

ALEXANDRE PEREIRA DA SILVA
ALVARO FRANCISCO DE SOUZA MOURA
CARLOS ALEXANDRE COSTA DE OLIVEIRA

**A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, À LUZ DA NOVA
CONJUNTURA INTERNACIONAL INFLUENCIADA PELO CONFLITO RUSSO-
UCRANIANO, E AS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Escola Superior de Defesa, como exigência
parcial para obtenção do título de Especialista
em Altos Estudos em Defesa.

Orientador: CMG (RM1) Carlos Radicchi

Brasília
2023

Este trabalho, nos termos da legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da Escola Superior de Defesa (ESD). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa. Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade dos autores e não expressam qualquer orientação institucional da ESD.

Brasília, DF, 27 de NOVEMBRO de 2023


ALEXANDRE PEREIRA DA SILVA - Capitão de Mar e Guerra
PESQUISADOR


ALVARO FRANCISCO DE SOUZA MOURA - Capitão de Mar e Guerra (FN)
PESQUISADOR


CARLOS ALEXANDRE COSTA DE OLIVEIRA - Capitão de Mar e Guerra
PESQUISADOR

ALEXANDRE PEREIRA DA SILVA
ALVARO FRANCISCO DE SOUZA MOURA
CARLOS ALEXANDRE COSTA DE OLIVEIRA

**A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, À LUZ DA NOVA
CONJUNTURA INTERNACIONAL INFLUENCIADA PELO CONFLITO
RUSSO-UCRANIANO, E AS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola Superior de Defesa,
como exigência parcial para obtenção do
título de Especialista em Altos Estudos
em Defesa.

Trabalho de Conclusão de Curso **APROVADO:**

Brasília, DF, 14 de NOVEMBRO de 2023



CMG RMI RADICCHI

CARLOS RADICCHI – CMG RMI (ESD)
Orientador



LEONARDO ULIAN DALL EVEDOVE – Prof. Dr. (ESD)
Membro 1



SELMA LÚCIA DE MOURA GONZALES – TC EB (ESD)
Membro 2

A reforma do Conselho de Segurança da ONU, à luz da nova conjuntura internacional influenciada pelo conflito russo-ucraniano, e as implicações para o Brasil

Alexandre Pereira da Silva*
Alvaro Francisco de Souza Moura**
Carlos Alexandre Costa de Oliveira***

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar os possíveis impactos do conflito russo-ucraniano na reformulação da Organização das Nações Unidas (ONU), em especial, do seu Conselho de Segurança, e sua influência para o Brasil, como pleiteante a membro permanente desse organismo. Para isso, a partir dos conceitos e circunstâncias que motivaram a confecção da Carta das Nações Unidas e a criação da Organização e seus organismos componentes, é feito um estudo das dificuldades da ONU para a prevenção e mediação do conflito russo-ucraniano, que despertaram as discussões sobre propostas de sua reformulação, mais especificamente do Conselho de Segurança, tendo o poder de veto dos seus membros permanentes como principal mecanismo limitador, para que a ONU cumpra o seu propósito previsto na Carta de sua criação. O estudo finaliza com uma análise dessas propostas do ponto de vista do Brasil, trazendo aspectos relacionados à atual conjuntura do cenário internacional, que podem influenciar no pleito do País de se tornar um membro permanente do Conselho.

Palavras-chave: Organização das Nações Unidas; Conselho de Segurança; conflito russo-ucraniano; Brasil.

The reform of the UN Security Council, in light of the new international situation influenced by the Russian-Ukrainian conflict, and the implications for Brazil

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the possible impacts of the Russian-Ukrainian conflict on the reformulation of the United Nations (UN), in particular, its Security Council, and its influence on Brazil, as a candidate for permanent membership of that body. To this end, based on the concepts and circumstances that motivated the drafting of the United Nations Charter and the creation of the Organization and its component bodies, a study is made of the UN's difficulties in preventing and mediating the Russian-Ukrainian conflict, which aroused the discussions on proposals for its reformulation, more specifically of the Security Council, with the veto power of its permanent members as the main limiting mechanism, so that the UN fulfills its purpose set out in the Charter of its creation. The study ends with an analysis of these proposals from Brazil's point of view, bringing aspects related to the current situation on the international scene, which could influence the country's bid to become a permanent member of the Council.

Keywords: *United Nations; Security Council; russian-ukrainian conflict; Brazil.*

* Capitão de Mar e Guerra da Marinha do Brasil. E-mail: alexandre-silva.pereira@marinha.mil.br

** Capitão de Mar e Guerra da Marinha do Brasil. E-mail: alvaro.moura@defesa.gov.br

*** Capitão de Mar e Guerra da Marinha do Brasil. E-mail: carlos.oliveira@marinha.mil.br

1. INTRODUÇÃO

A Carta das Nações Unidas, que completou 78 anos este ano, dá origem à Organização das Nações Unidas (ONU), tendo como objetivos principais a manutenção da paz e a resolução de conflitos sem o uso da força. Seu principal órgão, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), tem a atribuição de cumprir esses objetivos. Segundo Mendes (2015), o CSNU é a instituição internacional que ocupa o cerne do sistema de segurança coletiva criado no pós-Segunda Guerra Mundial no âmbito da ONU.

Em fevereiro de 2022, iniciava o conflito russo-ucraniano, que tem sido considerado por muitos analistas o maior na Europa desde a Segunda Guerra Mundial. Apesar das sanções, principalmente econômicas, impostas por vários países e algumas organizações internacionais, como a União Europeia, e diante da impossibilidade de implementação de medidas por parte do CSNU, por conta de vetos, a Rússia perpetrou sua ação militar em território ucraniano, que intitularam de “operação militar especial”, sob a alegação de ameaça a sua soberania com a aproximação da Ucrânia com países membros da Organização do Atlântico Norte (OTAN).

Segundo González (2023), a guerra¹ na Ucrânia foi um tema central da agenda do CSNU durante o ano de 2022. Seu tratamento foi motivo de exacerbada tensão e manifestação contínua de rispidez entre os cinco membros permanentes (P5), o que proporcionou momentos de impasse e inoperância do órgão para lidar com o principal conflito militar do pós-Guerra Fria. Esse conflito, com possibilidade de expansão das hostilidades, tem criado um ambiente internacional conturbado, que afeta diversos países, inclusive o Brasil.

Nesse contexto, o conflito russo-ucraniano tem contribuído para desencadear profundas mudanças no cenário mundial, além de trazer à tona um questionamento que vinha sendo feito há tempos, sobre a dificuldade da ONU, por meio de seus atuais mecanismos de prevenção e mediação de conflitos, mais especificamente do CSNU, em evitar conflitos e hostilidades. Desta forma, parte de Estados-Membros da ONU e da comunidade internacional têm reivindicado a sua reformulação estrutural e a criação de regramentos mais efetivos que possibilitem que a

1 Segundo Brasil (2015), Guerra é definida por: a) conflito no seu grau máximo de violência. Em função da magnitude do conflito, pode implicar a mobilização de todo o Poder Nacional, com predominância da expressão militar, para impor a vontade de um ator ao outro; b) no sentido clássico, caracteriza um conflito, normalmente entre Estados, envolvendo o emprego de suas forças armadas. Desencadeia-se de forma declarada e de acordo com o Direito Internacional. Já Conflito Armado é: a) recurso utilizado por grupos politicamente organizados que empregam a violência armada para solucionar controvérsias ou impor sua vontade a outrem. Pode estar condicionado ou não aos preceitos das normas internacionais. Nesse sentido, diferencia-se do conceito de guerra apenas na perspectiva jurídica, segundo a qual a guerra entre Estados, de acordo com leis internacionais, condiciona-se a determinados requisitos; b) resultado final indesejável de uma crise, significando que a manobra de crise não obteve sucesso.

referida organização cumpra seu propósito previsto no artigo 1º da Carta das Nações Unidas que, em resumo, é manter a paz e a segurança internacionais, tomando medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão. Oliveira (2006) já havia afirmado que a intensificação de conflitos e o aparecimento de novas questões relativas à segurança internacional denunciam a necessidade de promover uma reforma na ONU e na estrutura operacional e institucional do CSNU, para se adaptar à nova conjuntura internacional.

Assim, o referido tema aborda assunto atual, de interesse internacional e, particularmente, do Brasil. Eventuais reformulações da ONU são de interesse brasileiro que manifestamente almeja ter um papel de maior protagonismo internacional. Guerardi (2006) afirma que, para um país alcançar essa meta, ele deve passar pelo acesso a fóruns decisórios, como o CSNU, no qual o Brasil tem como objetivo ser membro permanente. Segundo Amorim (1999), para um país como o Brasil, membro fundador das Nações Unidas, cujo passado reflete um compromisso sustentado ao longo de mais de um século com a solução pacífica de controvérsias, a proteção da credibilidade do CSNU pode ser vista como um verdadeiro objetivo nacional.

Diante disso, este trabalho buscará, à luz do arcabouço bibliográfico, responder quais são os possíveis impactos do conflito russo-ucraniano na reformulação do Conselho de Segurança da ONU e quais as implicações para o Brasil, diante de sua reivindicação como membro permanente do Conselho. Para tanto, o estudo terá os seguintes objetivos específicos:

- Estudar o Conselho de Segurança da ONU e seus mecanismos para a prevenção e mediação de conflitos;
- Estudar as tentativas fracassadas da ONU para a prevenção e mediação do conflito russo-ucraniano;
- Identificar e analisar as possíveis tendências de reformulação do Conselho de Segurança da ONU, decorrente do conflito russo-ucraniano; e
- Analisar essa reformulação do ponto de vista do Brasil e sua influência no pleito do País de membro permanente do CSNU.

Por fim, quanto à metodologia, esse é um estudo de caso indutivo e qualitativo quanto à coleta de dados e informações. Para a coleta de dados, será utilizada a técnica do *deskresearch* que consiste em fazer um amplo levantamento do material publicado em relação ao objeto do estudo, a partir da análise de documentos oficiais dos órgãos públicos relevantes para a pesquisa e, também, de material de mídia, como jornais, revistas e *sites* especializados, bem como artigos acadêmicos.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1.A ONU E O CONSELHO DE SEGURANÇA

A Carta das Nações Unidas² foi elaborada na Conferência sobre Organização Internacional, realizada em São Francisco, em 1945, visando a transferir o monopólio do uso da força dos Estados Nacionais para um organismo mundial de controle. Essa atribuição ficaria a cargo da ONU, formada por países de todos os continentes que participam voluntariamente pela paz e desenvolvimento mundial (Pereira, 2018).

