



**INSTITUTO IGARAPÉ**  
a think and do tank

# AE 43

ARTIGO ESTRATÉGICO 43

SETEMBRO 2019



## **É TEMPO DE REENGAJAR:**

o Brasil e as operações de manutenção  
da paz da ONU

Eduarda Hamann (Instituto Igarapé) e Wasim Mir (United Nations Foundation)

# Sumário

Introdução .....	1
1. A contribuição do Brasil com militares e policiais nas OMPs da ONU.....	2
2. Cenário atual da participação de militares e policiais brasileiros em OMPs: frustrações e expectativas .....	8
3. A contribuição do Brasil ao orçamento das OMPs da ONU .....	12
4. Cenário atual da contribuição financeira do Brasil às OMPs: crise e possibilidade de superação .....	14
5. Considerações finais e recomendações: oportunidade de reengajar com as OMPs? .....	21

# É TEMPO DE REENGAJAR:

## o Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU

Eduarda Hamann (Instituto Igarapé) e Wasim Mir (United Nations Foundation)

### Introdução

O envolvimento do Brasil nas operações de manutenção da paz (OMP) da Organização das Nações Unidas (ONU) mudou drasticamente nas últimas duas décadas, tanto em termos da quantidade de tropas brasileiras como no que se refere ao volume de investimento e ao efetivo pagamento das contribuições para o orçamento das OMPs. Houve outra mudança nos últimos seis anos, de natureza política e financeira, com reflexos na capacidade do Brasil de manter tropas em missões no exterior. Este artigo aborda as tendências recentes, a partir de um contexto histórico, e sugere que o reengajamento significativo do Brasil com as OMPs não só é desejável, como também é factível.

Para avançar esses argumentos, o artigo está dividido em quatro seções, além dessa introdução e das considerações finais. As seções 1 e 2 tratam da contribuição do Brasil com militares e policiais em OMPs da ONU. Faz-se uma análise dos últimos 70 anos, com destaque às principais tendências e aos desafios atuais. Entre 1947 e 2018, o Brasil desdobrou mais de 54 mil militares e policiais em 50 operações autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU. Mais de 80% dos brasileiros participaram de missões após 1990 e, a despeito das diferenças entre os governos, verifica-se uma trajetória ascendente e de contribuição com padrões relativamente regulares até 2017.

As seções 3 e 4, por sua vez, tratam das contribuições do Brasil aos cofres das Nações Unidas para viabilizar o cumprimento de seus objetivos, entre eles a manutenção da paz e da segurança internacional e, conseqüentemente, a execução dos mandatos das OMPs. Definidas pela Assembleia Geral, as contribuições refletem o desempenho da economia de cada Estado-membro em períodos anteriores. O Brasil deve contribuir com cerca de 3% do orçamento regular da ONU e menos de 0,6% do orçamento das OMPs. Apesar do histórico de bom pagador, desde 2013, o país não tem conseguido pagar integralmente as suas contribuições, o que lhe rendeu uma dívida de mais de 400 milhões de dólares (e o título de 2º maior devedor do orçamento das OMPs), como também pode lhe custar em breve o direito de voto na Assembleia Geral, nos termos do Artigo 19 da Carta da ONU.

É evidente que a crise financeira por que passa o país em anos recentes impacta diretamente não apenas no pagamento das contribuições ao orçamento da ONU (aí incluído o das OMPs), como também na própria capacidade do Brasil de desdobrar e manter tropas por longos períodos em missões no exterior. Mas há espaço para a situação mudar. E o legado do Brasil é de uma trajetória de mais de 70 anos de contribuição relativamente regular com militares e policiais, e anos de pagamentos integrais e em dia. Esses fatores dão base a recomendações que apontam para a adoção de medidas interministeriais, tão logo seja possível, a fim de elaborar políticas, estratégias e planos de ação que permitam o reengajamento do Brasil, de maneira significativa e sustentável, com as OMPs da ONU.

# 1. A contribuição do Brasil com militares e policiais nas OMPs da ONU

A trajetória do Brasil nas OMPs da ONU coincide em grande medida com a própria evolução dessa ferramenta. O país participou da primeira missão multilateral da ONU, a UNSCOB, aprovada pela Assembleia Geral em 1947, desdobrada nos Bálcãs. E tem contribuído de maneira mais ou menos regular desde a primeira OMP com *tropas*, aprovada pelo Conselho de Segurança em 1956 e desdobrada no Suez, Egito.

