

QUE PAZ PODE O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS PROMOVER?

DOI: 10.61623/cpe.v11n17.a07

Submetido em: 02/10/2025. Aceito em: 22/10/2025. ISSN: 2359-5280 | e-ISSN: 2447-228X

Rafaela Seixas Fontes¹

Resumo

Diante do contexto atual de aumento de ameaças à paz e da inação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, este artigo se pergunta se o veto dos membros permanentes (P5) é o principal problema da instituição e que paz ela poderia promover. Por meio de revisão bibliográfica a respeito do tema e análise de dados secundários, públicos, foi constatado que os problemas do CSNU não se restringem ao uso imprudente do veto. O CSNU padece de graves problemas de falta de transparência; incompletude e provisoriade das normas que regulamentam seus métodos de trabalho; falta de controle de legalidade; e reprodução de lógica colonial na distribuição dos temas (*penholdership*) sobre os quais o Conselho se debruça. Assim, a paz que esse órgão poderia promover, caso seus membros chegassem a um consenso, continuaria a reproduzir assimetrias e desigualdades de um mundo cuja sede de justiça não estaria aplacada.

Palavras-chave: Paz. Conselho de Segurança das Nações Unidas. Métodos de Trabalho. Colonialismo.

1 Soteropolitana, segunda secretária da carreira diplomática, mestre em direito pela UnB (2024), tendo defendido a dissertação *Que Mulher é essa? Um olhar negro e abolicionista sobre a política externa feminista da Suécia no Conselho de Segurança da ONU* perante o Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) dessa universidade. Graduou-se em direito pela UFBA (2012) com período de intercâmbio na *Sciences Po-Paris* (2010). Foi bolsista da *Ford Foundation* e do *The Washington Center*, em Washington DC (2011). Trabalhou como analista de Políticas Públicas da Coordenação de Enfrentamento à Violência contra a Mulher da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Bahia (2012-2014). Foi bolsista do Programa de Ação Afirmativa de Vocação para a Diplomacia (PAA-IRBr) do Instituto Rio Branco (2014-2016). Como diplomata, atualmente exerce a função de assessora na Divisão de Saúde Global (DSAUDE). Serviu na Embaixada do Brasil no Cairo (2022-2023) e tem experiência diplomática nas áreas de direitos humanos, promoção cultural, promoção comercial e assistência consular.

WHAT KIND OF PEACE CAN THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL PROMOTE?

Abstract

Given the current context of increasing threats to peace and the inaction of the United Nations Security Council, this article asks whether the veto power of permanent members (P5) is the main problem facing the institution and what kind of peace it could promote. Through a review of the literature on the subject and analysis of secondary, public data, it was found that the problems of the UNSC are not limited to the imprudent use of the veto. The UNSC suffers from serious problems of lack of transparency; incompleteness and provisional nature of the rules governing its working methods; lack of control over legality; and reproduction of colonial logic in the distribution of issues (penholdership) on which the Council focuses. Thus, the peace that this body could promote, if its members reached a consensus, would continue to reproduce the asymmetries and inequalities of a world whose thirst for justice would not be quenched.

Keywords: Peace. United Nations Security Council. Working Methods. Colonialism.

¿QUÉ PAZ PUEDE PROMOVER EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS?

Resumen

Ante el contexto actual de aumento de las amenazas a la paz y la inacción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, este artículo se pregunta si el veto de los miembros permanentes (P5) es el principal problema de la institución y qué paz podría promover. A través de una revisión bibliográfica sobre el tema y el análisis de datos secundarios públicos, se constató que los problemas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no se limitan al uso imprudente del veto. El CSNU adolece de graves problemas de falta de transparencia; incompletitud y provisionalidad de las normas que regulan sus métodos de trabajo; falta de control de la legalidad; y reproducción de la lógica colonial en la distribución de los temas (penholdership) sobre los que se pronuncia el Consejo. Así, la paz que este órgano podría promover, si sus miembros llegaran a un consenso, seguiría reproduciendo las asimetrías y desigualdades de un mundo cuya sed de justicia no se vería saciada.

Palabras clave: Paz. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Métodos de trabajo. Colonialismo.

Introdução

O ano de 2025 marca o 80º aniversário das Nações Unidas, que o comemora em meio a crises de orçamento e de liquidez sem precedentes e de múltiplas ameaças à paz. De acordo com o mais recente *policy position paper* do *The Elders* (2025), o mundo experimenta o seu ápice de conflitos violentos, desde a criação da ONU. Em 2024, foram registrados 59 conflitos armados, nos quais pelo menos uma das partes é um ator estatal. Trata-se do maior número de *state-based conflicts* já registrados desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Os conflitos atuais, ao contrário dos do passado, se prolongam de forma indefinida e incerta no tempo e acordos de paz são cada vez mais raros e menos duradouros, uma vez que a resolução pacífica de controvérsias atingiu o seu ponto mais baixo nos últimos 50 anos. Se na década de 1970 cerca de 23% dos conflitos armados terminaram com acordos de paz, esse número caiu para apenas 4% na segunda década do século XXI (IEP, 2025).