Para atingir os objetivos da Carta, de prevenção de conflitos, respeito aos direitos humanos, autodeterminação nacional, cooperação internacional, tolerância e progresso econômico e social, a ONU foi constituída de diversos órgãos. Dentre eles, os principais são a Assembleia Geral, um mecanismo de tomada de decisão interestatal, e o Conselho de Segurança, muito menor, porém mais decisivo, encarregado da autoridade de aplicar as medidas necessárias a solução de confrontos e conflitos (Pereira, 2018).

Segundo a própria ONU³, o Conselho de Segurança é o principal responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais e exerce a liderança na determinação da existência de uma ameaça à paz ou ato de agressão. Assim, possui o encargo de convidar as partes em desacordo a resolver divergências por meios pacíficos e recomenda métodos de ajustamento ou condições de resolução. Em alguns casos, pode recorrer à imposição de sanções ou mesmo autorizar o uso da força para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais.

Thudium e Otavio (2018) afirmam que, desde a criação da Liga das Nações, após a I Guerra Mundial, já havia a preocupação com tal finalidade. Garcia (2013) relata que a Primeira Guerra Mundial colapsou o velho sistema de equilíbrio de poder na Europa, havendo grande clamor da opinião pública por medidas que pudessem impedir a repetição de evento semelhante. Nesse contexto, a Conferência da Paz de Paris⁴, em 1919, ofereceu a oportunidade de remodelar

2 A Carta das Nações Unidas é o documento fundador das Nações Unidas. Foi assinado em 26 de junho de 1945, em São Francisco, na conclusão da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, e entrou em vigor em 24 de outubro de 1945. As Nações Unidas podem agir em uma ampla variedade de questões devido ao seu caráter internacional único e aos poderes conferidos em sua Carta, que é considerada um tratado internacional. Como tal, a Carta das Nações Unidas é um instrumento de direito internacional e os Estados-Membros da ONU estão vinculados por ela. A Carta das Nações Unidas codifica os principais princípios das relações internacionais, desde a igualdade soberana dos Estados até a proibição do uso da força nas relações internacionais. Desde a fundação da ONU, em 1945, a missão e o trabalho da organização têm sido guiados pelos propósitos e princípios contidos em sua Carta fundadora, que foi alterada três vezes em 1963, 1965 e 1973 (Nações Unidas, 1945).

3 Artigo 24, Carta das Nações Unidas, 1945.

4 O Tratado de Versalhes foi assinado na Sala dos Espelhos do Palácio de Versalhes em 28 de junho de 1919. O Pacto da Liga das Nações foi integrado ao Tratado e a todos os outros acordos de paz assinados em Paris após a

a ordem mundial e o então Presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, empenhou-se para a formação de uma associação de nações, visando a fornecer garantias de independência política e integridade territorial tanto para grandes quanto para pequenos Estados (Garcia, 2013).

A Liga das Nações foi a primeira organização internacional permanente, integrada voluntariamente por Estados soberanos, com o objetivo de instituir um sistema de segurança coletiva, promover a cooperação e assegurar a paz futura. Para isso, a Liga foi organizada em torno de três órgãos principais: um Conselho Executivo, de composição restrita, com membros permanentes e não permanentes; uma Assembleia aberta a todos os Estados-membros para o debate público e exercício da diplomacia sobre questões que afetassem a paz; e um Secretariado com funções administrativas (Garcia, 2013).

Contudo, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, em 1939, a Liga praticamente deixou de funcionar, “condenada ao descrédito por haver falhado em sua missão mais importante (manter a paz)” segundo Garcia (2013), até ser oficialmente desativada em abril de 1946.

As frustrações do entreguerras influenciaram a configuração da nova ordem do pós-guerra na qual os erros do passado deveriam ser evitados. Garcia (2013) destaca, como exemplo, o Artigo 16 do Pacto da Liga das Nações, relativo às sanções, que previa medidas políticas, econômicas e financeiras contra Estados que recorressem à guerra. Caso a violação persistisse, o Conselho Executivo podia apenas “recomendar” aos Estados-membros interessados que contribuíssem com efetivos militares para fazer respeitar os compromissos da Liga.

Para os planejadores políticos de uma nova organização, era necessário que a ação armada fosse obrigatória, com os passos requeridos claramente explicitados, visando a corrigir esse problema. Em outras palavras, a organização deveria receber os meios adequados para uma dissuasão contundente no campo militar. E, para que isso funcionasse, a “organização precisaria contar entre seus membros com as potências capazes de dar peso e autoridade às suas decisões” (Garcia, 2013, p. 27 e 28).

Desde o início, o então Presidente estadunidense Franklin Delano Roosevelt defendeu a ideia de estabelecer, nas suas palavras, uma “tutela dos poderosos”. Sua principal premissa era

Primeira Guerra Mundial. O Pacto era constituído por um preâmbulo e 26 artigos. Definiu a principal função da Liga: “promover a cooperação internacional e alcançar a paz e a segurança internacionais” (Nações Unidas, 2023c, tradução nossa).

de que caberia às potências vitoriosas a responsabilidade pela imposição da paz após a guerra, pela força se preciso (Garcia, 2013).

Ao contrário de Wilson, que atribuía à condenação moral da opinião pública peso capaz de dissuadir eventuais transgressores e educá-los na boa convivência internacional, Roosevelt estava convencido de que a paz só poderia ser mantida pela força, preferencialmente um poder militar avassalador, mobilizado rapidamente (Garcia, 2013, p. 34 e 35).

Assim, na prática, o CSNU foi investido de autoridade superior em matéria de imposição de paz. Outro exemplo citado por Garcia (2013) é o Artigo 53⁵ da Carta das Nações Unidas, no qual se estabelece que, “salvo em situações específicas mencionadas na própria Carta, nenhuma ação coercitiva seria levada a efeito por entidades regionais sem a autorização do Conselho” (Garcia, 2013, p. 34). Segundo Thudium e Otavio (2018), trata-se do único entre os seis órgãos⁶ com poder decisório sobre todos os membros da organização, que devem aceitar e cumprir as suas decisões, de acordo com os artigos 24 e 25 da Carta da ONU⁷.

Em caso de ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão, os dispositivos do Capítulo VII podem ser acionados, cabendo ao Conselho de Segurança determinar quando tais situações constituem uma ameaça à paz e à segurança internacionais (Garcia, 2013).

O CSNU adquiriu mecanismos práticos para garantir a sua principal finalidade de manter a paz e a segurança internacional. Portanto, quando constatada a existência de uma ameaça para a paz ou situação que possa vir a se transformar em conflito internacional, o órgão está regulamentado para tomar certas iniciativas, tais como: recomendar métodos de diálogo entre os países; solicitar aos países que apliquem sanções econômicas e demais medidas com vistas a impedir ou deter alguma agressão; enviar, após aprovação do Secretário-Geral, funcionários voltados à mediação do conflito; e, destacadamente, determinar a criação, continuação e

5 Artigo 53. 1 - O Conselho de Segurança deverá, quando apropriado, utilizar tais acordos ou agências regionais para ações de execução sob sua autoridade. Mas nenhuma ação coercitiva será tomada sob acordos regionais ou por agências regionais sem a autorização do Conselho de Segurança, com exceção de medidas contra qualquer estado inimigo, conforme definido no parágrafo 2 deste Artigo, previsto de acordo com o Artigo 107 ou em acordo regional acordos direcionados contra a renovação de políticas agressivas por parte de qualquer um desses estados, até que a organização possa, a pedido dos governos envolvidos, ser incumbida da responsabilidade de impedir novas agressões por parte de tal estado (Nações Unidas, 1945, tradução nossa).

6 O Conselho de Segurança é um dos órgãos basilares que sustentam a Carta das Nações Unidas, juntamente com a Assembleia Geral (AG), o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) e o Secretariado (Nações Unidas, 2023a).

7 Artigo 24. 1 - A fim de assegurar uma ação imediata e eficaz das Nações Unidas, seus membros conferem ao Conselho de Segurança a responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam que, ao cumprir suas obrigações sob essa responsabilidade, o Conselho de Segurança aja em seu nome. Artigo 25 - Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança de acordo com a presente Carta (Nações Unidas, 1945, tradução nossa).

encerramento de operações de paz, as quais se tornaram cada vez mais complexas diante da emergência de novos desafios e ameaças no pós-Guerra Fria (Thudium; Otavio, 2018).

Segundo Garcia (2013), a Carta estabelece condições para o emprego de meios militares, mas deixa claro que deve ser utilizada como um último recurso, de forma proporcional, somente depois de esgotadas todas as possibilidades de solução diplomática do conflito. Ainda assim, não se espera que ações dessa natureza causem dano maior do que aquele que pretendem sanar. Para isso, o Capítulo VI⁸ da Carta atribui ao CSNU um papel-chave no esforço a ser feito pela comunidade internacional para encontrar saídas negociadas aos conflitos, prevendo procedimentos graduais conforme a gravidade do caso. Desta forma, quando o Conselho de Segurança decide adotar sanções contra um país, estas podem atingir diversos graus de severidade. O Conselho pode decidir sobre medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, busquem assegurar o cumprimento das decisões do órgão. Todavia, se o Conselho de Segurança considerar que nem as sanções nem as medidas específicas previstas na Carta são suficientes ou adequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças militares, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais.