Entre 1947 e 2019, o Brasil participou de 51 missões da ONU, sendo apenas 1 autorizada pela Assembleia Geral (a primeira) e 50 autorizadas pelo Conselho de Segurança. Dessas, foram 45 OMPs e quatro missões políticas especiais (MPEs), além de uma força multinacional. O gráfico na página a seguir permite a visualização dos dados referentes à participação de pessoal uniformizado brasileiro (militares e policiais) nas missões de paz da ONU no período supracitado. Merecem atenção o número de missões com brasileiros a partir dos anos 1990 e a quantidade de pessoal uniformizado em todas as missões, representada por círculos proporcionais, com destaque à participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), representada pelo círculo maior no canto superior direito, seguida pela participação brasileira na Força de Emergência das Nações Unidas I (UNEF I), na Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III) e na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL).

Entre 1947 e setembro de 2018, 54.392 militares e policiais brasileiros serviram nessas missões, sendo que 47.821 foram desdobrados a partir de 1990<sup>1</sup>. Isso significa que 82,23% do total foram desdobrados na segunda metade de uma trajetória que já dura 70 anos.

---

1 Brasil, Ministério da Defesa - dados atualizados até setembro de 2018.



A participação do Brasil nas missões da ONU pode ser dividida em cinco fases: (1) 1947-1966; (2) 1967-1989; (3) 1990-1999; (4) 2000-2017; e (5) 2017-presente<sup>2</sup>. Os elementos que caracterizariam a fase 5 ainda estão em avaliação, de maneira que essa fase será tratada, separadamente, na próxima seção. A seguir, encontram-se os principais destaques de cada uma das quatro primeiras fases.

**Fase 1 (1947-1966)** - O Brasil é membro fundador da ONU, sendo um dos 50 Estados que assinaram, em 1945, a Carta da Organização em São Francisco. Em 1947, a Assembleia Geral autorizou a primeira missão multilateral da ONU, a UNSCOB (que não foi uma OMP), para a qual o Brasil enviou dois diplomatas e três militares, um de cada Força<sup>3</sup>. Esse foi o início da fase 1 da trajetória brasileira. Em 1956, o Brasil se mobilizou para participar da primeira OMP com *tropas* da história da ONU: a UNEF I. Ao todo, 6.300 militares brasileiros foram desdobrados no Suez, em rodízios com duração de seis meses, entre 1956 e 1966, quando a missão foi encerrada<sup>4</sup>. Os anos finais coincidiram com o envio de outro batalhão brasileiro para uma missão da Organização dos Estados Americanos (OEA), desdobrada na República Dominicana entre maio de 1965 e setembro de 1966<sup>5</sup>. O desdobramento simultâneo de dois batalhões em continentes diferentes é fruto de grande esforço político, financeiro e logístico, significativo para a política externa brasileira, além de um marco operacional para as Forças Armadas da época. Vale acrescentar que, no mesmo período, houve também *token contributions* (contribuições simbólicas ou pontuais) de observadores militares para missões da ONU na África e Ásia.

**Fase 2 (1967 a 1989)** - Tal fase coincide em grande medida com o período dos governos militares (1964-1985), em que as prioridades dos governos estavam mais voltadas para a segurança nacional e, assim, não incluíram participação ativa em mecanismos multilaterais voltados para a manutenção da paz e da segurança internacional. Com efeito, o Brasil não se envolveu nem mesmo em conflitos em seu entorno estratégico (América Central) ou em ligações histórico-culturais (Angola).

**Fase 3 (1990-1999)** - Com o fim da Guerra Fria, o crescimento dos conflitos intraestatais e o “descongelamento” do Conselho de Segurança, mais missões foram aprovadas no início dos anos 1990, com mandatos que exigiam, com frequência, o desdobramento de maior número de tropas. O Brasil respondeu a essa demanda da ONU, com outras dezenas de Estados-membros da Organização. Nos anos 1990, pela primeira vez desde os anos 1960, voltam a atuar em missões no exterior as tropas brasileiras (unidades militares constituídas), desdobradas em países lusófonos: uma companhia foi para Moçambique (1993-1994), um batalhão, para Angola (1995-1997) e um pelotão, para o Timor Leste (1999). Nessa década, houve ainda contribuições pontuais de militares e, pela primeira vez, também de policiais brasileiros, desdobrados em missões da ONU na África, América Central e Europa.

**Fase 4 (2000-2017)** – Essa é a fase mais importante para o Brasil, tanto em termos quantitativos como qualitativos. Tem início em 2000, quando o pelotão desdobrado no Timor Leste aumenta em 50% e é substituído por uma companhia, e vai até outubro de 2017, com o término da missão no Haiti.

---

2 Ver Eduarda Hamann, “O Brasil e as Operações de Paz da ONU: consolidação de um novo perfil?”. *Cadernos Adenauer XVII*, nº4, 2016. Disponível em: <https://igarape.org.br/o-brasil-e-as-operacoes-de-manutencao-da-paz-consolidacao-de-um-novo-perfil/>. Nota: na referência utilizada, a autoria fala em 4 fases, com dados até 2015, quando a MINUSTAH ainda estava ativa. Neste texto, amplia-se a fase 4 até final de 2017, com o término da MINUSTAH, e acrescenta-se a fase 5, detalhada mais à frente neste artigo.