De acordo com o *Global Peace Index* (IEP, 2025), que mede o nível de paz em três grandes contextos (segurança e proteção social; a extensão dos conflitos domésticos e internacionais em curso; e o grau de militarização), o objetivo da paz mundial parece cada vez mais distante em 2025 e o mundo tornou-se menos pacífico nos últimos 17 anos. Ainda de acordo com o mesmo relatório, enquanto gastos com a manutenção (*peacekeeping*) e a consolidação da paz (*peacebuilding*) representaram apenas 0,83% de todo o gasto militar de 2014, esse número caiu ainda mais para 0,52%, em 2024. No mesmo período, o número de missões de paz caiu 42%, ainda que os conflitos armados e ameaças à paz tenham aumentado.

Diante desse cenário, observa-se a paralisia e a inação do Conselho de Segurança das Nações Unidas para pôr fim a esses conflitos violentos – nos quais mulheres e meninas são desproporcionalmente afetadas² –, poupar vidas e reestabelecer a paz. Frequentemente, essa paralisia é associada ao poder de veto dos membros permanentes (*The Elders*, 2025), cujos exemplos mais atuais e evidentes são os vetos da Federação Russa a assuntos relacionados à invasão da Ucrânia e os vetos dos EUA contra qualquer iniciativa, inclusive humanitária, para desescalar o genocídio em curso por Israel na Faixa de

2 De acordo com o Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, conflitos e situações de instabilidade exacerbam padrões de discriminação contra a mulher pré-existentes. WOMEN'S Human Rights and Gender-Related Concerns in Situations of Conflict and Instability. *United Nations*. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/women/womens-human-rights-and-gender-related-concerns-situations-conflict-and-instability#:~:text=Conflict%20can%20result%20in%20higher,pre%2Dexisting%20situations%20of%20discrimination>>. Acesso em: 16 dez. 2025.

Gaza³. O referido relatório propõe uma nova arquitetura internacional para a paz e a segurança, com a extinção do poder de veto no Conselho, a revisão do atual sistema de financiamento internacional, aumento do investimento global em bens públicos e uma mulher como primeira secretária-geral da ONU.

No que se refere à proposição de uma nova arquitetura internacional para paz e segurança, apesar de reconhecermos como grave o uso do poder de veto diante de massacres e de invasões que fazem do direito internacional letra morta, questionamo-nos sobre que tipo de paz o Conselho de Segurança pode promover e argumentamos que os problemas desse órgão vão muito além do abuso que alguns de seus membros permanentes fazem daquele poder, uma vez que França e Reino Unido, por exemplo, abdicaram dessa prerrogativa desde o fim da Guerra Fria⁴. Eventual reforma do Conselho de Segurança deveria, dessa forma, considerar, além do veto, os problemas de falta de transparência; incompletude e provisoriade das normas que regulamentam seus métodos de trabalho; falta de controle de legalidade; e falta de legitimidade e democracia na distribuição dos temas (*penholdership*) sobre os quais o Conselho se debruça, problemas que serão apresentados criticamente nas linhas que se seguem.

Nesse sentido e diante desse cenário repleto de desafios que exigem propostas de reforma audaciosas e, de fato, transformadoras, nos parece importante apresentar novos pontos de vista para analisar um mundo violento, no qual a guerra parece ter não apenas se prolongado indefinida e ininterruptamente, mas também adentrado novos espaços até então reconhecidos como “civis”.

Para responder à pergunta “que paz pode o Conselho de Segurança das Nações Unidas promover?”, adotamos como metodologia revisão bibliográfica a respeito do tema e análise de dados secundários, públicos. Devido à necessidade de adequação do artigo às normas e formatação editorial, nos limitamos a realizar breve apresentação crítica do que consideramos ser os principais problemas, do ponto de vista jurídico, do CSNU, seguida de considerações finais.

3 Em 23 de setembro de 2025, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva dirigiu-se à Assembleia Geral das Nações Unidas e em seu discurso afirmou que “nada, absolutamente nada, justifica o *genocídio* em curso em Gaza” (grifos nossos). Íntegra do discurso disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2025/09/discurso-do-presidente-lula-na-abertura-do-debate-geral-da-80a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 16 dez. 25.

4 O conceito de Guerra Fria marca o período histórico compreendido entre 12 de março de 1947, data do discurso do então presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, anunciando a guerra contra o comunismo, e 26 de dezembro de 1991, data da dissolução da URSS.