Além de todas as atribuições adquiridas pelo CSNU citadas anteriormente, Thudium e Otavio (2018) explicitam algumas outras características que passaram a se destacar no órgão. Uma delas diz respeito à diferenciação entre os membros participantes na estrutura desse conselho, bem como pelos órgãos subsidiários que foram sendo criados e geridos por ele. Garcia (2013) complementa que, durante a Conferência de São Francisco, a atuação das potências médias não alterou a composição do núcleo duro do Conselho de Segurança, que permaneceu fechado em cinco membros permanentes. Thudium e Otavio (2018) detalham essa diferenciação com os membros possuidores de assentos permanentes – Estados Unidos da América, Rússia, China, França e Reino Unido – e àqueles de assento eletivo. Nesse segundo caso, há dez assentos eletivos divididos entre África e Ásia (5), América Latina e Caribe (2), Europa ocidental (2) e Europa oriental (1), cujo mandato do país escolhido para um desses assentos, por meio de sessão da Assembleia Geral, é de dois anos. Segundo Neves (2022b), a configuração do Conselho de Segurança foi pensada de modo a corrigir em parte a discrepância, vigente no Conselho Executivo da Liga das Nações, entre a tomada de decisão e a realidade internacional de poder. Garcia (2013) salienta que, apesar de todas as diferenças destacadas nesta seção entre a Liga das Nações e a ONU, esta última manteve a prerrogativa de que os

8 Trata da solução pacífica de disputas.

membros permanentes do Conselho de Segurança não seriam eleitos, mas sim nomeados em função da distribuição de poder que existia ao final da guerra.

A outra característica ressaltada por Thudium e Otavio (2018) na composição e funcionamento do CSNU e tida, segundo eles, como a mais importante diferenciação, é o poder de veto restrito apenas aos cinco membros de assento permanente. Garcia (2013) relata que, como o veto é um tema fundamental na prática do Conselho de Segurança, é importante entender a circunstância de sua aceitação, a contragosto, pelos membros fundadores que firmaram a Carta. Nos termos então colocados, sem a aprovação do veto, a ONU não poderia vir à luz e morreria no nascedouro. Diante disso, a Carta consagrou a prerrogativa aos P-5 (membros permanentes) com a concordância do resto dos Estados-membros. Os P-5 desfrutaram assim de um privilégio institucionalizado pela Carta, refletido no poder de veto, decorrente de uma situação de fato, após a Segunda Guerra Mundial.

Dentro destas duas características marcantes do Conselho, a existência de membros permanentes e o poder de veto, Thudium e Otavio (2018) detalham que, antes mesmo da criação do conselho, as discussões entre o presidente norte-americano, Franklin Roosevelt, o primeiro-ministro da Inglaterra, Winston Churchill, e o líder da União Soviética, Joseph Stálin, marcaram o debate sobre os países que deveriam ter assento permanente e poder de veto. Churchill considerava importante a inclusão da França, porém desconsiderava a China como membro permanente. Já os Estados Unidos defendiam o Brasil como membro permanente, mas o Reino Unido e a União Soviética eram contrários. Desse modo, foi na Conferência de Yalta de 1945⁹ que as delegações de Estados Unidos, União Soviética e Reino Unido chegaram a um acordo sobre a entrada da República da China e da França, definindo a composição final do Conselho de Segurança. Também ficou definido na Conferência que os P-5 teriam poder de veto sobre as resoluções propostas. A estrutura do conselho permanente só foi modificada uma vez, em 1971, quando a República da China (Taiwan) foi substituída pela República Popular da China em meio aos realinhamentos políticos da Guerra Fria.

Como visto nesta seção e destacado por Garcia (2013, p. 128), “vem da criação da ONU a ideia de que os membros permanentes seriam os maiores responsáveis pela paz e segurança

9 A conferência de Yalta (ou da Criméia) foi um dos encontros realizados entre as principais nações aliadas na Segunda Guerra Mundial sobre as negociações da futura organização internacional, tendo a presença do Presidente Roosevelt, do Primeiro-Ministro Churchill e do Primeiro-Ministro Stalin, de 4 a 11 de fevereiro de 1945. O Protocolo de Atas desta Conferência incluiu uma seção dedicada à “Organização Mundial”, que continha a decisão de convocar uma “conferência das Nações Unidas sobre a organização mundial proposta” em 25 de abril de 1945, em São Francisco, nos Estados Unidos. Esse documento especificava as nações a serem convidadas para a conferência, bem como o texto do convite para ser emitido. Foi nesta Conferência que o procedimento de votação no Conselho de Segurança foi discutido, dentre outros assuntos.

internacionais”. Apesar desse autor concluir que a importância de países “em desenvolvimento” junto à ONU tem-se ampliado atualmente, com destaque para a contribuição de tropas em operações de manutenção da paz, o quadro permanente do Conselho mantém-se alheio a altos e baixos na distribuição do poder global. Considera-se que ele chega a esta conclusão, possivelmente, por se manter o entendimento de que os membros permanentes do Conselho continuam sendo os detentores do poder bélico, incluindo seus arsenais nucleares, que garante as atribuições do órgão, mesmo não havendo formalmente uma relação estabelecida nesse sentido.

Garcia (2013) também conclui que, ainda que haja questionamentos sobre a efetividade da atuação da ONU, principalmente sobre o Conselho de Segurança, a Carta estabeleceu um novo patamar jurídico em relação à admissibilidade da guerra, representando um mecanismo reconhecido que constrange o recurso ao unilateralismo sem limites. Ela pode não impedir esse recurso, como de fato isso ocorreu em alguns eventos da história, mas esse patamar pode ser visto quando os Estados mais poderosos buscam o aval do Conselho de Segurança para determinadas iniciativas, mostrando-se dispostos a investir capital diplomático de monta nesse esforço para obter o seu selo de aprovação. Quando sanções unilaterais ocorrem, sua eficácia pode diminuir se não há aceitação ampla pelos Estados-membros acerca de sua legalidade. Nesse sentido, as potências detentoras do veto podem recorrer ao Conselho mesmo mantendo os contatos bilaterais tradicionais ou aqueles promovidos em foros informais.

2.2 AS TENTATIVAS DA ONU PARA A PREVENÇÃO E MEDIAÇÃO DO CONFLITO RUSSO-UCRANIANO

Após ser tratado sobre a ONU e seu principal mecanismo de prevenção de conflitos na seção anterior, serão abordadas as principais tentativas por parte daquela organização no sentido de cessar as hostilidades no principal conflito do século XXI, o russo-ucraniano.

Esse conflito alterou, de forma considerável, o contexto de segurança da Europa, que perdurava por três décadas, desde a Guerra Fria, segundo Digolin (2022). Portanto, torna-se relevante analisar a atuação da ONU e compreender como seus mecanismos de prevenção e mediação não levaram à paz.

De acordo com Neves (2022a), a guerra inicia-se em 24 de fevereiro de 2022, quando um pesado ataque é realizado por parte dos russos para ocupar e controlar o território ucraniano, principalmente, sob a alegação de conter a expansão da OTAN. Naquele dia, o Presidente Putin veicula um vídeo no qual anuncia a ação militar, intitulando-a como “Operação Militar

Especial”, o que foi um duro golpe para o CSNU que estava reunido justamente para tratar das tensões bilaterais entre aqueles países, no intuito de prevenir o conflito (Digolin, 2022).

Segundo Aladekomo (2022), o Presidente Putin arguiu o artigo 51¹⁰ da Carta das Nações Unidas, para prestar assistência a população de Donetsk e Luhansk, que são tratadas como repúblicas independentes pela Rússia, de forma inadequada. Para o referido autor, não estão presentes vários aspectos necessários para se fazer uso da legítima defesa individual ou coletiva, uma vez que não houve um ataque ou agressão¹¹ armada contra aquela população, suposto genocídio, e, mesmo que tivesse havido, não são repúblicas reconhecidas, nem membros da ONU.

Para Neves (2022a), as causas da referida guerra são uma combinação de crise econômica, efeitos devastadores da pandemia, questões políticas internas, da ambição de reconstrução do protagonismo que existia da URSS e de unir a fragmentada sociedade russa. Soma-se ainda a sensação de debilidade das potências ocidentais por parte dos russos, por falta de coesão, a dependência energética da Rússia e o pensamento estratégico vigente na União Europeia, no decorrer da anexação da Crimeia. Além disso, a adesão da Ucrânia na OTAN possibilitaria um desequilíbrio da lógica do *Mutual Assured Destruction* (MAD), que vigorava na Guerra Fria, ao viabilizar o posicionamento de armas nucleares a partir do território ucraniano¹².

Nesse contexto, as Forças Armadas russas invadiram a Ucrânia em uma ação que era para ser rápida e tendo Kiev como um dos objetivos, no intuito de se obter uma rendição incondicional. Ocorre que as deficiências militares russas, a forte e inesperada resistência ucraniana, bem como a resposta rápida e conjunta dos EUA e da União Europeia resultaram no insucesso inicial russo e no alongamento do conflito (Neves, 2022a).

10 Artigo 51 - Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais (Nações Unidas, 1945).

11 Em 1974, por meio da Resolução nº 3314, a Assembleia Geral da ONU conceituou que agressão é o uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro país, ou de forma incompatível com a Carta das Nações Unidas (Aladekomo, 2022).

12 Em 1994, a Ucrânia sofreu um processo de desnuclearização, por meio do Memorando de Budapeste, assinado por aquele país, a Federação Russa, o Reino Unido e os Estados Unidos, que prestaram o compromisso de respeitar a soberania, a independência e suas fronteiras. Segundo Aladekomo (2022), a China e a França fizeram semelhantes garantias, mas não assinaram o Memorando. Na ocasião, a Ucrânia aderiu ao Tratado de não proliferação de Armas Nucleares (Ukraine..., 2014).

Rápida também foi a resposta da ONU que, em 25 de fevereiro, dia seguinte a invasão, convocou uma reunião emergencial do Conselho de Segurança. Essa primeira tentativa de mediação do conflito partiu do pleito dos EUA e da Albânia para que o referido Conselho emitisse uma resolução para condenar a ofensiva Russa à Ucrânia. Naquela oportunidade, 11 países votaram a favor, incluindo Brasil, três se abstiveram, Emirados Árabes Unidos, China e Índia (ONU News, 2022a). A Rússia vetou a resolução.

De acordo com a ONU News (2022a), no documento vetado, havia sido destacada a necessidade de cumprir a Carta da ONU, em especial o seu artigo 2º, no sentido de que os países-membros devem se abster de realizar ameaças ou fazer uso da força contra a integridade territorial e independência política de qualquer Estado e de resolver disputas internacionais por meios pacíficos. Ademais, havia uma condenação à declaração de Vladimir Putin, feita em 23 de fevereiro de 2022, na qual ele afirmava que estava realizando uma “operação militar especial” na Ucrânia.

