

ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU: IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA*

Antonio Jorge Rocha Ramalho**

Fernanda Lira Goes***

Introdução

Este estudo examina aspectos da participação brasileira em operações de paz sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU), e particularmente seu financiamento, com vistas a informar os leitores de sua relevância para a atual política externa brasileira e do escopo desta atividade no âmbito da organização. Longe de ser exaustivo, o texto visa convidar o leitor a aprofundar-se no debate sobre esta forma de o país se relacionar com o exterior, dado que as operações de paz vêm se tornando cada vez mais relevantes para a ONU e para o mundo.

Embora não estivessem previstas na Carta da ONU (1945), as operações de paz tornaram-se uma de suas principais modalidades de atuação. Nos últimos 63 anos, foram mais de 60 missões, nem sempre exitosas. Até março de 2010, a ONU tinha mais de 123 mil funcionários, atuando em 16 missões de paz, com orçamento superior a US\$ 7,8 bilhões.¹ Como o tema das operações de paz cresce em importância, expõem-se, a seguir, informações e elementos para reflexão sobre a participação brasileira nestas operações, especialmente no que se refere à questão de seu financiamento.

O trabalho divide-se em três seções. A primeira trata, em linhas gerais, de aspectos políticos considerados pelo Brasil ao decidir engajar-se em uma operação de paz. A segunda apresenta dados sobre a evolução desta atividade e esclarece como o seu financiamento se divide entre os Estados-membros da ONU. Por fim, indicam-se as contribuições brasileiras para as operações, primordialmente com relação à participação na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – MINUSTAH.

* Os autores agradecem os comentários do chefe do Departamento da América Central e Caribe (DACC), embaixador Gonçalo Mourão, do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

** Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) e assessor da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

*** Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

1. Ver ONU (2010). Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf>>. Acesso em: 20/03/2010. Salienta-se que todos os dados utilizados neste estudo são originários da página eletrônica das Nações Unidas (<www.un.org>) e do Ministério das Relações Exteriores (<www.mre.gov.br>).

1 Aspectos da participação brasileira em operações de paz da ONU

A participação brasileira em operações de paz sob os auspícios da ONU remonta aos anos 1950, na United Nations Emergency Force I (UNEF I), no Canal de Suez. Embora se afirme oficialmente que a participação em operações de paz seja uma tradição da política externa brasileira e se realce a sua boa vontade para aceitar somar-se a estes esforços da comunidade internacional, nem sempre o país se dispôs, ou se disporá, a fazê-lo.

Com efeito, por cerca de 20 anos, durante o regime militar, o Brasil não apenas evitou integrar essas missões, mas também se afastou do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), temendo sofrer pressões relacionadas com violações de direitos humanos no país e por considerar o conselho menos central nas decisões políticas internacionais devido à dinâmica da Guerra Fria. Posteriormente, já de volta ao CSNU e plenamente engajado em suas atividades, o país preferiu concentrar esforços em missões como as de Angola e Haiti, rechaçando participar de maior número de operações de paz, a despeito de seu sucesso, até o momento, no cumprimento das responsabilidades assumidas, e de pressões da ONU no sentido de ampliar sua cooperação neste domínio.

A atual posição do Brasil frente às operações de paz decorre da avaliação, pelo governo brasileiro, de que esse engajamento serve a objetivos de longo prazo de sua política externa, desde que mantenha o alinhamento aos tradicionais princípios de respeito às normas e às instituições internacionais, especialmente no que concerne à não intervenção em assuntos internos dos Estados. Por isso mesmo, o problema é definir os limites e o escopo convenientes para cada participação, sobretudo quando a missão se faz ao abrigo do Capítulo VII da Carta da ONU – como é o caso da missão no Haiti. É quando a intenção dos governos de empregar a força em nome de objetivos humanitários se materializa no envio de tropas.² Há outro problema relevante. Mesmo quando se definem claramente o escopo e os limites de atuação (por exemplo, firmando-se a necessidade de convite da nação em que ocorre a operação de paz e a legitimação pelo CSNU), a mensuração do progresso alcançado não é trivial. Cabe, pois, identificar parâmetros que facilitem um processo decisório mais robusto e transparente, uma vez que envolve compromisso do Estado brasileiro em termos de tropas e de recursos. Até hoje, nem estão claras as premissas que orientam, em termos gerais, esta participação, nem os limites que a sociedade está disposta a fixar para tal tipo de envolvimento em processos internacionais. Não é demais lembrar que certas operações de paz se estendem por décadas e absorvem grandes volumes de recursos. O envolvimento do Congresso Nacional no processo decisório ainda está por ocorrer, assim como o estabelecimento de normas gerais que tornem o processo decisório de engajamento menos casuístico.