Breve apresentação crítica dos principais problemas do Conselho de Segurança das Nações Unidas

O Conselho de Segurança das Nações Unidas é, dentre os seis órgãos estabelecidos pela Carta da ONU – Secretariado, Assembleia Geral, Conselho Econômico e Social (ECOSOC), Corte Internacional de Justiça (CIJ) e Conselho de Tutela (que ainda existe formalmente, embora tenha suspenso suas atividades desde 1994) –, o único com a prerrogativa para a manutenção da paz e segurança internacional e o único que emite normas jurídicas vinculantes. Além de normas jurídicas vinculantes, o poder do CSNU também se expressa por ser este o único órgão chancelado pelo direito internacional para autorizar o uso legítimo da força, nos casos previstos no capítulo VII da Carta da ONU.

Há, entretanto, importante exceção a essa regra. A Guerra Fria foi o período durante o qual, como veremos, o Conselho experimentou verdadeira paralisia e o poder de veto foi amplamente utilizado, sendo que, do total de 299 vetos interpostos entre 16 de fevereiro de 1946 e 18 de setembro de 2015, 72% deles ocorreram nesse período histórico. Nesse contexto, e por proposição dos EUA, que almejava encontrar solução para a paralisia do órgão causada pelos vetos da então União Soviética, a Assembleia Geral aprova a resolução 377 (V), conhecida como *Uniting for Peace*, que deu a esse fórum a prerrogativa de adotar, subsidiariamente, medidas para o reestabelecimento da paz e da segurança:

Se o Conselho de Segurança, devido à falta de unanimidade dos membros permanentes, deixar de exercer a sua responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacionais em qualquer caso em que pareça haver uma ameaça à paz, violação da paz, ou agir de agressão, a Assembleia Geral considerará a questão imediatamente com vista a fazer recomendações apropriadas aos Membros para medidas coletivas, incluindo, no caso de uma violação da paz ou de um ato de agressão, o uso da força armada quando necessário, para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais⁵⁸ (Security Council Report, art. 1°.UN, A/RES/377, 1950, tradução nossa).

Apesar de ter sido proposta durante a Guerra da Coreia, a resolução *Uniting for Peace* foi utilizada pela primeira vez para o estabelecimento da primeira missão de paz da ONU – *First United Nations Emergency Force-UNEF I*, logo após o veto de 13 de outubro de 1956, quando França e Reino Unido rechaçaram a proposta de resolução S/3710, a qual pedia cessão imediata das

hostilidades perpetradas por Israel, França e Reino Unido contra o Egito, no contexto da nacionalização do canal de Suez pelo presidente Nasser. Destaca-se, assim, que a primeira missão de paz da ONU foi autorizada pela Assembleia Geral e retirou, dentre outras, tropas israelenses de território invadido e ilegalmente ocupado.

Paz e segurança, desenvolvimento e direitos humanos são os três pilares fundamentais das Nações Unidas e cada pilar corresponde um conselho independente: o Conselho de Segurança (CSNU); o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e o Conselho de Direitos Humanos (CDH). Enquanto o CSNU e o ECOSOC existem desde a fundação da ONU, em 1945, a Comissão de Direitos Humanos só alcançou o status de Conselho em 2006, por resolução da Assembleia Geral da ONU e sob os protestos dos EUA. O ganho tardio de importância que os direitos humanos adquirem na estrutura burocrática da ONU reflete também a mudança de paradigma pela qual a instituição passou na década de 2000: a busca pelo reposicionamento e centralidade dos direitos humanos individuais na instituição como um todo e, particularmente, no debate sobre paz e segurança.

Quando age de acordo com o capítulo VII, o Conselho de Segurança atua sob demanda e, toda vez que uma reclamação referente a uma ameaça à paz é trazida perante ele, os membros do órgão tentam, primeiramente, promover a conciliação entre as partes conflituosas e estabelecer princípios para um possível acordo de paz, promover investigação e mediação, enviar uma missão ao local, nomeando enviados especiais e solicitar bons ofícios do secretário-geral para alcançar uma solução pacífica para a disputa. Se o conflito armado já foi iniciado, o CSNU pode emitir diretivas de cessar-fogo que possam ajudar a prevenir uma escalada do conflito ou enviar observadores militares ou uma missão de manutenção da paz, para ajudar a reduzir as tensões e separar as forças opostas. Além disso, o Conselho pode optar pelo estabelecimento de sanções, incluindo:

- a) sanções econômicas; embargos de armas; penalidades e restrições financeiras e proibições de viagens;
- b) rompimento das relações diplomáticas;
- c) bloqueio; ou mesmo uma ação militar coletiva.