Outro ponto a destacar é que o texto fazia menção à Resolução nº 2202, de 2015, para que sejam implementadas as medidas estabelecidas nos Acordos de Minsk¹³, incluindo o cessar-fogo abrangente do Protocolo de Minsk, de 5 de setembro de 2014, e o Memorando de Minsk, de 19 de setembro de 2014.

Segundo Digolin (2022), logo em seguida, o CSNU, por meio do recurso intitulado *Uniting for Peace*¹⁴, convocou uma reunião extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas para debater o conflito. Conforme lecionou Neves (2022a), essa deliberação tem base no artigo 27, nº 2 da Carta da ONU e, por se tratar de questão processual, bastou se obter a maioria de 9 votos, não sendo admitido o veto, o que inviabilizou uma ação por parte da Federação Russa para impedir a citada reunião.

Desta forma, no dia 02 de março de 2022, a Assembleia Geral aprovou uma resolução conjunta, condenando a ação militar russa com 141 votos a favor, 5 contra e 35 abstenções. Ficou caracterizado que a Rússia cometeu um ato de agressão contra a Ucrânia, violando o artigo 2º, nº 4 da Carta da ONU, sendo exigida a cessação imediata do uso da força e a retirada das forças russas (Neves, 2022a).

13 Os acordos de Minsk foram tentativas de cessar-fogo ocorridas durante a tomada da Criméia pelos russos. No seu protocolo, há a previsão de assegurar a monitorização permanente da fronteira russo-ucraniana e a sua verificação pela OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa), por meio da criação de zonas de segurança nas regiões fronteiriças entre a Ucrânia e a Federação Russa (Milhazes, 2017).

14 Recurso muito utilizado durante a Guerra Fria, com a ocorrência de diversos vetos de resoluções por parte das grandes potências na época, EUA e URSS, e também para tratar do conflito entre Israel e Palestina (Digolin, 2022).

Em 24 de março, uma nova resolução foi posta em votação na Assembleia Geral, com base em documento elaborado pela Ucrânia, para culpar a crise humanitária que se estabeleceu, com cerca de 5,5 milhões de refugiados, que recebeu 140 votos a favor, 5 contra e 38 abstenções. Já no mês de abril do mesmo ano, por uma proposta estadunidense na referida assembleia, a Rússia foi expulsa do Conselho de Direitos Humanos da ONU¹⁵, por 93 votos a favor, 24 contra e 58 abstenções (Digolin, 2022).

Segundo Shpiro (2023), em 26 de abril de 2022, a Assembleia Geral da ONU aprova uma resolução que obriga os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança a justificar seu veto. A resolução foi apresentada pelo embaixador de Liechtenstein, quando ele explicou que o Conselho está com grande dificuldade de cumprir suas atribuições, previstas na Carta das Nações Unidas, por conta do crescente uso do veto. Portanto, o veto deveria ser justificado, perante a Assembleia Geral, pelo país-membro que o ofereceu.

A aprovação de tal resolução, com a anuência dos EUA e França, decorre do conflito russo-ucraniano e estava pendente de votação havia dois anos. Em que pese não afastar o veto, obriga o país-membro que fizer uso desse dispositivo a ter um desgaste político maior perante a Assembleia em uma convocação automática. Antes, o debate do veto ficava restrito aos membros do Conselho de Segurança (Shpiro, 2023).

Em setembro de 2022, ocorre uma nova tentativa de que o CSNU emitisse uma resolução, desta vez, para se contrapor aos referendos feitos pela Rússia nas cidades de Luhank, Donetsk, Kherson e Zaporizhzhia, entre 23 e 27 de setembro, no intuito de anexar aquelas regiões com uma suposta aprovação popular. O texto proposto, novamente pelos EUA e Albânia, previa a retirada imediata, completa e incondicional das tropas russas do território ucraniano, considerando as fronteiras internacionalmente reconhecidas, bem como se afirmava que a tentativa de anexação desses territórios por parte do Kremlin é uma ameaça à paz e segurança internacionais (ONU News, 2022b).

A referida resolução foi aprovada por dez países e contou com as abstenções do Brasil, China, Índia e Gabão, que ocupavam assento rotativo no Conselho de Segurança. A Rússia vota a resolução mais uma vez.

De acordo com Shpiro (2023), a performance do CSNU para resolução do conflito russo-ucraniano assemelha-se a sua atuação no período mais crítico da Guerra Fria, nas décadas de 60 e 70. Praticamente, não foi possível obter nenhuma resolução vinculativa, em questões relevantes, tanto para os EUA como para a URSS.

15 O único precedente de expulsão de algum conselho da ONU foi o da Líbia em 2011 (Digolin, 2022).

Diante das dificuldades de superar as ações de bloqueio da emissão qualquer resolução por parte do Conselho de Segurança, por conta do poder de veto da Rússia, a ONU dispõe de dois instrumentos multilaterais de mediação do conflito: a conferência internacional de paz¹⁶ e a *shuttle diplomacy*¹⁷ (Shapiro, 2023).

Houve apenas uso deste último instrumento, no final de abril de 2022, quando o Secretário-Geral da ONU, Antonio Guterres, viajou para a Rússia e a Ucrânia, para tratar pessoalmente com os respectivos presidentes, em uma tentativa de cessar fogo. Na ocasião, chegou a visitar regiões no subúrbio de Kiev onde houve suspeitas de ocorrências de crime de guerra (Shapiro, 2023).

Apesar de não ter poder para punir os Estados, por transgressões das normas internacionais, o Secretário-Geral da ONU possui sua autoridade reconhecida internacionalmente que decorre da Carta das Nações Unidas, bem como dos ideais e dos valores morais consagrados pela Comunidade Internacional. Mesmo assim, segundo Shapiro (2023), a curta missão não obteve êxito para estabelecer bases mínimas de negociação entre os contendores e muito menos se estabeleceu um cessar fogo.

Outrossim, em uma medida no campo jurídico, a Ucrânia fez gestões junto ao Corte Internacional de Justiça, tendo obtido uma decisão favorável por uma votação de 13 a 2, em 16 de março de 2022, na qual é ordenada a cessação imediata da operação militar. A Corte expediu a ordem, após a considerar a Convenção sobre Genocídio de 1948, em face da alegação do Presidente russo de que deu início a uma “operação militar especial” na Ucrânia para acabar com o genocídio contra o povo de língua russa no leste daquele país.

Desta forma, a maior guerra do século XXI até então, a russo-ucraniana, poderia ser considerada uma grande oportunidade da ONU demonstrar a sua capacidade de mediar um conflito, cumprindo o propósito de manter a paz a segurança internacionais previsto no artigo

16 Este mecanismo de internacional de paz ainda não foi utilizado no conflito russo-ucraniano. Tem pelo menos duzentos anos e foi frequentemente utilizado para encontrar soluções políticas durante ou após conflitos internacionais. Suas origens podem ser encontradas no Congresso de Viena de 1814, uma série de reuniões diplomáticas internacionais convocadas para chegar a acordo sobre uma nova política e constitucional ordem na Europa, após a derrota do Império Francês de Napoleão Bonaparte (Vick, 2014, apud Shapiro, 2023).

Os tratados multilaterais conhecidos como ‘Convenções de Haia’ sobre as leis da guerra e crimes de guerra são resultados das conferências internacionais de paz de 1899 e 1907 em Haia, nos Países Baixos.

17 É um tipo de iniciativa diplomática em que um mediador, aceito por ambas as partes envolvidas no conflito, desloca-se fisicamente de uma capital a outra, para apresentar sugestões, conduzir discussões e negociações, permitindo a transferência de mensagens entre os lados em combate de uma forma discreta e eficaz (Shapiro, 2023).

nº 1¹⁸ da Carta das Nações Unidas. Contudo, o que fica evidente, é a limitação da referida organização na resolução de conflitos diante dos vetos da Rússia e da ambiguidade da China. Nesse sentido, a ONU depende de uma postura norteada nos valores da Carta por parte de seus Estados-Membros, em especial dos membros permanentes do Conselho de Segurança, o que, normalmente, não ocorre quando estes são partes do conflito ou têm interesse nele, mesmo que de forma indireta.

2.3. POSSÍVEIS REFORMULAÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU EVIDENCIADAS PELA GUERRA RUSSO-UCRANIANA

Primeiramente, segundo os ensinamentos de Neves (2022a), é importante destacar que Conselho de Segurança tem, nos termos da Carta das Nações Unidas, a responsabilidade precípua de manter a paz e segurança internacionais (art. 24º, nº 1) e a competência para reconhecer a existência de um ato de agressão e tomar as medidas coletivas para restaurar a paz e segurança internacionais (art. 39º), devendo atuar na forma dos artigos 41º e 42º¹⁹.

Nesse sentido, foi possível observar na seção anterior as dificuldades de o Conselho de Segurança atuar com efetividade diante do exercício do poder de veto. Este, quando empregado de forma contumaz e até mesmo arbitrária, torna-se um problema estrutural para a manutenção da segurança internacional. Segundo Neves (2022a), tal condição foi identificada antes mesmo da entrada em vigor da Carta das Nações Unidas. Entre 1942 e 1945, durante as negociações para a formulação da ONU, o Reino Unido e os EUA tinham posições divergentes da União Soviética e China. Os primeiros Estados citados defendiam uma regulação mínima e parcialmente limitada, que consistia na impossibilidade de um membro permanente, que fosse parte do conflito, de votar ou usar o veto para impedir o Conselho de Segurança de agir e exercer a sua responsabilidade. No entanto, prevaleceu posição soviética do veto sem qualquer

18 Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz (Nações Unidas, 1945).

19 Artigo 41 - O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas.

Artigo 42 - No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar e efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas (Nações Unidas, 1945).

regulação, tendo sido acolhida, de forma secundária, a tese da limitação apenas sobre deliberações ligadas à solução pacífica de conflitos prevista no Capítulo VI (solução pacífica de conflitos), pois uma parte do conflito, incluindo membros permanentes, não podem votar nos termos do art. 27, n° 3²⁰. No entanto, no âmbito do capítulo VII (ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão), o mais fundamental da Carta, por envolver o uso da força, o uso do veto pode ocorrer de forma ilimitada.