3 Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura, “O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas”. Brasília: FUNAG, 2015. Disponível em: [http://funag.gov.br/biblioteca/download/23-Brasil\\_e\\_as\\_Operacoes\\_de\\_Manutencao\\_da\\_Paz\\_das\\_Nacoes\\_Unidas\\_O.pdf](http://funag.gov.br/biblioteca/download/23-Brasil_e_as_Operacoes_de_Manutencao_da_Paz_das_Nacoes_Unidas_O.pdf).

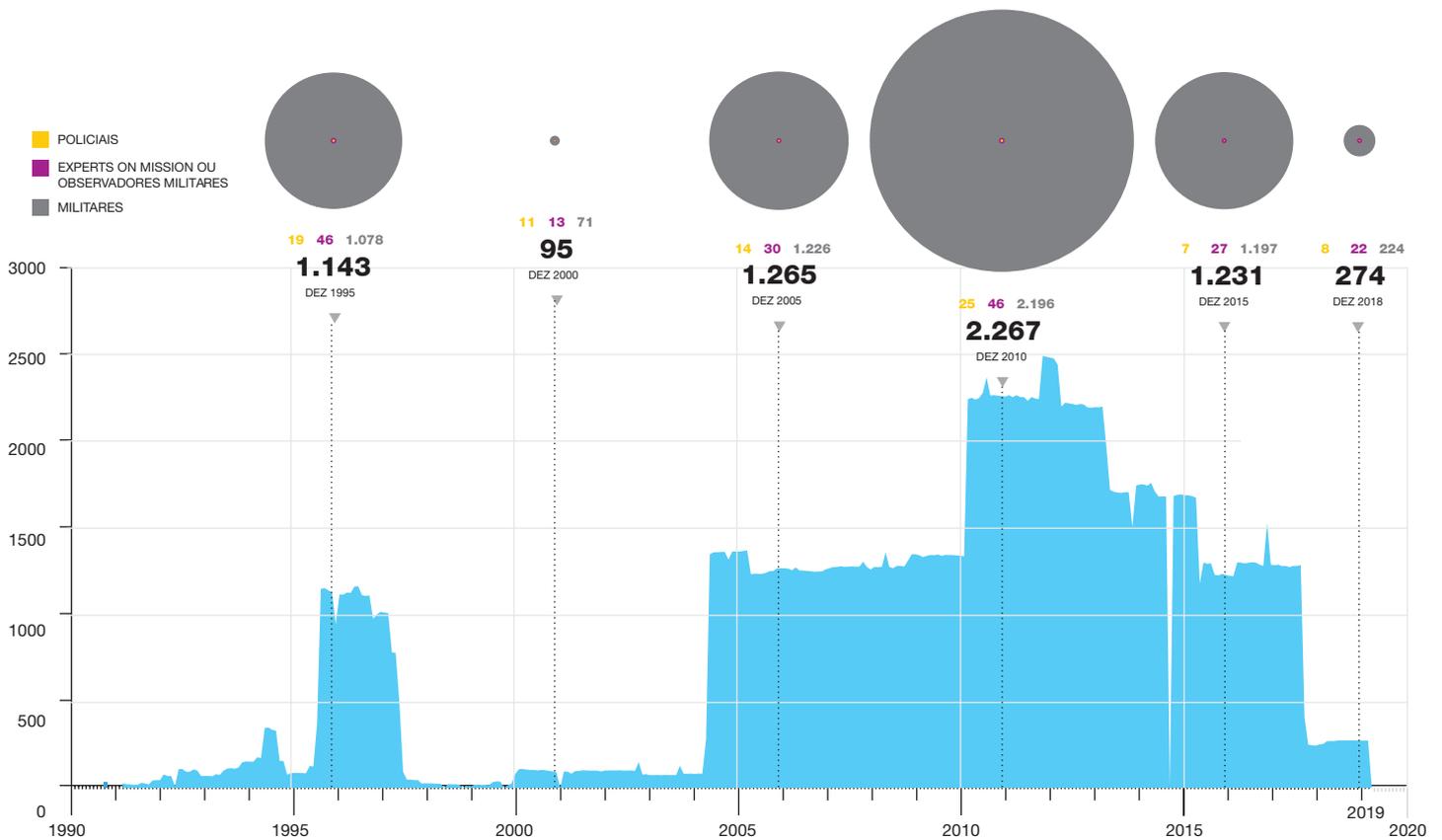
4 Eduarda Hamann, “A Força de uma Trajetória: o Brasil e as operações de paz da ONU (1947-2015). *Military Review*, jul-set 2016. Disponível em: <https://igarape.org.br/forca-de-uma-trajetoria-military-review/>.