O capítulo V da Carta das Nações Unidas (Arts. 23 a 32) dispõe minimamente sobre o formato do Conselho de Segurança, composição, funções e poderes, e delega ao próprio Conselho a autoridade de adotar seu regulamento interno e o método de escolha de seu presidente (Art. 30 da Carta da ONU). No que se refere à composição, o Conselho é formado atualmente por 15 membros, sendo 5 permanentes (P5) e 10 eleitos (E10).

Além de ser órgão legislativo e executivo, o CSNU faz o juízo de admissibilidade de sua própria competência, ou seja, se uma determinada situação merece a atenção do Conselho. Feito esse juízo, é o mesmo órgão quem decide se deve agir e como deve ser essa resposta.

Como não existe nenhuma definição prévia de “paz” construída por esse órgão, é a análise de cada situação concreta que irá determinar a resposta dada a cada caso. A Carta de São Francisco não traz praticamente nenhuma regra ou limitação ao funcionamento e às competências do Conselho. A única restrição que a autoridade do Conselho conhece é quando um assunto não obtém o apoio político necessário para ser colocado em pauta ou para que sejam realizadas as sanções e intervenções propostas. Nesse sentido, torna-se crucial compreender as regras e métodos de trabalho adotados pelo CSNU, bem como as lógicas de poder que vigoram nesse órgão.

Ainda hoje, os métodos de trabalho do CSNU são em parte regulados por regimento provisório editado em 1946, tendo este sofrido 11 emendas até o presente momento, tendo a décima primeira emenda ocorrido em 1982, para a inclusão do árabe como idioma oficial de suas comunicações. Apesar de a última emenda ter ocorrido há 23 anos, o Conselho tem clarificado seus métodos de trabalho e procedimentos por meio de Notas da Presidência, sendo a mais recente delas a de 13 de dezembro de 2024 (S/2024/507), sob a presidência estadunidense da embaixadora Linda Thomas-Greenfield. A título de comparação, a Assembleia Geral da ONU aprovou suas regras de procedimento em 17 de novembro de 1947, em sua segunda sessão, por meio da adoção da resolução 173 (III), que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1948.

Além de não ser juridicamente vinculante, já que nunca foi aprovado, o regimento interno provisório do Conselho também é bastante incompleto. Este não dispõe, por exemplo, sobre um quórum mínimo para se iniciar uma sessão, embora na prática seja impensável uma reunião caso todos os 15 membros não estejam presentes, ainda que se trate de consultas informais (Gharekhan, 2006). O regimento provisório também não dispõe sobre quando uma sessão deve ocorrer formalmente ou no formato de consultas informais, que acontecem em cômodo separado e não no salão principal do Conselho. A mais recente Nota da presidência do Conselho, em seu terceiro parágrafo apenas recomenda, com linguagem vaga, que deve haver um equilíbrio entre eficiência e transparência no trabalho desse órgão e, nesse sentido, o CSNU reafirma seu compromisso em realizar reuniões abertas e fechadas, bem como consultas informais, dependendo da situação e do estágio em que se encontra a análise de uma questão. O parágrafo também afirma que independentemente da escolha do formato adotado, o CSNU deve promover a transparência em

seu trabalho⁵. Entretanto, como seria possível promover a transparência em reuniões informais e fechadas, nas quais nenhum registro é feito?

As regras do capítulo IX do regimento provisório (48 a 57), que dispõem sobre publicidade e transcrição das sessões, (o registro das sessões é previsto, sejam estas públicas ou privadas) refere-se apenas aos encontros formais, que ocorrem na sala principal do Conselho. As consultas informais, cuja prática é tão generalizada que existem salas específicas para abrigar esses encontros⁶, não são registradas em nenhum relatório oficial do órgão, o que não nos permite afirmar que os debates que ocorrem nesses espaços sejam governados pelas regras do regimento provisório. Apenas membros do Conselho são permitidos na sala de consultas, a imprensa também não pode adentrar nesses espaços. De acordo com o ex-embaixador indiano, Chinmaya R. Gharekhan, ex-representante permanente da Índia na ONU e ex-subsecretário geral, durante a gestão de Boutros Boutros-Ghali, o jargão que se ouvia repetidamente dos delegados dos P5 é

“O Conselho de Segurança é o mestre dos seus procedimentos” é uma máxima ouvida dos delegados dos mesmos membros permanentes, quando querem ir contra práticas estabelecidas e, muitas vezes, regras escritas [...] [O resultado desse ambiente pouco transparente é que] O Conselho de Segurança toma as suas decisões sobre as questões que lhe são apresentadas pelos Estados membros com base nas equações políticas prevalecentes em cada ocasião⁷ (Gharekhan, 2006, p. 14-15).