No final do século XX, surgiram tentativas de regular o veto, principalmente, contra casos de crimes de atrocidade de massa, como o genocídio, crimes de guerra e contra a humanidade. Nesse diapasão, Comissão Internacional sobre Intervenções e Soberania do Estado e *Accountability, Coherence and Transparency* (ACT) conceberam um código de conduta para os membros permanentes. Já o grupo de Elders²¹, em 2015, por conta da incapacidade do CSNU de agir eficazmente na Síria, fomentou que o uso do veto deve ser seguido de uma explicação clara e pública e de uma proposta de solução alternativa para proteger as populações em risco, do acometimento dos supracitados crimes, levando-se em conta a paz e segurança internacionais e não o interesse nacional (Neves, 2022a).

Seguindo os ensinamentos de Kelsen (1946), há, na doutrina do Direito Internacional, quem entenda que o direito de veto é contrário aos princípios que norteiam a Carta da ONU, pois viola o princípio da igualdade soberana entre Estados. Para o autor, este direito dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança “coloca-os acima da lei das Nações Unidas, estabelece a sua hegemonia jurídica sobre todos os outros membros e, assim, carimba a Organização com a marca de um regime autocrático” (Kelsen, 1946, tradução nossa).

Nesse contexto, o conflito russo-ucraniano colocou na agenda mundial a necessidade de reformulação do CSNU e a regulação do uso do veto, para que seja possível a referida organização exercer seu papel para prevenir e mediar conflitos internacionais, garantindo a paz e a segurança global. Isso porque os constantes vetos impetrados pela Rússia imobilizaram qualquer tipo de resolução efetiva do Conselho de Segurança para restabelecer a paz ou ao menos acordar um cessar fogo. Um passo foi dado com a obrigação estabelecida para que os cinco membros permanentes tenham que justificar seu veto perante a Assembleia Geral da

20 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 (Nações Unidas, 1945).

21 Foi fundado por Nelson Mandela em 2007, que conta com a participação de líderes globais que ocuparam posições importantes na ONU ou em seus países, que expressam trabalhar pela paz, justiça, direitos humanos e um planeta sustentável (Mandela, 2007).

ONU. Entretanto, é uma medida pouco efetiva, para sanar o erro originário de não se ter estabelecido alguma restrição ao direito do veto quando o Estado estiver envolvido no conflito armado, como propuseram os EUA e o Reino Unido.

Segundo Neves (2022a), diante deste cenário e da impossibilidade de aplicação das sanções previstas no artigo 41º da Carta das Nações Unidas, ganharam força no sistema internacional as “sanções negativas²²”. Estas já foram tomadas no passado recente, quando da tomada da Crimeia, mas atingiram um patamar sem precedentes nos dias atuais. Nychyk (2017) comenta que a retirada da Rússia do sistema SWIFT²³ foi cogitada em 2014 e que seria um forte instrumento para mediar o conflito e também um risco para os países europeus ao adotarem essa medida.

Hoje, já se sabe que tal medida não foi o suficiente para parar a guerra russo-ucraniana em andamento. As sanções negativas aplicadas de caráter político e econômico são robustas e fomentadas, mormente por EUA e a União Europeia, tendo como alvo principal as exportações energéticas russas, maior fonte de divisas daquele país, e o sistema financeiro, que causou desvalorização da moeda e atingiu a elite oligarca que apoia Putin. Visaram a minar o esforço de guerra russo e aumentar a pressão política no intuito de levar a Rússia a buscar uma solução negociada do conflito (Neves, 2022a). Até o momento, isso não ocorreu.

Além disso, a lacuna de ações do Conselho de Segurança, imobilizado por vetos da Rússia, influenciou a opinião pública internacional a favor da causa ucraniana, o que facilitou o auxílio financeiro, militar e humanitário à Ucrânia por parte de vários países. Tal efeito é também fruto do desgaste político russo no âmbito da ONU com a aprovação da resolução da Assembleia Geral condenando a ação militar russa, a expulsão da Rússia do Conselho de Direitos Humanos e a decisão desfavorável aos russos da Corte Internacional de Justiça, como visto na seção anterior. Por conseguinte, em larga medida, amplia o debate sobre reformas necessárias da ONU para que cumpra o seu propósito previsto na Carta das Nações Unidas.

2.4. IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL

22 Tratam-se de sanções econômicas e políticas para enfraquecer o Estado agressor (Neves, 2022a).

23 O sistema Swift funciona como uma artéria do sistema financeira global, para permitir a transferência rápida e fácil de dinheiro entre os países. A sigla em inglês significa Sociedade para Telecomunicação Financeira Mundial entre Bancos. Foi criado por bancos estadunidenses e europeus. Atualmente, é gerenciada pelo Banco Nacional da Bélgica, em parceria com grandes bancos centrais, incluindo o americano Federal Reserve e o Banco da Inglaterra, do Reino Unido (GUERRA..., 2022).

Após as análises das seções anteriores, nas quais foram demonstradas as tentativas fracassadas da ONU para a prevenção e mediação do conflito russo-ucraniano, bem como as possíveis reformulações do CSNU por sua baixa efetividade na manutenção da paz e segurança internacionais, serão tratadas as implicações dessa conjuntura internacional para o Brasil.

Nessa perspectiva, Gueraldi (2006) afirma que a busca por uma maior inserção internacional passa pelo acesso a fóruns decisórios, como o CSNU, além de outras iniciativas. O Brasil tem caminhado nesta direção, com o pleito a uma cadeira permanente em um Conselho reformado, adequado a uma nova conjuntura mundial.

Segundo Mendes (2015), o principal argumento apresentado para uma reforma do CSNU é o de que o fim da Guerra Fria e da bipolaridade que a sustentava teria ocasionado uma dispersão do poder mundial, com novos focos de poder e de influência, que necessitam ser refletidos na configuração do órgão responsável pela paz e segurança internacionais. Com base nessa suposta transformação sistêmica, em 1989, o Brasil propôs a reforma expansiva do quadro permanente do CSNU, objetivando sua entrada juntamente com outros países emergentes. Todavia, somente em 1994, durante a Sessão Ordinária Anual da Assembleia Geral das Nações Unidas, o Brasil lançou oficialmente sua proposta de candidatura a membro permanente do Conselho.

Segundo Pereira (2018), durante a criação do CSNU, os EUA cogitaram um assento permanente para o Brasil, mas a então União Soviética teria sido contra, pela condição brasileira de país aliado dos norte-americanos. Assim, o Brasil desde esse passado distante vem pleiteando um assento permanente no Conselho. Mas há outras propostas para reforma do CSNU que vão ao encontro aos interesses brasileiros. Dentre várias propostas de reforma, o Grupo dos 4 (G4) foi o primeiro grupo a formalizá-la. Apoiados por 23 Estados, Alemanha, Brasil, Índia e Japão lideram o grupo. O documento aborda proposição de reforma no tamanho e na composição do Conselho, bem como a melhoria, na visão do grupo, dos métodos de trabalho. Também estabelece as normas para candidatura e eleição dos novos membros permanentes, emendas na Carta da ONU e sobre o direito de veto. Os novos assentos permanentes seriam ocupados pelos quatro países do G4 e 2 países africanos. Os demais assentos, não permanentes, seriam distribuídos entre Europa Oriental, África, Ásia, América Latina e Caribe, buscando uma maior representatividade regional, totalizando 25 cadeiras no Conselho. O poder de veto seria ativado somente após quinze anos da implementação da reforma.

O então ministro das relações exteriores e atual assessor da presidência do Brasil para assuntos de relações exteriores, Celso Amorim, em uma entrevista realizada em 2004, disse que

“a inclusão do Brasil como integrante permanente do CSNU vai aprofundar a inserção internacional do Brasil, entretanto, essa inserção e influência não se manifestam somente pela força da economia ou das armas, mas pela força moral” (Gueraldi, 2006, p. 6). Ele também defende essa iniciativa argumentando que o País é membro fundador das Nações Unidas e que seu passado reflete um compromisso com a solução pacífica de controvérsias, corroborando com a credibilidade do CSNU, sendo a promoção do Brasil no órgão um verdadeiro objetivo nacional (Amorim 1999)²⁴.

Reforçando este entendimento, o presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, em seu discurso na 78ª Assembleia Geral da ONU, de 19 de setembro deste ano, afirmou a necessidade de renovação das instituições multilaterais dedicadas à promoção da paz, evidenciando que o Conselho de Segurança da ONU vem perdendo “progressivamente” sua credibilidade, destacando o conflito na Ucrânia como exemplo de incapacidade coletiva de fazer prevalecer os propósitos e princípios da Carta da ONU. Nesse ponto, evidenciou a ação de seus membros permanentes que “travam guerras não autorizadas” e defendeu uma participação maior de países “emergentes”, baseado no multilateralismo. Outro ponto de seu discurso foi sua crítica a investimentos em armamentos no qual, segundo suas palavras, eram maiores que os investimentos em desenvolvimento, citando gastos militares de 2022 e despesas com armas nucleares (Brasil, 2023).

Gueraldi (2006) entende que o Brasil tem buscado sua inserção internacional por formas distintas da militar ou da econômica, baseando-se, tradicionalmente, em explorar a viabilidade do *softpower*²⁵, sendo sua política externa tradicional. Paiva (2021, p. 14) reforça essa ideia afirmando que a política externa brasileira é “centrada na defesa da paz, no progresso mundial mais equilibrado, na disseminação da democracia e na valorização dos direitos humanos”. Ele também afirma que o País adota uma postura de cooperação e não confrontação, particularmente no seu entorno regional, buscando diversificar suas relações internacionais e evitar alinhamentos com potências dominantes, com o objetivo de reforçar o multilateralismo, inclusive nos organismos internacionais, particularmente a ONU.

