. O grupo africano, refletindo seu Consenso de Ezulwini, buscou dois assentos permanentes com poder de veto para países africanos, além de cinco assentos não permanentes para a África (Weiss; Daws; 2018, p. 911).

Em 2005, Koffi Annan, então Secretário Geral da ONU, propôs dois possíveis planos para a reforma do Conselho: Plano A e Plano B. Baccarini (2018) explana que o Plano A previa a criação de seis novos membros permanentes e três novos membros rotativos. Já o Plano B propunha a criação de oito membros semipermanentes, com mandatos de quatro anos e possibilidade de reeleição, além da adição de um assento rotativo. Entretanto, um aspecto tão relevante quanto a própria expansão do Conselho é a questão do poder de veto, prerrogativa atualmente restrita aos cinco membros permanentes (P5). Em nenhuma das propostas de reforma apresentadas no Plano Annan o veto seria estendido aos novos membros permanentes, permanecendo esse privilégio exclusivo do P5 (Baccarini, 2018).

De modo geral, todos os membros da Organização, exceto os permanentes (P5), costumam criticar o veto por considerá-lo antidemocrático, já que permite barrar resoluções unilateralmente. Por isso, as discussões sobre sua eventual ampliação a novos membros permanentes são praticamente inexistentes, diante da firme oposição do P5 em abrir mão dessa exclusividade. Além dos grupos políticos mencionados, se posicionando acerca da reforma (G4, UfC e Ezulwini), um novo grupo, o L69 foi formado.

Ao final das reuniões de grupos em 2007, surgiu um novo grupo (conhecido como L69), que elaborou uma resolução aparentemente redigida pela Índia, mas apoiada por Brasil, África do Sul e Nigéria (UNGA 2007). Mais importante do que o próprio projeto de resolução foram os acordos firmados entre os países do IBSA (Índia, Brasil e África do Sul) em relação à reforma do Conselho de Segurança (Baccarini, 2018, p. 100).

Baccarini (2018) pontua, entretanto, que a AGNU não chegou a um comum acordo, frustrando as negociações. Todavia, em 2007, diversos países acordaram a criação do Fórum de Negociações Intergovernamentais para discutir propostas de reforma. No entanto, cada nova sugestão encontrava resistência por parte de ao menos um dos membros permanentes, impedindo a formação de consenso.

As novas tentativas relacionadas a reforma do Conselho, foram apresentadas na Cúpula do Futuro, realizada em 2024, no contexto do início dos 80 anos da ONU. O Pacto do Futuro propõe mudanças em áreas como desenvolvimento sustentável, segurança internacional, tecnologia e inovação, destacando, entre elas, a necessidade de reformar a governança global, âmbito no qual se insere a reforma do Conselho de Segurança.