Percebe-se, assim, que muito do dia a dia e dos métodos de trabalho do Conselho, que conformam as ocasiões nas quais as decisões são efetivamente tomadas, não derivam das normas do regulamento interno provisório, muito

5 Na redação original em inglês do terceiro parágrafo, lê-se: “In order to strike the right balance between the transparency and the efficiency of its work, the Security Council reaffirms its commitment to use both open and closed meetings, as well as informal consultations, depending on the situation and the stage in its consideration of a matter. Notwithstanding the choice of format, the Security Council will aim to promote transparency in its work”. UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Note by the President of the Security Council. 13 dez. 2024, p. 3. Disponível em: <<https://docs.un.org/en/S/2024/507>>. Acesso em: 16 dez. 2025.

6 A sala de consultas do Conselho de Segurança localiza-se no segundo andar do edifício de Conferências e teve sua decoração e mobília completamente renovadas pelo patrocínio da Federação Russa em 2013. (Ver mais em: Security Council Consultation Room: United Nations, 2013). Os membros permanentes, segundo Gharekan (2006), possuem sua própria e exclusiva sala de “consultas informais”, localizada entre o ECOSOC e as câmaras do Conselho de Segurança.

7 “‘The Security Council is the master of its procedures’ is a maximum heard from delegates of the same permanent members, when they want to go against established practices and, often, written rules [...] the Security Council takes its decisions on the issues brought before it by member states on the basis of the political equations prevailing on each occasion”.

menos da Carta da ONU, mas de práticas que surgem em consultas informais e são incorporadas à rotina desse órgão. Segundo o ex-embaixador indiano (2006), quando um encontro formal acontece, o Conselho se reúne e as falas dos delegados são registradas, praticamente todas as decisões já foram tomadas anterior e informalmente.

A falta de clareza e de transparência em relação às regras procedimentais desse órgão também é acompanhada pela ausência de definição sobre a possibilidade de controle das decisões do Conselho de Segurança pela Corte Internacional de Justiça, como foi evidenciado no caso *Lockebier*⁸. A Carta de São Francisco não estabelece quem pode exercer a “função arbitral” e ter a última palavra sobre a interpretação do documento constitutivo da ONU. A tentativa de contestação da Líbia da legalidade das resoluções do Conselho levou autores, como Michael Reisman (1993 *apud* True-Frost, 2007), a afirmarem, ainda no início dos anos 1990, que estaríamos diante de uma “crise de constitucionalidade” nas Nações Unidas. Contudo, mais grave do que uma crise é a inexistência de instituição, na estrutura burocrática da ONU, que faça o controle de legalidade dos atos do Conselho. Durante toda sua existência, o CSNU recomendou apenas uma vez que dois Estados membros procurassem a CIJ para resolver uma disputa, em 1947⁹, e requisitou a opinião consultiva da Corte também uma única vez, em 1970¹⁰. O Conselho, entretanto, nunca usou de suas prerrogativas para executar sentenças da Corte Internacional de Justiça, conforme prevê o Art. 94 (2) da Carta da ONU. Ademais, os EUA vetaram duas propostas de resoluções¹¹, que demandavam o cumprimento integral da sentença de 27 de junho de 1986 da CIJ no caso “Atividade militares

-
- 8 Em 1988, um avião é destruído por uma bomba, em um ataque terrorista, e cai na cidade escocesa de Lockerbie, matando 270 pessoas. EUA e Reino Unido suspeitam de dois oficiais líbios e exigem que a Líbia os entregue. Para pressionar este país, o Conselho de Segurança aprova as resoluções 731 (1992), 748 (1992) e 883 (1993), que condenam o atentado e promovem uma série de sanções econômicas, diplomáticas e militares contra a Líbia. Sem se dar por vencido, o país africano contesta as ações de Reino Unido e EUA no Conselho de Segurança, alegando que a entrega dos cidadãos seria uma violação da Convenção de Montreal para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Aviação Civil, de 1971. Em 1992, a Corte negou o pedido de tutela antecipada, mas em 1998, proferiu decisão emblemática, afirmando sua jurisdição. Antes que a Corte decidisse e fizesse o controle de legalidade das resoluções e atos do Conselho de Segurança, uma conciliação foi feita e os suspeitos líbios foram entregues e julgados por uma corte escocesa nos Países Baixos. Foi a primeira e única vez que um país questionou a legalidade das ações do Conselho na Corte Internacional de Justiça. Até o presente momento, aquele nunca teve seus atos controlados por esta.
- 9 Caso do Canal de Corfu entre Albânia e Reino Unido.
- 10 Por meio da resolução 284, o CSNU requisitou a opinião da Corte sobre as consequências legais da ocupação da Namíbia pela África do Sul.
- 11 A proposta de resolução S/18250 feita por Congo, Gana, Madagascar, Trindade e Tobago e EAU foi vetada pelos EUA em 31 de julho de 1986 e a proposta S/18428, redigida conjuntamente pelos mesmos países, foi também vetada em 28 de outubro de 1986.

e paramilitares na e contra a Nicarágua. Nicarágua v. Estados Unidos”¹². A sentença reconhecia que os EUA haviam armado, equipado e financiado grupos paramilitares, “os Contras”, para derrubar o governo sandinista da Nicarágua, violando, assim, o direito consuetudinário internacional que proíbe a intervenção de um Estado em assuntos internos de outro; reconhecia também a interrupção pelos EUA do comércio marítimo pacífico, em violação das obrigações do Art. XIX do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre as Partes, assinado em Manágua em 21 de janeiro de 1956, e que, dessa forma, a Nicarágua tinha o direito de receber compensações.