2. No passado, o Brasil evitou participar de qualquer missão amparada pelo Capítulo VII, percebendo o ato como um precedente que, ao legitimar o uso da força pela comunidade internacional, poderia mais adiante ser usado contra o próprio país ou contra alguma nação amiga.

Cabe mencionar a relação entre integrar missões de paz e almejar assento permanente no CSNU, que já constitui, este sim, objetivo tradicional da política externa brasileira. Não há consenso sobre a relação entre uma coisa e outra, pois há países que participam ativamente de operações de paz e não aspiram a um assento permanente no CSNU, enquanto outros que lá estão, ou que disputam uma vaga em possível reforma, não se engajam em operações de paz. Ao cabo, prevalece a ideia de se pesarem custos e benefícios para cada país em termos de prestígio internacional, de um lado, e riscos humanos e financeiros, de outro.

Ao analisar o perfil das atuações do Brasil nas operações de paz mais recentes, sobressaem três aspectos: *i)* atenção especial à cooperação para o desenvolvimento, especialmente quando em missões regidas pelo capítulo VII da Carta da ONU, isto é, quando se autoriza o emprego da força para se restabelecer a ordem; *ii)* consideração a questões regionais, laços culturais – inclusive o idioma – e a possibilidade de envolver a diplomacia de grupos; e *iii)* tomada a decisão de participar, os meios empregados privilegiam pessoal, material e transporte, em detrimento de contribuições financeiras. Isto é coerente com os objetivos de longo prazo da política externa brasileira, que busca fortalecer a condição de liderança do país no mundo, particularmente entre países em desenvolvimento.

Nesse contexto, a atuação no Haiti se contrapõe à resistência brasileira a integrar outras missões – por exemplo, na África Subsaariana. Não obstante existir demanda para a participação brasileira nas missões no Congo e no Sudão, o país não assumiu novo desafio em função do comprometimento na MINUSTAH. No caso do Haiti, o esforço de estabilização e as inovações no campo das relações cívico-militares favoreceram que o Brasil desse mostras de competência militar e diplomática, atuando em concerto com países mais desenvolvidos economicamente e contribuindo para auxiliar uma das sociedades com mais baixos índices de desenvolvimento humano. Há coerência entre os resultados alcançados até agora (ou, pelo menos, até a ocorrência do terremoto de 12 de janeiro de 2010) e a atual política externa, que prega a construção de uma ordem internacional mais justa, inclusive com o objetivo de ampliar as condições de segurança no mundo. Ainda é cedo para se afirmar que os objetivos desta política serão alcançados, até porque mudanças de governo podem causar discontinuidades na condução das ações internacionais do Brasil.

A restrição a participar de missões em países cujas culturas e dinâmicas regionais estão mais distantes dos interesses brasileiros indica elevada prudência, como requerem as circunstâncias. Afinal, sabe-se como se entra em uma missão de paz; nunca como e quando se sairá dela. Os compromissos financeiros tendem a avolumar-se e se estabelecem interesses específicos nem sempre coerentes com objetivos de longo prazo do país.

Antes do aprofundamento do debate sobre a experiência brasileira na MINUSTAH, na seção seguinte analisa-se como se distribuem custos e como são pagas as missões.