24 Segundo o MRE, “o Brasil advoga a necessidade de reforma do CSNU para torná-lo mais legítimo e representativo do conjunto dos estados membros da ONU, que hoje somam 193 países. A reforma é necessária para que o órgão passe a refletir a realidade contemporânea. Trata-se de preservar o arcabouço das Nações Unidas, adaptando suas estruturas às exigências do século XXI” (Brasil, 2022a).

25 A abordagem de análise selecionada é focada no conceito teórico de *softpower*, cunhado pelo norte-americano Joseph Nye no fim da década de 1980. No conceito de Nye, *softpower* é a habilidade de influenciar os outros a fazer o que você deseja pela atração em vez de coerção. O poder coercitivo seria a ostentação militar e sanções econômicas, classificados por Nye de *hardpower*, enquanto a identidade cultural, ideológica e política comporiam o *softpower* (Gueraldi, 2006).

Nye²⁶ (2004 apud Guerardi, 2006) cita o Brasil, bem como a China e a Índia como países emergentes com potencial de disseminar seu *softpower*, viabilizando a inserção internacional, pela sua aplicação adequada na política externa. Dentre os três citados, somente a China é membro permanente do CSNU. Além disso, como citado em parágrafo anterior, Índia, assim como o Brasil, também tem reivindicado um assento permanente no CSNU, havendo diferenças e semelhanças entre os dois países na execução de suas políticas externas atuais. Pode-se identificar como semelhança a busca por uma atuação mais pragmática, independente e neutra de suas relações, procurando o não alinhamento explícito à blocos ideologicamente opostos. No entanto, a Índia não descarta o fortalecimento de seu *hardpower*, inclusive desenvolvendo seu próprio arsenal de armamento nuclear. O Brasil abdicou desta opção²⁷, não considerando este tipo de capacidade dissuasória²⁸. Vale ressaltar que, segundo Garcia (2013), não há relação entre a posse de armas nucleares e assentos permanentes, além do mais, vincular novos assentos permanentes à posse de armas nucleares seria um perigoso convite à proliferação²⁹. De todo modo, ele destaca que a criação da ONU levou em consideração a “ideia de que os membros permanentes seriam os maiores responsáveis pela paz e segurança internacionais” (Garcia, 2013, p. 128), como citado na seção 2.1. Isso coloca a questão nuclear como um fator relevante na atual conjuntura.

Paiva (2021) entende que o Brasil ser membro permanente do Conselho significaria um fator de força para incrementar o poder de dissuasão brasileira na comunidade internacional. Contudo, ainda que seja alcançado, uma potência convencional como é o Brasil teria poderes limitados. Sobre esse assunto, cabe destacar a posição do ex-ministro da Fazenda e do Meio Ambiente Rubens Ricupero sobre a participação do Brasil em uma nova configuração do CSNU, firmada durante a XX Conferência Internacional sobre Segurança e Defesa do Forte de

26 NYE, Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

27 A Constituição Federal, no artigo 21, determina que "toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional" (Brasil, 1988). O Presidente Fernando Henrique Cardoso assinou o Tratado de Não proliferação Nuclear (TNP) e ao Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT), em 13 de julho de 1998 (Brasil, 2022b).

28 Segundo Brasil (2015, p. 93): “DISSUASÃO – Atitude estratégica que, por intermédio de meios de qualquer natureza, inclusive militares, tem por finalidade desaconselhar ou desviar adversários, reais ou potenciais, de possíveis ou presumíveis propósitos bélicos”.

29 Garcia (2013) coloca que a Carta de São Francisco não trata da questão de armamentos nucleares, fazendo uma correlação entre datas, já que o documento foi aprovado em junho de 1945 e que a bomba atômica sobre Hiroshima foi lançada em agosto. Ele vincula o fato de que as potências nucleares declaradas sejam justamente os P-5 mais à negociação do Tratado de Não Proliferação Nuclear em 1968 do que a conjuntura de 1945, que não vai ser discutido neste estudo.

Copacabana³⁰. Para Ricupero (2023), o Brasil, mesmo estando entre os cinco países que possuem maior território e maior população (EUA, China, Rússia, Índia e Brasil), foi o único que abriu mão de desenvolver seu arsenal nuclear. Segundo o ex-ministro, essa decisão retirou do Brasil a necessária capacidade de projeção de poder que qualquer país com assento permanente no CSNU precisa ter, restando ao Brasil atuar pela via diplomática em qualquer tema no cenário geopolítico.

Halliday³¹ (2001 apud Gueraldi, 2006) trata sobre os “impérios modernos” que têm o poder distribuído em três pilares: a força militar (constituída de força econômica e coesão política), a influência cultural e a disseminação ideológica. O referido autor reconhece as fontes de *softpower*, como mídia, cultura e língua, mas defende que, para exercer tal poder, o Estado precisa desenvolver antes força econômica e, conseqüentemente, militar, apresentando um dilema sobre se o Brasil pode usar *softpower* sem possuir o *hardpower*.

Oliveira (2006) aborda a percepção do Brasil como potência de capacidade limitada, de influência regional, não suficiente para ser classificada de grande potência, expondo que a busca do Brasil por um *status* de membro permanente no CSNU tem objetivo pautado no campo da diplomacia multilateral e do direito internacional. Acrescenta que a atuação de um país como potência deve aliar poderio ideológico junto ao militar e que, atualmente, o Brasil não detém de grande poder de convencimento por meios não violentos, ou *softpower*, a exemplo da diplomacia. Mesmo porque, o poderio ideológico não sustenta a potência sem o poderio militar, provendo maior autonomia internacional ao país, sendo fundamental na sua projeção externa.

Pereira (2008) também segue o mesmo entendimento, ressaltando que o Brasil é percebido como um país de projeção regional. Possui o quinto maior território do mundo, a quinta maior população, mas não projeta poder além da América Latina. Nesse sentido, os baixos investimentos no setor de defesa não favorecem as pretensões do Brasil de maior destaque junto às maiores potências do mundo. Os gastos militares dos países do P-5 (membros permanentes do CSNU) evidenciam que os valores despendidos pelo Brasil não são suficientes para assegurar as capacidades necessárias a um membro permanente do Conselho. Todos os países desse conselho possuem gastos suficientes para sustentar suas posições e respaldar

30 A Conferência foi realizada nos dias 1 e 2 de junho de 2023 com o seguinte tema: "A Ordem Global em transformação: enfrentando a tempestade perfeita". O evento teve participação de diplomatas brasileiros, com destaque para o Secretário de Assuntos Multilaterais Políticos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Carlos Márcio Cozendey, e o ex-ministro Rubens Ricupero. Além de representantes da Comunidade europeia, com destaque para o Diretor Político do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), Enrique Mora, do Presidente do Serviço Federal de Inteligência da Alemanha, Bruno Kahl, e da Chefe de Planejamento de Políticas do Secretário-Geral da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), Benedetta Berti (CEPRI, 2023).

31 HALLIDAY, Fred. *The World at 2000*. London: Palgrave, 2001.

militarmente seus eventuais posicionamentos perante esse colegiado da ONU. Além disso, os membros permanentes do CSNU têm percepções realistas³² nas questões internacionais e o pleito brasileiro é idealizado com base no discurso do multilateralismo e de maior distribuição do poder de decisão, já que não possui poder militar.

Desta forma, essa abordagem brasileira pode trazer a percepção de falta de posicionamento claro do País em relação a questões discutidas no Conselho, como é o caso de sua atuação no órgão durante o conflito Rússia-Ucrânia.

Ao analisar a atuação do Brasil como membro eletivo no Conselho, representando o Grupo América Latina e Caribe (GRULAC), para o biênio 2022-2023, durante o conflito Rússia-Ucrânia, observa-se que o Brasil procurou atuar no sentido de privilegiar a moderação e a valorização do diálogo entre as partes para uma solução pacífica do conflito, reforçando sua tradição diplomática. Buscou, ainda, equilibrar uma posição pró-ocidental, ainda que limitada a alguns temas, com visões críticas às ações coercitivas aplicadas contra a Federação Russa, que, no entendimento brasileiro, contribuiu para a definição de uma postura de neutralidade. As intervenções do Brasil no CSNU sobre a guerra centraram-se, então, em preocupações recorrentes, como a situação humanitária e de refugiados, a insegurança alimentar e o risco de um acidente nuclear. Sem apontar culpados, a defesa de uma saída negociada fez com que o Brasil se opusesse aos discursos agressivos proferidos entre as partes, em uma crítica velada à Rússia, mas, sobretudo, à postura das potências ocidentais. Mesmo que a posição brasileira firmasse a busca de um “equilíbrio”, na prática, foi saudada pela Rússia e criticada pela Ucrânia (González, Hirst; Morrot, 2023).

Quadro 1 - Votações multilaterais do Brasil diante da guerra na Ucrânia em 2022

| Data | Resolução | Tema da Resolução | Posição do Brasil | Comentários |
|-------|--|---|-------------------|--|
| 31/01 | Votação procedimental -Iniciativa dos EUA | Pôr em debate no CSNU a concentração de tropas russas na fronteira com a Ucrânia. | A favor. | Aprovado. Dez votos a favor. China e Rússia votaram contra; Gabão, Índia e Quênia se abstiveram. |

32 A corrente dos Realistas na Teoria das Relações Internacionais veicula a noção da anarquia internacional ao estado de natureza. Para o realismo, as relações internacionais são definidas pela condição anárquica da política internacional e pela desigual distribuição de poder na estrutura do sistema internacional. Os atores fundamentais do sistema são os detentores do poder, ou seja, os Estados. Devido à ausência de um governo internacional, os Estados vivem numa luta constante pelo poder. Esta busca pelo poder começa, em primeira instância, pela própria sobrevivência dos Estados. Para os realistas, a manutenção da segurança e independência territorial está sob hipótese de ameaça constante, uma vez que a imposição do poder coercivo máximo, a guerra e a invasão territorial são sempre uma possibilidade. Os realistas tendem a ter uma visão antropológica pessimista sobre as possibilidades de se estabelecerem relações de cooperação estáveis entre as unidades do sistema (Mendes, 2019).

| | | | | |
|-------|------------------|---|---|---|
| 25/02 | S/2022/155 | Deploração da agressão russa à Ucrânia. | A favor (com ressalvas) ³³ . | Veto russo. 11 votos a favor. China, Índia e os Emirados Árabes Unidos se abstiveram. |
| 27/02 | S/RES/2623(2022) | Convocar Sessão de Emergência da Assembleia Geral. | A favor (com ressalvas). | Aprovado. 11 votos a favor. Rússia votou contra. China, Índia e Emirados Árabes Unidos se abstiveram. |
| 23/03 | S/2022/231 | Ajuda Humanitária. | Abstenção. | Não aprovado. Proposta russa em contrapartida à proposta mexicana e francesa. Rússia e China votaram a favor, os outros 13 membros se abstiveram. |
| 06/05 | S/PRST/2022/3 | Apoia os esforços do Secretário-Geral para encontrar uma solução pacífica na Ucrânia. | Votação por consenso. | Primeira resolução sobre a Ucrânia aprovada no CSNU. Articulação do México e da Noruega, apresentada pelos EUA. |
| 30/09 | S/2022/720 | Condenação dos referendos de anexação dos territórios ucranianos à Rússia. | Abstenção. | Veto russo. 10 votos a favor, quatro abstenções. |

Fonte: González; Hirst; Morrot (2023).