Entre 16 de fevereiro de 1946 e 18 de setembro de 2025, datas do primeiro e do mais recente veto interposto no CSNU, respectivamente, o poder de veto foi exercido em 299 propostas de resoluções do Conselho (United Nations, 2025a), sendo 194 durante a Guerra Fria. A Federação Russa/URSS foi o país que mais se utilizou do poder de veto em toda história do Conselho de Segurança, fazendo uso desse instrumento 137 vezes no referido período, sendo 98 vezes enquanto União Soviética e 39 enquanto Federação Russa. Dessa forma, 64% do uso desse poder ocorreu durante a Guerra Fria.

O poder de veto é, entretanto, apenas uma faceta do poder que os membros permanentes exercem no Conselho de Segurança. A possibilidade de ser *penholder* também revela muito sobre as atuais dinâmicas de domínio e de controle no órgão. No jargão diplomático do Conselho de Segurança, o país *penholder* é aquele que terá a prerrogativa de propor e escrever uma minuta de resolução sobre um determinado tema. A prática de definir quem será o dono de determinado tema não está prevista nas regras provisórias do CSNU e é relativamente recente, tendo surgido em 2003 de um arranjo informal, quando os assim autodenominados P3 (EUA, Reino Unido e França) tentaram resolver um problema de competição entre eles e, assim, partilharam os temas entre si:

Para muitos, foi como se a predominância dos P3 na distribuição dos temas do Conselho (sistema de *penholderhip*) tivesse como objetivo impedir que outros membros, nomeadamente os E10, tivessem oportunidade de propor minutas. *Entretanto, em suas origens, o sistema foi desenvolvido mais para resolver o problema da França, do Reino Unido e dos Estados Unidos, que, por vezes, competiam arduamente*

12 O caso e as decisões da CIJ podem ser analisados em: International Court of Justice (1988).

*entre si para produzir a minuta que ganharia força*¹³ (Sievers e Daws, 2023, grifos nossos, tradução nossa).

Em arranjo político que muito se assemelha à lógica empreendida na Conferência de Berlim (1884-1885), quando as potências imperialistas acharam que a fórmula para se alcançar a paz seria dividir a África em colônias e combinar entre si quem ficaria com o que, os P3 entenderam que partilhar entre eles quase todos os temas do Conselho, deixando praticamente de fora os outros 12 membros, seria uma solução razoável para garantir a efetividade do órgão em sua resposta a temas complexos de paz e segurança.

Atualmente, o Conselho de Segurança não divulga informação oficial sobre quem pode ser *penholder* e, de acordo com o que observamos na declaração da Irlanda no debate aberto sobre os métodos de trabalho do Conselho de Segurança em 2022, no relato do encontro da fórmula de Arria, promovido pela Rússia no mesmo ano, e em documentos da série telegráfica brasileira, não existe nenhuma regra explícita e consensualmente acordada para a definição de quais países deveriam ser os *penholders*.

Dos 46 temas que estão atualmente, em 2025, na agenda do Conselho de Segurança, 32 são controlados por Estados Unidos, Reino Unido, França ou Rússia. Esse número aumenta ainda mais quando consideramos a pauta relacionada à situação de países específicos: os P3 controlam 19 dos 27 dossiês. Os membros permanentes ocidentais do Conselho de Segurança detêm ainda o poder de propor, ou copropor, resoluções sobre todas as missões de paz (*peacekeeping missions*) em andamento.

Em carta dirigida ao presidente do Conselho de Segurança em março de 2023, embaixador Pedro Comissário Afonso, Representante Permanente de Moçambique, o chanceler do Mali, embaixador Abdoulaye Diop, informou a rejeição do país africano ao direito da França de propor resoluções sobre o Mali, poder que detém desde 2012, no CSNU. A carta seguiu uma denúncia, feita em 2022 ao Conselho de Segurança, de violação do seu espaço aéreo pela França, bem como “atos de agressão, subversão e desestabilização” (United Nations, 2023). O pedido do Mali não foi atendido.