5 Eduarda Hamann, “O Brasil e as Operações de Paz da ONU: consolidação de um novo perfil?”. *Cadernos Adenauer XVII*, nº4, 2016. Disponível em: <https://igarape.org.br/o-brasil-e-as-operacoes-de-manutencao-da-paz-consolidacao-de-um-novo-perfil/>.

Em termos quantitativos, nessa fase o Brasil participa de um maior número de missões: para fins de comparação, em dezembro de 2000, o país tinha 95 militares e policiais em apenas três missões, enquanto que, em agosto de 2017, participava de dez missões com 1.288 militares e policiais.

É também nessa fase que o Brasil desdobra o maior número de militares e policiais de sua história, graças ao volume de tropas do batalhão brasileiro no Haiti (mais de 37 mil só naquela missão). O gráfico a seguir demonstra a evolução da quantidade de militares e policiais brasileiros, com o recorte apenas entre 1990 e 2019.

**Gráfico 2** – Participação de militares e policiais brasileiros nas OMPs da ONU (1990-2019)



Fonte: Departamento de Operações de Paz da ONU (1990 a 2019). Idealização: Instituto Igarapé.

Embora os números sejam bastante significativos para o Brasil, como mencionado, qual o peso relativo desse esforço quando comparado com o desdobramento de outros países contribuintes de tropas e policiais (TCCs/PCCs, nas siglas em inglês)<sup>6</sup>? Por outras palavras, como isso se traduz nas posições do Brasil no *ranking* de TCCs/PCCs feito pela ONU? Entre janeiro de 1995, quando foi criado, e maio de 2019 (dados mais recentes), o Brasil ocupou no *ranking* posições que variaram entre 4 e 56, mantendo, em média, a 26ª posição. A participação na MINUSTAH, a missão mais importante para o Brasil, garantiu posições mais elevadas no *ranking* da ONU, mas nunca entre os dez maiores contribuintes. Quando se analisa o período em que o Brasil

6 TCCs são os *troop contributing countries* e os PCCs são os *police contributing countries*, no jargão da ONU.

manteve um único batalhão na MINUSTAH (entre junho de 2004 e fevereiro de 2010 e, depois, entre julho de 2013 e agosto de 2017), os dados demonstram que o Brasil ocupou, em média, a 18ª posição. No período em que os dois batalhões brasileiros estavam desdobrados (de março de 2010 a junho de 2013), que foi o auge da participação brasileira em termos numéricos, o país ocupou, em média, a 12ª posição. Isso ocorreu porque, nessa mesma época, aumentou o número total de tropas e policiais desdobrados pela ONU e, assim, apesar do esforço hercúleo pelo lado brasileiro, isso não lhe garantiu lugar permanente entre os *top 10* TCCs/PCCs.

Em 70 anos de história, houve apenas dois momentos em que o país ficou entre os onze mais bem colocados no *ranking* dos TCCs/PCCs: o desdobramento de um batalhão brasileiro em Angola (UNAVEM III - 1995-1997), que lhe garantiu o 4º lugar, e o de dois batalhões simultâneos no Haiti no pós-terremoto (MINUSTAH - 2010-2013), garantindo o 11º lugar. Mas quando os dados da participação na UNAVEM III e na MINUSTAH são excluídos, o país ocupa em média a 47ª posição, semelhante à de 2019.

Em outras palavras, os dados demonstram que o país não tem tradição de ocupar as dez primeiras posições no *ranking* dos TCCs/PCCs. Nesse sentido, Brasil tem recebido elogios de seus pares e da própria ONU não pela quantidade de profissionais desdobrados, como Etiópia, Índia e Paquistão, mas sim pelo bom desempenho de seus soldados e pela atitude de seus líderes (militares e diplomatas). Com efeito, a performance dos militares brasileiros tem merecido especial destaque, tanto do ponto de vista operacional como

do ponto de vista comportamental e, por exemplo, durante os mais de 13 anos em que durou a MINUSTAH, com desdobramento de mais de 37 mil soldados, não houve nenhuma condenação judicial nem quanto ao uso da força (omissão ou excesso), nem por abuso e exploração sexual<sup>7</sup>.

O bom desempenho das tropas brasileiras decorre, em larga medida, da qualidade do preparo. Durante a MINUSTAH, o Brasil investiu tempo e dinheiro no treinamento dos vários batalhões que integraram a missão. Coincidindo com o envio de tropas para a MINUSTAH, em 2005 foi criado, pelo Exército Brasileiro, o Centro de Instrução de Operações de Paz (CI O Paz), com vistas a treinar militares, policiais e civis para as missões da ONU. Sediado no Rio de Janeiro, o Centro foi renomeado em 2010 para Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB).