Pode-se, assim, inferir que, apesar da importância e do valor do *softpower*, a inserção do Brasil como membro permanente do CSNU, baseado somente neste poder, seria, até certo ponto, uma “quebra de paradigma” dentro do órgão. Isso porque todos os membros permanentes e outros pleiteantes ao posto, como a já citada Índia, além de Alemanha e Japão (G-4), são países que podem ser considerados detentores do *hardpower*, como potências econômicas e que, atualmente, tem ampliado os investimentos em Defesa de forma considerável³⁴, principalmente diante do atual cenário de conflito entre Rússia e Ucrânia. Dessa forma, o Brasil pode até priorizar e se valorizar com outras abordagens sobre segurança³⁵, mas não poderia

33 Em geral, a posição brasileira esteve a favor da maioria das resoluções apresentadas pelos países ocidentais, reforçando seu compromisso com a resolução do conflito, mas sempre apresentando ressalvas, argumentando a favor de conteúdos mais brandos e criticando o teor “maximalista” das proposições (González; Hirst; Morrot, 2023).

34 De acordo com o relatório anual do Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Estocolmo (SIPRI, sigla em inglês) de 2023, principalmente devido ao conflito Rússia e Ucrânia, os referidos países deram um salto de 3,7% em 2022 em relação ao ano anterior. Pelo oitavo ano seguido, as nações do mundo gastaram mais dinheiro com suas Forças Armadas do que no ano anterior. Os dez países que mais investem em Defesa são: os Estados Unidos; a China; a Rússia; a Índia; a Arábia Saudita; o Reino Unido; a Alemanha; a França; a Coreia do Sul e o Japão. A Índia, a Alemanha e o Japão aumentaram seus investimentos em relação a 2022. A Índia investe mais de 2% do PIB em Defesa e a Alemanha e o Japão têm metas para atingir este percentual. O Brasil ficou na 17ª posição, com uma redução de 7,9% em relação a 2021, com 1,1% em relação ao PIB (SIPRI, 2023).

35 Segundo o MRE, o Brasil procura contribuir para aprimorar o desenvolvimento conceitual dos assuntos de paz e segurança, como a diplomacia preventiva, meio mais efetivo para proteger as populações civis sob risco de violência. Enfatiza a interdependência entre segurança e desenvolvimento. O País defende as vias diplomática e política para a solução dos conflitos e considera que as medidas coercitivas são opções de última instância (Brasil, 2022a).

negligenciar o componente militar para respaldar e sustentar sua autonomia estratégica e se posicionar como um potencial candidato a membro permanente do CSNU.

Também seria coerente dizer que ter o *hardpower* fortalecido não significa um requisito que, por si só, coloca um país como apto a se tornar um membro permanente do CSNU, já que outros fatores não detalhados aqui, devido às limitações deste estudo, também são considerados. De todo modo, pode-se concluir que, assim como foi para a formação original do CSNU, o *hardpower* coloca-se como relevante para que um país se posicione favoravelmente no pleito de uma vaga no Conselho. Corroborando a isso, Oliveira (2006) destaca que, na tentativa fracassada do Brasil de fazer parte do Conselho de Segurança a partir de sua criação, um dos pré-requisitos não atendidos seria o de ordem militar, que estavam além do alcance das estruturas bélicas oferecidas pelo Brasil.

As deficiências econômicas e militares estratégicas brasileiras não definem se o país será apoiado ou não como candidato ao CS, uma vez que todos os países do P-5 já aprovam as qualificações do Brasil como um importante ator nas organizações internacionais [...]. Porém, a ausência de qualidades definidoras de uma grande potência define quanto esse país influi, e mais, se este país projeta poder nas relações internacionais. Uma nação pode ter tamanho continental, pode até ser rica e importante, mas não será uma grande potência de fato e não projetará poder nas relações internacionais se não for capaz de impor sua vontade aos outros países. (Oliveira, 2006, p. 155).

Oliveira (2006) também reforça que alguns autores de relações internacionais, principalmente da Escola de Copenhague³⁶, entendem que esse ambiente internacional trouxe uma nova dimensão para os temas de segurança internacional e da paz, além dos modelos clássicos dos conceitos de segurança internacional, focados nas questões militares e políticas. Outros temas ganharam força, como a degradação do meio ambiente, os crimes internacionais, o terrorismo e o narcotráfico, deslocando o Estado como ator central das relações internacionais.

Entretanto, o ambiente atual de incertezas, reforçado pelo conflito Rússia-Ucrânia, podem retardar uma mudança significativa, tendendo à manutenção da atual composição do CSNU, até que essas novas relações de poder hegemônico estejam mais claras e definidas, prevalecendo

36 A Escola de Copenhague foi criada em 1985 com a finalidade de promover estudos para a paz—seu nome oficial é *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI), com o objetivo de discutir a renovação teórica por meio do debate sobre a redefinição do conceito de segurança utilizado em relações internacionais. A análise aprofundada sobre o conceito de segurança demonstrava que sua utilização e significado encontravam-se imbuídos pelas premissas realistas, que associavam segurança exclusivamente ao Estado e aos aspectos militares e estratégicos. É necessário salientar que o debate então iniciado na área de segurança é contemporâneo daquele sobre teoria de relações internacionais. A perspectiva teórica formulada pela Escola de Copenhague pode ser caracterizada como abrangente, por sustentar que as ameaças à segurança se originam não apenas da esfera militar, mas também das esferas política, econômica, ambiental e societal (Tanno, 2003).

uma visão mais realista das relações internacionais. Isso demonstra que, na prática, as decisões são baseadas no poder dos Estados, o que excluem os países em desenvolvimento ou emergentes como o Brasil, apesar do entendimento de que eles deveriam ter uma participação maior nas tomadas de decisões nos organismos multilaterais, para dar a estes uma roupagem mais democrática e universal³⁷. Corroborando a isso, a busca pela independência, pragmatismo e neutralidade da política externa brasileira³⁸, evidenciada na sua atuação no CSNU sobre o conflito Rússia-Ucrânia, pode deixar a percepção de falta de posicionamento e de indefinição de alinhamentos entre blocos hegemônicos, o que pode dificultar o apoio ao Brasil nesse atual cenário internacional, no qual as atuais potências tenderiam a manter o *status quo* em questões como a composição do CSNU.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apresentado, a partir do conflito russo-ucraniano, buscou-se estudar o funcionamento, bem como os mecanismos de prevenção e mediação da ONU, analisando a sua baixa efetividade, que tem indicado a necessidade de reformulação da organização, em especial do CSNU. Reputou-se oportuno discorrer sobre o assunto do ponto de vista do Brasil e sua influência no pleito do País de se tornar um membro permanente.

Mesmo com os questionamentos sobre a efetividade da atuação das Nações Unidas, principalmente sobre o CSNU, a Carta da Organização e a criação da ONU estabeleceu um novo patamar jurídico em relação à admissibilidade da guerra, representando um mecanismo reconhecido que constrange o recurso ao unilateralismo sem limites. Os Estados mais poderosos ainda buscam o aval do Conselho para determinadas iniciativas, mostrando-se dispostos a investir capital diplomático de monta nesse esforço por obter sua aprovação, no intuito de angariar legitimidade e, por conseguinte, o apoio da comunidade internacional.

O conflito russo-ucraniano, que poderia ser considerado uma grande oportunidade da ONU demonstrar a sua capacidade de prevenir ou mediar um conflito, evidenciou a limitação da referida organização na resolução de conflitos diante da discordância da Rússia que possui poder de veto e está diretamente envolvida nos atos de agressão. É fato que um passo foi dado na reformulação com a obrigação estabelecida para que os cinco membros permanentes tenham

37 O Conselho Consultivo Independente de Alto Nível sobre Multilateralismo Eficaz, estabelecido pelo Secretário Geral das Nações Unidas, emitiu um relatório que sugere reforma do Conselho de Segurança, propondo ações para multilateralismo mais democrático e inclusivo; apresentando um conceito de segurança coletiva (Nações Unidas, 2023).

38 Segundo o MRE, “Caracterizado por sua postura de independência, equilíbrio e capacidade de diálogo, o Brasil atua – no exercício dos mandatos do CSNU e de outros órgãos das Nações Unidas – pela construção de consensos, especialmente em situações de grande polarização e divergência entre os membros do CSNU” (Brasil, 2022a).

que justificar seu veto perante a Assembleia Geral da ONU, o que garante mais desgaste diplomático para fazer uso desse mecanismo previsto na Carta das Nações Unidas.

Nesse sentido, a ONU ainda depende de uma postura norteada nos valores da Carta por parte de seus Estados-Membros, em especial dos membros permanentes do Conselho de Segurança, o que, normalmente, não ocorre quando estes são partes do conflito ou têm interesse nele, mesmo que de forma indireta. Diante disso, a lacuna de ações do CSNU, imobilizado principalmente pelo poder do veto dos seus membros permanentes amplia o debate sobre reformas necessárias da ONU para que cumpra o seu propósito previsto na Carta das Nações Unidas.