O colonialismo é, fundamentalmente, um discurso sobre o *Outro* no qual este não participa a não ser como objeto, ou seja, é o discurso sobre o *Outro* no qual este não possui poder de fala. De acordo com Kilomba (2020), “o

13 To many it has appeared that the predominance of penholding by the P3 has been intended to shut out other Council members, notably the E10, from having drafting opportunities. But in its origins, the system developed more to resolve the problem of France, the United Kingdom and the United States sometimes strenuously competing with each other to produce the draft that would gain traction.

colonialismo é uma *longa história de silêncio imposto* [...] de vozes torturadas, línguas rompidas, idiomas impostos, discursos impedidos” (Kilomba, 2020, p. 27) (grifos nossos). Nesse sentido, entendemos a atual divisão de *penholdership* no Conselho de Segurança como uma ferida colonial aberta, a qual foi identificada e denunciada diversas vezes, a exemplo da declaração do então Representante Permanente do Gabão, Michel Xavier Biang, em encontro de Fórmula de Arria promovido pela Rússia, que em 2022 afirmou: “We [the A3 – the three non-permanent African members of the Security Council] would like to hold the pen to ensure the destiny of our peoples” (United Nations, 2022).

É importante ressaltar, ainda, que o poder dos P3 como *penholder* vai além da prerrogativa de escrever uma primeira minuta sobre um determinado assunto; são eles que organizam encontros e debates sobre o tema do qual “são donos”, tendo também a prerrogativa de presidir esses encontros. De acordo com Gregory (2023), uma vez preparada a minuta, esta circula primeiramente entre os P3 e aliados próximos, angariando apoio, então ela é informalmente apresentada a Rússia e China e, por último, ao resto do Conselho. Os E10 não costumam ter muito tempo para propor emendas. Estas, inclusive, tendem a não ser bem-vistas quando um consenso entre os P5 já foi alcançado previamente, de acordo com a bibliografia consultada e com conversa informal realizada com diplomata brasileiro, que por duas vezes acompanhou o funcionamento do Conselho.

Considerações finais

O Conselho de Segurança é uma arena extremamente política, com fortes resquícios coloniais, na qual predomina a vontade e o poder do mais forte, sendo o poder de veto apenas uma faceta desse poder, em detrimento de um ambiente regulado por normas jurídicas previamente acordadas em comum acordo, fruto de um processo democrático. As normas que regulam os métodos de trabalho do Conselho revelam transitoriedade, falta de transparência e, principalmente, submissão aos interesses políticos vitoriosos. Essas deficiências são especialmente preocupantes quando compreendemos o grande poder criativo do CSNU de dizer o direito, pois além de proferir normas vinculantes, é ele quem decide o que deve ser considerado como uma ameaça à paz e à segurança internacional, criando e definindo, dessa forma, o que representa e o que não representa uma ameaça, quando, como e em que territórios haverá uma intervenção militar e/ou serão aplicadas sanções de natureza econômica,

sendo o Conselho o árbitro de sua própria competência. Sabe-se também, desde o caso *Lockebier*, que o controle externo de legalidade das resoluções do Conselho não é exercido por nenhum outro órgão internacional, nem mesmo pela Corte Internacional de Justiça.

A capacidade de articulação para a formação de novos consensos e o “saber navegar” nesse ambiente, que muitas vezes se assemelha a um campo minado, parece ser fundamental para os E10 que, a muito custo, exercem alguma influência nesse órgão e nunca deixam de apontar suas práticas coloniais¹⁴. O Conselho é, dessa forma, um espaço de poder desigual, caracterizado pelo poder agigantado dos P5, e, principalmente, dos P3, mas em disputa permanente. A estrutura do Conselho convida quem está ali há mais tempo a conhecer melhor seus segredos e a dominar os métodos que podem ser utilizados para se alcançar determinados objetivos. Ainda que os E10 consigam influenciar as pautas do Conselho e trazer novas demandas, como foi o caso da agenda Mulheres, Paz e Segurança (MPS), trazida pela Namíbia e com forte apoio de Jamaica e Bangladesh, a transitoriedade da sua condição de membro não permanente implica que os mesmos que sempre estão lá se apropriem dessas pautas, como também é o caso da agenda MPS, onde Reino Unido é *penholder* do tema e EUA é *penholder* das proposições sobre violência sexual.

Simultaneamente a essa realidade, a partir dos anos 2000, presenciamos a ampliação de competências do CSNU e a substituição do conceito de segurança internacional (entre nações) pelo conceito de segurança humana, o que, por sua vez, trouxe como principal consequência o aumento de poder desse órgão para legislar e intervir em temas antes não considerados como de sua jurisdição, o que transformou o Conselho em uma espécie de “super legislador de todos os temas”.