Dados oficiais demonstram que, entre abril de 2004 e junho de 2012, o governo brasileiro investiu R\$ 1,67 bilhão no preparo e emprego de tropas na MINUSTAH e na UNIFIL, e recebeu da ONU o reembolso equivalente a R\$ 523,97 milhões<sup>8</sup>. Olhando somente para a MINUSTAH, nos dez primeiros anos da missão, ou até 1º de junho de 2014, o investimento do Brasil para preparar e desdobrar soldados no Haiti teria sido de R\$ 2,1 bilhões de reais e, desses, apenas 35% foram reembolsados pela ONU<sup>9</sup>. Fica evidente que a questão financeira não foi essencial para a tomada de decisão do governo brasileiro de participar de OMPs na fase 4 (2000-2017).

---

7 Najla Nassif Palma, "Diagnóstico penal militar do *peacekeeper* brasileiro no Haiti". In: *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões*. Instituto Igarapé e CCOPAB. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-06-AE-MINUSTAH-PT.pdf>.

8 Brasil / Livro Branco de Defesa Nacional (2012). Disponível em: [www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/livrobranco.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranco.pdf).

9 Luis Kawaguti, *apud* Eduarda Hamann, "O Brasil e as Operações de Paz da ONU: consolidação de um novo perfil?". *Cadernos Adenauer XVII*, nº4, 2016. Disponível em: <https://igarape.org.br/o-brasil-e-as-operacoes-de-manutencao-da-paz-consolidacao-de-um-novo-perfil/>.

Como possível resultado da qualidade das tropas e da habilidade da diplomacia brasileira<sup>10</sup>, o país alcançou, ainda na fase 4, algumas posições militares de alto prestígio no sistema de paz e segurança internacional. Em um movimento sem precedentes na história da ONU, todos os *Force Commander* nomeados da MINUSTAH foram brasileiros (exceto por dois chilenos que assumiram interinamente por curtos períodos). Também na fase 4, outras duas missões receberam oficiais generais brasileiros em posições de comando: entre abril de 2013 e dezembro de 2015, a MONUSCO teve um *Force Commander* brasileiro e, desde fevereiro de 2011, a Força-Tarefa Marítima da UNIFIL é comandada por um almirante brasileiro, a bordo de uma fragata (nau-capitânia) acompanhado de mais de 200 marinheiros brasileiros.

No final da fase 4, dois oficiais generais brasileiros, da reserva, ocuparam cargos relevantes longe do terreno: entre 2014 e 2015, o general Floriano Peixoto integrou o Painel de Alto Nível sobre Operações de Paz (HIPPO, na sigla em inglês) e, entre 2014 e 2017, o general Paul Cruz foi o diretor do Escritório para Parcerias Estratégicas para Operações de Paz da ONU. Em dezembro de 2014, por exemplo, havia cinco oficiais generais brasileiros, da ativa e da reserva, em posições altamente estratégicas do Sistema ONU de paz e segurança internacional<sup>11</sup>. Destaca-se, portanto, a relevância da fase 4 para a projeção de poder e de prestígio do Brasil, o que ocorreu por causa da significativa participação do país na MINUSTAH, demonstrada não só pelos números, mas sobretudo pela qualidade dos soldados e pela atitude de seus líderes (militares e diplomatas).

Por fim, a fase 5, inaugurada após outubro de 2017, tem refletido um misto de expectativas e frustrações fruto da ressaca pós-MINUSTAH, mesclando elementos de continuidade a elementos de inovação. É uma fase que continua alguns dos esforços das fases 3 e 4, no sentido de enviar tropas para missões relevantes para a política externa brasileira e para uma das Forças Armadas (Marinha), além de manter contribuições pontuais com militares e policiais em missões de paz de menor destaque relativo para a projeção do Brasil. Paralelamente, a fase 5 traz como inovação uma terceira linha de ação, iniciada no fim da fase 4 e que prioriza a liderança, a *expertise* e a transferência de conhecimento acumulados.

Com isso, o Brasil parece entender que os ganhos da fase anterior foram tão relevantes no nível operacional como no nível estratégico, por terem gerado capital político e expectativas de aprendizado passíveis de serem explorados em outras circunstâncias.

10 General Ajax, palestra no Centro de Informação da ONU no Brasil (UNIC-Rio), em 23 de novembro de 2017.

11 Eric Cezne e Eduarda Hamann, "Brazilian Peacekeeping: Challenges and Potentials in Turbulent Landscapes at Home and Internationally", *PRIO Policy Brief 22* (2016). Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Cezne-Hamann-Brazilian-Peacekeeping-PRIO-Policy-Brief-22-2016-1.pdf>.