Apesar da ampliação da importância de países em desenvolvimento ou emergentes na atual conjuntura mundial e do entendimento de que eles deveriam ter uma participação maior nas tomadas de decisões nos organismos multilaterais, dando a estes uma roupagem mais democrática e universal, o quadro permanente do CSNU tem se mantido alheio aos altos e baixos na distribuição do poder global e das incertezas do ambiente atual, reforçado pelo conflito russo-ucraniano. Isso, possivelmente, decorre do entendimento amplo de que os membros permanentes do Conselho continuam sendo os detentores do poder bélico, incluindo de armas nucleares. Conseqüentemente, tratam-se dos maiores garantidores das atribuições da ONU de manter a paz e a segurança internacionais, a despeito de não haver relação direta entre essa questão e os assentos permanentes. Ou seja, embora o *hardpower*, por si só, não seja um requisito para um país tornar-se um membro permanente do CSNU, é notório que se trata de um fator relevante para se pleitear essa vaga, assim como foi para a sua formação original.

Por outro lado, ainda que o *softpower* apresente importância atualmente, a inserção do Brasil como membro permanente do CSNU baseado somente neste poder seria, até certo ponto, uma quebra de paradigma dentro da ONU, uma vez que todos os membros permanentes e outros pleiteantes são países que podem ser considerados detentores do *hardpower* e têm ampliado os investimentos em defesa, principalmente diante do atual cenário de conflito entre Rússia e Ucrânia. Nesse diapasão, o Brasil pode até priorizar e se valorizar com outras abordagens sobre segurança, mas não pode negligenciar o componente militar para respaldar e sustentar sua autonomia estratégica e sua posição de pleiteante de uma vaga de membro permanente do CSNU.

Por fim, conclui-se que a busca pela independência, pragmatismo e neutralidade da política externa brasileira, evidenciada na sua atuação no CSNU sobre o conflito Rússia-Ucrânia, pode deixar a percepção de falta de posicionamento e de indefinição de alinhamentos entre blocos hegemônicos. Isso pode dificultar o apoio ao Brasil nesse atual cenário

internacional, no qual as atuais potências tenderiam a manter o *status quo* em questões como a composição do CSNU.

REFERÊNCIAS

ALADEKOMO, Anthony. Russian aggression against Ukraine, sovereignty and international law. **Sovereignty and International Law**, [S.l.], mar. 2022. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4064020. Acesso em: 5 maio 2023.

AMORIM, Celso. **Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade**: o Conselho de Segurança da ONU no período pós-guerra Fria. O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1999. Disponível em: http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/amorimdesequil_briounipolar.pdf. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/paz-e-seguranca-internacionais/manutencao-e-consolidacao-da-paz/o-brasil-e-o-conselho-de-seguranca-da-onu>. Acesso em: 1 jul.2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Desarmamento nuclear e não proliferação**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/paz-e-seguranca-internacionais/desarmamento-e-nao-proliferao/desarmamento-nuclear-e-nao-proliferao>. Acesso em: 1 jul.2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01)**. 5. ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf/view>. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. Presidente (2023 – 2027: Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso por ocasião da abertura da 78ª Assembleia-Geral da ONU**. Nova Iorque, 19 set. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-78a-assembleia-da-onu>. Acesso em: 20 set. 2023.

CONFERÊNCIA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL DO FORTE, 20., 2023, Rio de Janeiro. **A Ordem Global em transformação**: enfrentando a tempestade perfeita. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), 2023. Disponível em: <https://www.cebri.org/br/evento/671/xx-conferencia-de-seguranca-internacional-do-forte-ordem-global-em-transformacao-enfrentando-a-tempestade-perfeita>. Acesso em: 24 jun. 2023.

DIGOLIN, Kimberly Alves. **A atuação da ONU no conflito entre Rússia e Ucrânia**. [S. l.]: Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional, 2022. Disponível em: <https://gedes-unesp.org/a-atuacao-da-onu-no-conflito-entre-russia-e-ucrania/>. Acesso em: 11 ago. 2023.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Brasília, DF: FUNAG, 2013.

GONZÁLEZ, Guadalupe González; HIRST, Monica; MORROT, Eduardo. O Brasil e o México diante da guerra na Ucrânia: um caso de indiferença recíproca. **CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, n. 5, p. 169-194, 2023. Disponível em <https://cebri.org/revista/br/artigo/80/o-brasil-e-o-mexico-diante-da-guerra-na-ucrania-um-caso-de-indiferenca-reciproca#:~:text=A%20indiferen%C3%A7a%20rec%C3%ADproca%20brasileiro%20mexicana%20durante%202022%20no%20CSNU%20coube,da%20pandemia%20de%20Covid%2019>. Acesso em: 30 abr. 2023.

GUERALDI, Ronaldo Guimarães. **A aplicação do conceito de poder brando (softpower) na política externa brasileira**. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3552/ACFC3.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

GUERRA na Ucrânia: o que é o sistema de pagamentos Swift, que causa divisões sobre sanções à Rússia. **BBC News Brasil**, 26 fev. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60529300>. Acesso em: 01 out. 2023.

KELSEN, Hans. Organization and Procedure of the Security Council of the United Nations. **Harvard Law Review**, v. 59, n. 7, p. 1087-1121. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1335164>. Acesso em: 11 set. 2023.

MANDELA, Nelson. **The Elders**. [S.l.], 2007. Disponível em: <https://theelders.org/who-we-are>. Acesso em: 2 out. 2023.

MENDES, Flávio Pedroso. O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança: uma análise realista. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, p. 113-142, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/VFNsxQKyfj5Fbn65whTbfDn/?lang=pt>. Acesso em: 14 maio 2023.

MENDES, Pedro Emanuel. As teorias principais das Relações Internacionais: uma avaliação do progresso da disciplina. **IPRI**, Lisboa, n. 61, p. 95-122, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ulusiada.pt/handle/11067/6693>. Acesso em 24 maio 2023.

MILHAZES, José. Ucrânia: guerra sem fim à vista ou mais um conflito congelado. **Conjuntura Internacional**, [S.l.], v. 1, n. 8, p. 24-25, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/3521>. Acesso em: 20 jun. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **United Nations Charter**. San Francisco, 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>. Acesso em: 24 maio 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **United Nations Security Council**. San Francisco, 2023a. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/>. Acesso em: 04 jul. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **History of the United Nations**. San Francisco, 2023b. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/history-of-the-un/>. Acesso em: 04 jul. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **The Covenant of the League of Nations**. San Francisco, 2023c. Disponível em: <https://www.ungeneva.org/en/about/league-of-nations/covenant>. Acesso em: 20 set. 2023.

NEVES, Miguel Santos. O conflito armado Federação Russa-Ucrânia, o papel regulatório do Direito Internacional e desafios para a sua reforma no quadro de reforço da governança global pós-crise. **JURISMAT**, [S.l.], n. 15, p. 22-22, 2022a. Disponível em <https://doi.org/10.60543/jurismat.vi15.8841>. Acesso em: 11 jul. 2023.

NEVES, Vitória. **Análise da carta das Nações Unidas sobre a eficácia normativa do conselho de segurança e poder de veto frente à guerra Rússia x Ucrânia**. 2022b. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade São Judas Tadeu, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/27853>. Acesso em 10 abr. 2023.

NO CONSELHO de Segurança, Rússia veta resolução contra anexação de áreas ucranianas. **ONU News**, [S.l.], 30 set. 2022b. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/09/1803042>. Acesso em: 10 maio 2023.

NYCHYK, Alina. International response to Russian aggression against Ukraine. **Współczesne Problemy Ekonomiczne. Globalizacja. Liberalizacja. Etyka**, [S.l.], n. 14, p. 113-121. Disponível em: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=558908>. Acesso em: 17 maio 2023.

OLIVEIRA, Daniel França. **A política externa do Brasil nas questões de ampliação do Conselho de Segurança da ONU (1989-2005)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa Santiago Dantas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/handle/handle/17434>. Acesso em: 14 maio 2023.

PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. O presente e o futuro da dissuasão brasileira. **A Defesa Nacional**, n. 845, 2021. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/ADN/article/view/9028>. Acesso em 14 maio 2023.

PEREIRA, André Ricardo Lessa. **A pretensão brasileira a um assento no conselho de segurança da Organização das Nações Unidas**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/4117/1/MO%205987%20-%20LESSA.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

RELATÓRIO sugere reforma do Conselho de Segurança da ONU. **ONU News**, 18 abr. 2023. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/04/1813097>. Acesso em: 09 jul. 2023.

RICUPERO, Rubens. Rivalidade Sistêmica: Autocracias versus Democracias na Segurança Internacional? *In*: CONFERÊNCIA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL DO FORTE, 20., 2023, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações

Internacionais (CEBRI), 2023. Disponível em: <https://www.cebri.org/br/evento/671/xx-conferencia-de-seguranca-internacional-do-forte-ordem-global-em-transformacao-enfrentando-a-tempestade-perfeita>. Acesso em: 24 jun. 2023.

RÚSSIA veta resolução do Conselho de Segurança condenando ofensiva à Ucrânia. **ONU News**, 25 fev. 2022a. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/02/1781042>. Acesso em: 10 maio 2023.

SHPIRO, Shlomo. The United Nations and the Ukraine War: the limits of International Conflict Resolution. **Security Science Journal**, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 25-36, 2023. Disponível em: <http://www.securityscience.edu.rs/index.php/journal-security-science/article/view/93>. Acesso em: 10 out. 2023.

SIPRI (Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Estocolmo). **SIPRI YEARBOOK 2023 – Armamento, Desarmamento e Segurança Internacional**. Estocolmo, 2023. Disponível em: <https://www.sipri.org/yearbook/2023>. Acesso em: 1 jul. 2023.

TANNO, Grace. A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, v. 25, p. 47-80, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/cmMZVcmhLFZdMgVzB9k6dNw/?format=html>. Acesso em: 10 ago. 2023.

THUDIUM, Guilherme Paiva Stamm; OTAVIO, Anselmo. Conselho de Segurança das Nações Unidas. *In*: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (Org.). **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

UKRAINE: The Budapest Memorandum of 1994. **Harvard University**, 2014. Disponível em <https://policymemos.hks.harvard.edu/links/ukraine-budapest-memorandum-1994>. Acesso em: 12 jul. 2023.