AÇÃO 39. REFORMAREMOS O CONSELHO DE SEGURANÇA, RECONHECENDO A URGENTE NECESSIDADE DE TORNÁ-LO MAIS REPRESENTATIVO, INCLUSIVO, TRANSPARENTE, EFICIENTE, EFICAZ, DEMOCRÁTICO E RESPONSÁVEL. Em resposta à crescente urgência de aumentar a eficácia da capacidade das Nações Unidas de manter a paz e a segurança internacionais, conforme previsto na Carta, concordamos com os seguintes princípios orientadores identificados nas negociações intergovernamentais sobre a questão da representação equitativa e do aumento da composição do Conselho de Segurança, bem como outros assuntos relacionados ao Conselho, de acordo com a decisão da Assembleia Geral 62/557 de 15 de setembro de 2008, como parâmetros para a reforma: (a) Corrigir a injustiça histórica contra a África como prioridade e, tratando a África como um caso especial, melhorar a representação de regiões e grupos sub-representados ou não representados, como Ásia-Pacífico e América Latina e Caribe; (b) Ampliar o Conselho de Segurança para torná-lo mais representativo da atual composição das Nações Unidas e reflexo das realidades do mundo contemporâneo, e, levando em conta nossos compromissos com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16.8, aumentar a representação de países em desenvolvimento e Estados de pequeno e médio porte; (c) Continuar as discussões sobre a representação de grupos trans-regionais, considerando que pequenos Estados insulares em desenvolvimento, Estados árabes e outros, como a Organização da Cooperação Islâmica, foram mencionados nas discussões das negociações intergovernamentais; (d) Intensificar os esforços para alcançar um acordo sobre a questão das categorias de membros, levando em conta as discussões realizadas no processo de negociações intergovernamentais; (e) O número total de membros de um Conselho ampliado deve assegurar equilíbrio entre representatividade e eficácia; (f) Os métodos de trabalho devem garantir o funcionamento inclusivo, transparente, eficiente, eficaz, democrático e responsável de um Conselho ampliado; (g) A questão do veto é um elemento-chave da reforma do Conselho de Segurança. Intensificaremos os esforços para alcançar um acordo sobre o futuro do veto, incluindo discussões sobre a limitação de seu alcance e uso; (h) Como parte de uma reforma abrangente, deve-se considerar a inclusão de uma cláusula de revisão para assegurar que o Conselho de Segurança continue, ao longo do tempo, a cumprir seu mandato e permaneça adequado a seus propósitos. AÇÃO 40. REFORÇAREMOS NOSSOS ESFORÇOS NO ÂMBITO DAS NEGOCIAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS SOBRE A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA COMO QUESTÃO PRIORITÁRIA E SEM DEMORA. Apoiamos a natureza conduzida pelos Estados-membros da reforma do Conselho de Segurança e intensificaremos os esforços para a reforma por meio das negociações intergovernamentais, de acordo com a decisão da Assembleia Geral 62/557 e outras resoluções e decisões relevantes da Assembleia Geral, como a resolução 53/30 de 23 de novembro de 1998. Com base nos recentes progressos alcançados nas negociações intergovernamentais, incluindo maior transparência e inclusão, e fortalecendo sua

memória institucional, decidimos: (a) Incentivar a apresentação de novos modelos e a revisão de modelos já apresentados por Estados e Grupos de Estados para os diálogos estruturados, com o objetivo de desenvolver, no futuro, um modelo consolidado baseado em convergências nos cinco clusters e nos modelos apresentados pelos Estados-membros. (United Nations, 2024, p. 26-27 – tradução nossa).

As *Actions* 39 e 40 do Pacto do Futuro evidenciam um compromisso renovado dos Estados-membros com a reforma do Conselho de Segurança, reconhecendo que sua legitimidade e eficácia dependem de uma estrutura mais representativa, inclusiva, transparente e responsável.

A proposta de correção de injustiças históricas, com destaque para a sub-representação da África, a ampliação das categorias de membros, a revisão dos métodos de trabalho e a reavaliação do poder de veto indicam uma tentativa de alinhar o órgão às realidades geopolíticas do século XXI.

Ao reafirmar a centralidade das negociações intergovernamentais e incentivar a apresentação e consolidação de modelos reformistas, os Estados assumem a responsabilidade coletiva de transformar o Conselho em um instrumento verdadeiramente democrático e funcional. Mas ainda assim, dificuldades de reforma ainda estarão configuradas, diante da natureza institucional das organizações internacionais e dos membros que ela a compõem:

As instituições internacionais foram criadas para lidar com diversidades. No entanto, o registro empírico mostra que a eficácia das instituições — especialmente das instituições internacionais — diminui com o tempo, porque elas não se reformam tão rapidamente quanto o ambiente político muda. Quanto mais tempo as instituições sobrevivem, mesmo durante um longo período de paz internacional, mais dificuldades enfrentam para manter seu impacto. Isso ocorre porque os compromissos sobre os quais foram fundadas já não possuem a mesma relevância e peso nas circunstâncias políticas em evolução, como tinham no início; e porque tentativas de reforma parcial falham com facilidade quando diferentes partes interessadas têm prioridades subjetivas distintas sobre o que deve ser reformado primeiro (Von Einsiedel; Malone, 2016, p. 817).