2 Quem paga essa conta? E como?

Os gastos com operações de paz das Nações Unidas cresceram fortemente nos últimos anos. Em apenas cinco anos, o orçamento aumentou em aproximadamente 50%, ou mais de US\$ 2,5 bilhões. Os orçamentos de 2006/2007 e de 2009/2010 registravam 14 operações de paz, embora o relatório do secretário-geral para a Comissão Especial mencione 17 e o *non-paper* New Horizon (ONU, 2009) se refira a 15.³ Observe-se que o próprio orçamento da ONU, bastante mais modesto, registrou crescimento menor.

TABELA 1

Gastos com operações de paz

Ano fiscal ¹	2006	2007	2008	2009	2010
Recursos aprovados para operações de paz (em bilhões de dólares)	5,2	6,7	7,3	7,7	n.d.
Contribuição brasileira para operações de paz (em %)	0,30	0,17	0,17	0,17	0,32
Orçamento regular da ONU (em bilhões de dólares)	1,92	2,24	2,06	2,71	2,35
Contribuição brasileira para o orçamento regular da ONU (em %)	1,52	0,87	0,87	0,87	1,61

Fonte: Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (DPKO, sigla em inglês para Department of Peacekeeping Operations).

Elaboração própria.

Nota: ¹ Para o orçamento com operações de paz, os valores são referentes a julho do ano base até junho do ano seguinte.

Obs.: n.d. = informação não disponível.

Divide-se o custo das operações de paz entre os membros da ONU. Cada Estado contribui com porcentagem definida em função de suas atribuições e de sua situação econômica, com base na ideia de que os países em desenvolvimento devem pagar menos do que os países ricos. Originalmente, os membros permanentes do CSNU (P 5) desembolsavam parcela maior, pois se vinculavam as missões às suas responsabilidades de preservar a paz e a segurança internacional. Atualmente, os dez maiores contribuintes são: Estados Unidos (27,17%); Japão (12,53%); Reino Unido (8,16%); Alemanha (8,02%); França (7,56%); Itália (5%); China (3,94%); Canadá (3,21%); Espanha (3,18%); e Coreia do Sul (2,26%).⁴

Além do pagamento obrigatório, os Estados efetuam doações ao fundo de operações de paz ou a alguma missão específica. Estas doações podem ser efetuadas com recursos não reembolsáveis, como transporte, suplementos e mesmo ajuda financeira.

A Resolução 55/235, da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), divide em dez níveis as responsabilidades dos gastos com operações de paz, de acordo com o produto interno bruto (PIB) *per capita* dos Estados-membros. A resolução também solicita ao secretário-geral que atualize a composição dos níveis em bases trienais, conforme as revisões dos orçamentos regulares. Além disso, o caráter de flexibilização da resolução possibilita que os Estados transitem de um nível para outro, conforme a evolução de seu PIB *per capita*.

3. No orçamento 2009/2010, além das 14 missões de paz a ONU auxilia uma missão operacionalizada pela União Africana na Somália, que constitui a 15ª a que alude, em termos genéricos, o New Horizon.

4. Ver ONU (2010). Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf>>. Acesso em: 20/03/2010.

Os P 5 pagam a cota *premium*, acima do orçamento regular, constituindo o nível A, sem direito a deduzir estes gastos de suas contribuições regulares. O nível B é composto pelos demais Estados-membros considerados economicamente desenvolvidos (basicamente os membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE), os quais tampouco têm o direito ao desconto no valor da cota regular. Do nível C ao I, o desconto varia de 7,5% a 80%. No último nível, J, estão os países menos desenvolvidos, que recebem um desconto de 90% do valor da cota regular.

TABELA 2

Cotas de pagamento das operações de paz das Nações Unidas

Nível	Membros	PIB <i>per capita</i> médio	Desconto
A	Membros permanentes do CSNU		<i>premium</i>
B ¹	Todos os Estados-membros (exceto nível A)	n.d.	<i>premium</i>
C	n.d.	n.d.	7,5%
D	Abaixo de 2 vezes a média de PCGNP2 de todos os Estados-membros (exceto contribuintes do nível A).	Abaixo de 9.594	20%
E	Abaixo de 1,8 vez a média de PCGNP de todos os Estados-membros (exceto contribuintes do nível A)	Abaixo de 8.634	40%
F	Abaixo de 1,6 vez a média de PCGNP de todos os Estados-membros (exceto contribuintes do nível A).	Abaixo de 7.675	60%
G	Abaixo de 1,4 vez a média de PCGNP de todos os Estados-membros (exceto contribuintes do nível A).	Abaixo de 6.715	70%
H	Abaixo de 1,2 vez a média de PCGNP de todos os Estados-membros (exceto contribuintes do nível A).	Abaixo de 5.756	80% ou 70% na base voluntária
I	Abaixo da média de PCGNP de todos os Estados-membros.	Abaixo de 4.797	80%
J	Países menos desenvolvidos (exceto contribuintes do nível A).		90%