## 2. Cenário atual da participação de militares e policiais brasileiros em OMPs: frustrações e expectativas

A participação na MINUSTAH foi de grande relevância estratégica para a trajetória do Brasil nas OMPs da ONU. Ao longo de 70 anos, quando mais de 54 mil profissionais brasileiros foram desdobrados em 50 missões da ONU, cerca de 37 mil passaram por uma única missão: a MINUSTAH. Além disso, ao longo dos seus mais de 13 anos, a missão contou com onze *Force Commander* brasileiros. A MINUSTAH foi também de suma importância para a evolução da doutrina sobre preparo e emprego de militares, da mesma maneira que repercutiu positivamente na aquisição de equipamentos e no uso de novas tecnologias nos níveis tático e operacional.

Embora os números absolutos dos brasileiros na MINUSTAH sejam muito altos se comparados ao que o Brasil havia feito até então, em termos relativos, ou seja, quando inseridos no *ranking* de TCC/PCC, esses mesmos números não são de grande expressão. De qualquer forma, há algo que diferencia a participação do Brasil. E o valor agregado parece estar na qualidade dos profissionais envolvidos, tanto no nível operacional (praças), como no nível da liderança estratégica (oficiais e diplomatas).

Isso fez com que Jean-Pierre Lacroix, Sub-secretário-geral para Operações de Paz,

tenha endereçado um convite oficial ao governo brasileiro, em novembro de 2017, solicitando o envio de um batalhão para a missão da ONU na República Centro-Africana (RCA), a MINUSCA. Após diversas avaliações que incluíram visitas à RCA, a Presidência autorizou o desdobramento, desde que com recursos do Ministério da Defesa ou do Exército Brasileiro. Apesar do interesse, não havia condições financeiras de implementar a estratégia naquele momento, o que levou o Brasil a recusar oficialmente o convite em abril de 2018<sup>12</sup>. Embora a recusa não tenha ressonado de maneira positiva nos corredores da ONU e entre alguns TCCs/PCCs, no mesmo mês foi aprovado o nome de um oficial general brasileiro como *Force Commander* da MONUSCO.

Ou seja, nos primeiros anos após o término da MINUSTAH, mesmo após a recusa em participar da MINUSCA, o Brasil ainda goza de prestígio suficiente para que um punhado de militares, policiais e civis brasileiros ocupem cargos relevantes no Sistema ONU de paz e segurança internacional. Ainda é cedo para afirmar se a participação na MINUSTAH é uma exceção ou um precedente. Se é apenas um ponto fora da curva ou se é o início de uma nova tendência em termos de engajamento. De qualquer maneira, a fase 5 é fruto de sementes inequivocamente plantadas na fase 4 e, como mencionado, mescla elementos de continuidade e de inovação com relação ao que estava em curso até então.

Em termos analíticos, a fase 5 parece caracterizada por três linhas de ação que ocorrem de maneira não excludente:

- i. A presença de tropas (unidades militares constituídas) em missão relevante para a política externa brasileira e para uma das Forças Armadas;

---

12 Ver, por exemplo, Roberto Caiafa, "Brasil desiste da Missão de Paz na República Centro Africana (MINUSCA)". *Tecnologia & Defesa*, 11/04/2018. Disponível em: <http://tecnodefesa.com.br/brasil-desiste-da-missao-de-paz-na-republica-centro-africana-minusca/>.

- ii. Contribuições pontuais de oficiais militares e/ou policiais em função de *staff officer*, oficial de ligação, assessores ou observadores em missões de menor importância relativa; e
- iii. A inserção de brasileiros em espaços estratégicos, no terreno e em Nova York, em cargos de comando ou chefia, em atividades voltadas para treinamento e/ou em funções relevantes para a elaboração/atualização de doutrinas e normas sobre operações de paz.

As linhas de ação (i) e (ii) dão continuidade ao perfil do Brasil iniciado nos anos 1990 (fase 3) e consolidado no primeiro vintênio do século XXI (fase 4). A linha de ação (iii), por sua vez, tem origens na fase 4, graças à qualidade das tropas e à atitude das lideranças brasileiras que trabalharam em alguma medida com a MINUSTAH. Depois de refletir sobre a experiência e consolidar esse conhecimento, o Brasil passa a transformá-lo em *expertise* a ser partilhada e replicada, a convite da ONU ou de nações amigas, com detalhes expostos a seguir.