Entendemos o aumento de poder do Conselho como um incremento de seu poder discursivo e não real, uma vez que sua capacidade de normalização dos conflitos, como poder regulador que previne e implementa soluções pacíficas

14 Em junho de 2022, a Irlanda proferiu declaração conjunta, em nome de todos os E10, dirigindo-se ao presidente do Conselho para demandar maior coordenação do UNSC com os principais órgãos da ONU, notadamente a Comissão de Peacebuilding. A referida declaração também pediu a implementação da Nota Presidencial 507, sobre métodos de trabalho do Conselho; a transmissão de informações e de documentos do Conselho, atuais e passados, para os E10; a necessidade de adoção de “lentes de gênero” nos esforços para avançar os métodos de trabalho do UNSC (há um silêncio sobre a questão racial); a necessidade de adoção de critérios objetivos e transparentes no Comitê de Sanções; a necessidade de os *penholders* interagirem mais com os comitês, órgãos subsidiários e grupos de trabalho; a lembrança de que nenhum país está acima da Carta da ONU; o pedido de respeito de propostas de consenso, feitas por membros não permanentes; a restrição do uso do veto, sobretudo em conflitos que geram graves crises humanitárias; o compartilhamento do poder de ser *penholder*; a explicação objetiva e baseada em evidências sobre a aplicação de sanções em pessoas e instituições.

de controvérsias, parece ser diminuída à medida que suas competências são ampliadas, haja vista o número de ameaças à paz que se multiplicam.

Dessa forma, percebemos que a ampliação de competências do Conselho de Segurança não foi concomitante com a democratização do órgão, com o aumento de sua transparência e de sua representatividade. Por esse motivo, chegamos à conclusão de que a paz que esse órgão poderia promover, caso seus membros chegassem a um consenso, continuaria a reproduzir as assimetrias e desigualdades de um mundo cuja sede de justiça não estaria aplacada.

Referências bibliográficas

GHAREKHAN, Chinmaya R. *The Horseshoe Table: An Inside View of the UN Security Council*. New Delhi: Pearson Longman, 2006.

IEP – INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE. *Global Peace Index 2025: Identifying and Measuring the Factors that Drive Peace*, Sydney. 2025. Disponível em: <<http://visionofhumanity.org/resources>>. Acesso em: 30 set. 2025.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Memorial of Nicaragua (Compensation)*. Nicaragua: ICJ, 29 mar. 1988. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/node/104513>>. Acesso em: 14 maio 2024.

KILOMBA, Grada. *Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano*. Tradução de Jess Oliveira. Rio de Janeiro: Cobogó, 2020.

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas e o Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça*. Nova Iorque: Departamento de Informação Pública, 2017. Disponível em: <<https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2024.

NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança “preocupado” com possibilidade de ebola se “espalhar rapidamente”. [S. l.]: UN, 2019. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/08/1682261>>. Acesso em: 15 maio 2024.

NATIONAL ACTION PLANS: At a Glance. Explore by Country. [New York]: NAPS, 2024. Disponível em: <<https://1325naps.peacewomen.org/>>. Acesso em: 4 fev. 2024.

NEGRI, Toni; HARDT, Michael. *Império*. Tradução de Berilo Vargas. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

PONTES, Kassius Diniz da Silva. Prefácio. In: PONTES, Kassius Diniz da Silva. *Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir: o CSNU e os seus métodos de trabalho*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2018.

PONTES, Kassius Diniz da Silva. *Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir: o CSNU e os seus métodos de trabalho*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2018b.

SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam. *The Procedure of the UN Security Council*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2014. Disponível em: www.scpcedure.org/chapter-5-section-6i. Acesso em: 22 maio 2024.

THE ELDERNS. *Global Cooperation in a Fragmented World: Policy Position Paper on Multilateralism*, 2025. Disponível em: <https://share.google/hkO07TuVEDhNCAFzn>. Acesso em: 27 set. 2025.

UNITED NATIONS. *Arria-Formula Meeting on Penholdership*. New York: Human Security Now, 2022. 1. Video (02:48:35). Disponível em: <https://webtv.un.org/en/asset/k1r/k1rvk0abfj>. Acesso em: 1º out. 2025.

UNITED NATIONS. *Security Council – Veto List*. Nova York: UN, 2025a. Disponível em: https://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact_veto_table_en.htm. Acesso em: 1º out. 2025.

UNITED NATIONS. *Digital Library*. [Letter dated 1 March 2023 from the Permanent Representative of Mali to the United Nations addressed to the President of the Security Council]. New York: UN, 2023. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/4006785?ln=en&v=pdf#record-files-collapse-header>. Acesso em: 1º out. 2025.

UNITED NATIONS. *Commission on Human Security*. New York: Human Security Now, 2003. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/4006785?ln=en&v=pdf#record-files-collapse-header>. Acesso em: 21 maio 2024.