Fonte: Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (DPKO, sigla em inglês), 2001.

Notas: ¹ No nível B estão os Estados-membros que não fazem parte do CSNU, mas possuem PIB *per capita* médio superior ao valor estabelecido nas exceções dos níveis C a J.

² *Peacekeeping scale levels based on average per capita gross national product (PCGNP) de todos os Estados-membros.*

A Resolução 55/236, adotada pela AGNU no mesmo ano de 2001, trata de doações às operações de paz. A resolução estimula contribuições voluntárias acima das cotas estabelecidas de acordo com os níveis do PIB *per capita* médio e recomenda aos Estados contribuírem, a qualquer tempo, com cota acima daquela estabelecida pelo nível em que se encontram, devendo apenas informar à AGNU por meio do secretário-geral. Isto explica parte das elevações nos orçamentos das operações de paz.

No entanto, a razão principal certamente reside no fato de que as intervenções auspiciadas pela ONU não apenas conferem legitimidade a intervenções internacionais, mas são também mais baratas do que operações militares patrocinadas pelos Estados-membros.⁵ Trata-se, em suma, de uma maneira de se atuar no plano internacional a custos relativamente baixos.

5. Ver, por exemplo, o estudo do U.S. Government Accountability Office (GAO, 2007), que considera as intervenções promovidas pelos EUA duas vezes mais caras do que as operações de paz.

A seguir, na seção 3, explicita-se como se dão as contribuições brasileiras e se discute a atuação do país na MINUSTAH.

3 A atual contribuição brasileira e o Haiti

Em 2001, ano base das resoluções 55/235 e 55/236, o Brasil integrava o grupo de países do nível I, com direito a 80% de desconto sobre a cota regular. Em 2009, o secretário-geral lançou relatório sobre a implementação das resoluções 55/235 e 55/236 da Assembleia Geral *Addendum*, no qual atualizou os valores das cotas. De acordo com o relatório, o Brasil subiu para o nível H. Para se ter uma ideia do que isto significa, os 82 membros do nível H são responsáveis por 0,5168% dos gastos anuais do orçamento com operações de paz da ONU para o triênio de 2010 a 2012.

Porém, o Brasil aumentou suas contribuições anuais: de 0,1752% em 2009 para 0,3222% no triênio 2010-2012. A maior participação produz efeitos políticos e simbólicos, mas não chega a afetar o orçamento. Os dez maiores contribuintes respondem por pouco mais de 80% dos gastos da ONU com operações de paz. Os Estados Unidos respondem por 27% dos gastos. Entre os P 5, a Rússia tem a menor participação: 1,98%.

Ao inscrever contingente numeroso na MINUSTAH, em certo sentido o Brasil fortaleceu uma espécie de divisão internacional de trabalho nessas operações de paz. Por um lado, os membros permanentes do Conselho de Segurança e as maiores economias financiam majoritariamente as operações de paz. Por outro lado, os países em desenvolvimento enviam a maior parte do pessoal. Para se ter uma ideia, ressalte-se que os maiores contribuintes de tropa são: Bangladesh (10.852); Paquistão (10.733); Índia (8.783); Nigéria (5.837); Egito (5.258); Nepal (5.186); Gana (3.911); Jordânia (3.769); Ruanda (3.663) e Uruguai (2.516). Somados, estes países respondem por quase dois terços dos militares e policiais colocados à disposição da ONU por 115 países. Não por acaso, há sempre tensões, nas definições dos mandatos, entre os financiadores e os chamados TCC, acrônimo da expressão *troop contributing countries*.