#### i. Tropas

A única tropa brasileira hoje no terreno serve na Força-Tarefa Marítima (FTM) da missão da ONU no Líbano (UNIFIL) e está sob o comando de um almirante brasileiro, como mencionado. Os 220 militares que dela fazem parte representam 78,65% do total de brasileiros que servem sob a bandeira das Nações Unidas (281 ao todo)<sup>13</sup>. Cabe destacar

que foi recentemente noticiada a possibilidade de a Marinha retirar seus militares da UNIFIL até meados de 2020 para responder a demandas prioritárias e urgentes no Atlântico Sul<sup>14</sup>. Isso necessariamente afetará a posição do Brasil no *ranking* de TCCs/PCCs.

#### ii. Contribuições pontuais

O Brasil mantém o perfil iniciado na fase 3 e consolidado na fase 4, e continua a enviar pequenas quantidades de oficiais para uma grande variedade de missões com menor relevância estratégica para a sua política externa. Em maio de 2019, havia 61 militares e policiais brasileiros em 10 das 15 operações em vigor, sendo 18 no Sudão do Sul (UNMISS), 13 na RDC (MONUSCO), 10 na RCA (MINUSCA), 8 no Saara Ocidental (MINURSO), 5 em Darfur (UNAMID), 3 no Líbano (UNIFIL), 2 no Chipre (UNFICYP), 1 na Guiné Bissau (UNIOGBIS) e 1 no Iêmen (UNMHA)<sup>15</sup>.

#### iii. Presença de militares, policiais e civis no Sistema ONU de paz e segurança internacional Militares (doutrina, preparo e comando)

No campo da doutrina, merece destaque o papel do general Santos Cruz, da reserva, em elaborar o chamado *Cruz Report* (2017), relatório sobre como melhorar a segurança pessoal dos *peacekeepers*<sup>16</sup>. Tal feito só foi possível graças à *expertise* acumulada pelo General à frente das tropas da ONU da MINUSTAH e, principalmente, da MONUSCO, aí incluída a controversa Brigada de Intervenção.

13 ONU/DPO, "Summary of Troop Contributing Countries By Ranking (31/05/2019)". Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>. Acesso em: 15/07/2019.

14 Igor Gielow, "Brasil volta a mirar o Atlântico Sul mas enfrenta limitações militares". *Folha de S. Paulo*, 24.jun.2019. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/06/brasil-volta-a-mirar-o-atlantico-sul-mas-enfrenta-limitacoes-militares.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/06/brasil-volta-a-mirar-o-atlantico-sul-mas-enfrenta-limitacoes-militares.shtml).

15 ONU/DPO, "Summary of Troop Contributing Countries By Ranking (31/05/2019)". Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>. Acesso em: 15/07/2019.

16 O relatório "Improving Security of United Nations Peacekeepers: we need to change the way we are doing business" (19/12/2017) está disponível em: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving\\_security\\_of\\_united\\_nations\\_peacekeepers\\_report.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf).

No terreno, cabe mencionar que, pela segunda vez na história, a MONUSCO tem um *Force Commander* brasileiro, o general Elias Rodrigues Martins Filho (abril de 2018 a novembro de 2019). Apesar de a vaga não ser do Brasil, em julho de 2019, o país enviou a Nova York o nome do general Costa Neves para realizar entrevista junto ao Secretariado da ONU, como candidato do processo seletivo que visa a designar o substituto do general Elias quando do término de seu mandato.

Em Nova York, é digna de nota a função estratégica exercida até 2018 pelo então coronel Ulisses de Mesquita Gomes: foi chefe da Divisão Política, de Doutrina e Treinamento (DPT, na sigla em inglês) do Escritório de Assuntos Militares (OMA) do Departamento de Operações de Paz (DPO). A divisão é responsável por elaborar manuais e revisar os pacotes de treinamento para as tropas da ONU<sup>17</sup>.

No âmbito bilateral, o Brasil tem manifestado crescente preocupação em ampliar sua cooperação na área de defesa para treinar *peacekeepers* de nações amigas. Isso tem ocorrido não apenas para ministrar os módulos de treinamento da ONU, mas principalmente para compartilhar a *expertise* brasileira de atuar em operações de paz. A ONU tem dezenas de TCCs/PCCs, mas nem todos oferecem treinamento para terceiros. Com isso, o Brasil agora integra um pequeno grupo que entende o treinamento para OMPs como “nicho” para atuação internacional, a exemplo de Estados Unidos, França e Reino

Unido e, no Sul Global, Índia e África do Sul<sup>18</sup>. Esse é o contexto em que se inserem as Equipes Móveis de Treinamento (EMT) do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). Criadas em dezembro de 2014, são missões de curto prazo (uma ou duas semanas) que foram enviadas, até o momento, para reforçar as capacidades técnicas de militares de países com pouca ou nenhuma tradição em operações de paz: Angola, Colômbia, México, Moçambique e Namíbia. Embora tenham sido iniciadas na fase 4, foi somente na fase 5 (junho de 2019) que as EMTs receberam tratamento de nível estratégico: o Ministério da Defesa empenhou recursos orçamentários próprios, e não mais do Exército, como até então, para financiar duas missões por ano, com duração de até duas semanas, e com a possibilidade de incluir militares do CCOPAB e de outras unidades militares, assim como policiais e civis, a depender das necessidades de treinamento do país apoiado<sup>19</sup>.