Diante da constatação de que as instituições internacionais foram concebidas para lidar com a diversidade, mas tendem a perder eficácia ao longo do tempo, torna-se evidente a necessidade de reformas estruturais constantes. A rigidez institucional frente à rápida transformação do ambiente político global compromete sua capacidade de responder aos desafios contemporâneos.

À medida que os consensos fundadores perdem relevância e as tentativas de reforma parcial fracassam diante de prioridades conflitantes entre os atores, a legitimidade e a funcionalidade dessas instituições se enfraquecem.

Nesse contexto, repensar as bases e os mecanismos de adaptação das organizações internacionais, sobretudo o Conselho de Segurança, é essencial para que continuem cumprindo seus mandatos com pertinência e efetividade.

4 Considerações finais

A incapacidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas de desempenhar suas funções constitui um indício claro da extrema e urgente necessidade de reforma do órgão, de modo a torná-lo novamente legítimo e eficaz em um mundo multipolar e globalizado. Enquanto sua estrutura permanecer a mesma de oitenta anos atrás, as dificuldades e rivalidades políticas continuarão a impedir que o Conselho cumpra plenamente suas incumbências, conforme estabelecido na Carta da ONU.

No entanto, não se trata apenas da simples reforma estrutural: a funcionalidade do Conselho depende, sobretudo, da postura das cinco potências permanentes. Conforme evidenciado, essas potências utilizam o poder de veto não apenas para bloquear reformas abrangentes, mas também para consolidar sua influência dentro da estrutura das Nações Unidas, estendendo-a a um contexto global de poder político.

Qualquer esforço de modernização do Conselho de Segurança deve contemplar não apenas mudanças institucionais, como a ampliação do número de membros permanentes ou não permanentes e ajustes nos mecanismos de decisão, mas também um compromisso efetivo das potências em priorizar o interesse coletivo da comunidade internacional sobre objetivos unilaterais. Sem essa combinação de reforma estrutural e mudança de postura, o Conselho permanecerá limitado, incapaz de responder com eficácia aos desafios contemporâneos e à complexidade das crises globais.,

Porém, em um contexto de rivalidades políticas, o surgimento de características que remontam o período da Guerra Fria, e a busca constante pela predominância política de um hegemonia global, conforme as teorias neorrealistas de relações internacionais, o conflito de interesse entre as potências contribui para a impossibilidade de que o diálogo e a diplomacia possam exercer papel proeminente e, ao invés de uma cooperação diplomática, algo vislumbrado pela sociedade, que pudesse caracterizar o século XXI, tem-se visto cada vez mais as características geopolíticas do século XX retornarem ao século XXI.

Referências

BACCARINI, M. P. O. Informal Reform of the United Nations Security Council. **Contexto Internacional**, v. 40, p. 89-111, jan./abr. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2017400100005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/4t76pR7xPyqP7RHBwrfNRhL/?format=pdf>. Acesso em: 03 jul. 2025.

BRANDS, H. **War in Ukraine: Conflict, Strategy, and the Return of a Fractured World**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2024.

FASULO, L. **An Insider's Guide to the UN**. 4. ed. New Haven; London: Yale University Press, 2021.

SØRENSEN, G. *et al.* **Introduction to International Relations: Theories and Approaches**. 7. ed. Oxford: Oxford University Press, 2022.

UNITED NATIONS. **Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations**. Summit of the Future. UN, 2024. Disponível em: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sotf-pact_for_the_future_adopted.pdf. Acesso em: 22 jul. 2025.

UNITED NATIONS. **UN Security Council Meetings & Outcomes Tables**. UN, 2025. Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/sc/quick>. Acesso em: 16 jul. 2025.

UNITED NATIONS. **United Nations Charter**. UN, 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>. Acesso em: 19 jul. 2025.

VON EINSIEDEL, S.; MALONE, D. M. **The UN Security Council in the 21st Century**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2016.

WEISS, T. G.; DAWS, S. **The Oxford Handbook on the United Nations**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Data de submissão: 02/09/2025

Data de aceite: 08/04/2025