Entretanto, não apenas o aumento das contribuições regulares já se faz sentir na cota brasileira referente ao triênio 2010/2012, mas o país vem realizando grandes contribuições voluntárias à MINUSTAH, em linha com seu compromisso de auxiliar na promoção da estabilidade e da retomada do desenvolvimento do Haiti. Nesta missão, o Brasil vem ampliando o conceito de solidariedade internacional e buscando firmar o princípio da não indiferença.

Após o terremoto de 12 de janeiro de 2010, o governo brasileiro enviou ao Congresso Nacional a Medida Provisória no 480, de 26 de janeiro de 2010, autorizando auxílio de R\$ 375,95 milhões para o Haiti.⁶ Além disso, enviou pessoal, aumentou o

6. Os recursos extraordinários foram assim distribuídos: R\$ 205,05 milhões para o Ministério da Defesa, R\$ 135 milhões para o Ministério da Saúde, R\$ 35,3 milhões para o Ministério das Relações Exteriores e R\$ 600 mil para a área de inteligência da Presidência da República.

contingente na MINUSTAH, forneceu material, alimentos, sementes, navios, hospitais de campanha e viaturas, entre outros auxílios de urgência.⁷ O governo criou gabinete de crise para articular a cooperação oficial e viabilizar doações da sociedade. Outros esforços envolvem o grupo de Estados doadores, que deverá articular as doações de vários Estados ao Haiti. Mais recentemente, por ocasião da Conferência de Doadores por um Novo Futuro para o Haiti, o chanceler Celso Amorim anunciou que “o Brasil está empenhando o valor adicional de US\$ 172 milhões para a recuperação e a reconstrução de longo prazo do Haiti”.⁸

Há também outras iniciativas de médio e longo prazo, com as quais se preveem projetos de cooperação que montam a US\$ 18,2 milhões. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE) identificou parcerias com Banco Mundial, Organização Internacional para Migrações, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Escola Nacional de Administração Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (ENAP/MPOG), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/Ministério da Educação) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além de empresas privadas, especialmente na construção de barragem e usina hidrelétrica em Artibonite. Não há espaço aqui para se aprofundar o exame da extensão em que esta missão produz mudanças no padrão brasileiro de participação em operações de paz, mas a simples menção destas ações indica que o Brasil está bastante comprometido com a reconstrução do Haiti.

Conclusão

Este breve estudo indica, em linhas gerais, a tendência ao fortalecimento das operações de paz auspiciadas pela ONU e oferece visão panorâmica da recente participação brasileira nestas operações, especialmente no Haiti. Em seguida, informa sobre o processo de contribuições financeiras, materiais e humanas necessárias à viabilização destas missões. Ao fazê-lo, mostra que o tema vem ganhando relevância na política externa brasileira. Ao contrastar as contribuições regulares com os auxílios emergenciais destinados ao Haiti, assinala, ainda, que a participação brasileira na MINUSTAH adquiriu dinâmica própria, destoando das suas participações em outras missões de paz.

Longe de esgotar o assunto, o texto procura estimular as reflexões da sociedade brasileira sobre a participação do país em operações de paz das Nações Unidas.

7. A Medida Provisória nº 481, de 10 de fevereiro de 2010, autorizou o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos para assistência humanitária internacional.

8. Ver discurso do ministro Celso Amorim por ocasião da Conferência de Doadores por um Novo Futuro para o Haiti. Nova Iorque, 31 de março de 2010. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=7968>. Acesso em: 31/03/2010.

Referências

GAO. **Peacekeeping - Observations on costs, strengths, and limitations of U.S. and UN Operations.** GAO 07-998T, Junho de 2007. Disponível em: <<http://www.gao.gov/new.items/d07998t.pdf>>. Acesso em: 05/03/2010.

ONU. **A new partnership agenda:** charting a new horizon for peacekeeping. New York: ONU, July, 2009.

_____. Fact sheet: United Nations Peacekeeping. New York: United Nations, March, 2010. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf>>. Acesso em: 15/03/2010.

Bibliografia Complementar

FONTOURA, P. R. C. T. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 1999.