Por fim, e ainda no que se refere a treinamento, em junho de 2019 foi desdobrada na República Democrática do Congo (RDC) uma equipe de 13 militares especialistas em guerra na selva<sup>20</sup>, após acordo informal entre o Exército Brasileiro e o Secretariado da ONU, solicitado pelo General Elias, que é também guerreiro de selva<sup>21</sup>. Os especialistas ficarão na RDC por seis meses, onde desempenham a função inédita, e altamente estratégica, de treinar tropas da MONUSCO com técnicas, táticas e procedimentos elaborados por brasileiros.

---

17 Nelza Oliveira, “Brazilian Service Members Help Revise UN Infantry Battalion Manual”. *Revista Diálogo* (jan.2019). Disponível em: <https://diálogo-americas.com/en/articles/brazilian-service-members-help-revise-un-infantry-battalion-manual>

18 Danilo Marcondes, palestra sobre as Equipes Móveis de Treinamento do CCOPAB, proferida no III Encontro Anual da Rede Brasileira de Pesquisa sobre Operações de Paz (REBRAPAZ), realizado em 27 de julho de 2019, no Rio de Janeiro/RJ.

19 Ver a Instrução Normativa n.2 do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas do Ministério da Defesa, disponível em: [www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-2/emcfa/md-de-17-de-junho-de-2019-164322333](http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-2/emcfa/md-de-17-de-junho-de-2019-164322333).

20 Brasil, Exército Brasileiro / Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS). “Preparação dos Guerra na Selva que irão para a MONUSCO”, mai.2019. Disponível em: <http://www.cigs.eb.mil.br/materia/768-preparacao-intensiva-dos-militares-guerreiros-de-selva-para-missao-das-nacoes-unidas-na-republica-democratica-do-congo.html>.

21 Gen Elias, palestra sobre sua função na MONUSCO, proferida no III Encontro Anual da Rede Brasileira de Pesquisa sobre Operações de Paz (REBRAPAZ), realizado em 27 de julho de 2019, no Rio de Janeiro/RJ.

### *Policiais (doutrina)*

No âmbito policial, merece destaque a presença pioneira de um oficial na equipe do DPO. Veterano da MINUSTAH, o major Sergio Carrera Melo Neto, da Polícia Militar do Distrito Federal, tornou-se, em 2017, o primeiro policial brasileiro a ser selecionado para cargo na Divisão Policial do Escritório de Estado de Direito e Instituições de Segurança (OROLSI, da sigla em inglês) do DPO/ONU. Sob sua responsabilidade estão tarefas que incluem acompanhar a implementação de doutrinas e mandatos de OMPs e MPes selecionadas, participar de diversos grupos de trabalho dentro e fora da ONU nos temas a ele designados (crime organizado e terrorismo, entre outros), além de propor alterações em documentos das missões sob sua alçada<sup>22</sup>. Seu mandato termina em setembro de 2019 e a vaga voltará a ser disputada por policiais oriundos de todos os Estados-membros.

### *Civis (chefia)*

Há pelo menos dois grandes nomes de destaque na fase 5, tanto em Nova York como no terreno: desde janeiro de 2017 a embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti atua como chefe de gabinete do Secretário-geral, António Guterres e, entre maio de 2018 e maio de 2019, o embaixador José Viegas Filho foi o Representante Especial do Secretário-Geral no Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS).

A fase 5, portanto, envolve certa continuidade de linhas de ação em curso desde o fim da Guerra Fria e, como elemento inovador, verifica-se a inserção cirúrgica e de nível estratégico de dezenas de brasileiros. Nem sempre são enviados pelo Brasil, como é o caso da maioria dos civis, mas, sendo brasileiros, acabam por carregar a bandeira

do país e, com isso, abrem portas que podem gerar significativos ganhos políticos (a exemplo de Sergio Vieira de Mello, quando exercia funções de alto nível no Secretariado). Tal linha de ação, cabe notar, exige menos recursos financeiros e maior habilidade política e diplomática por parte das autoridades brasileiras. E permite que o processo de tomada de decisão seja mantido no nível do Poder Executivo (Presidência, Ministério da Defesa, Itamaraty, Ministério da Economia, etc., junto com as Forças Armadas), sem depender da autorização do Congresso Nacional, que tem priorizado debates sobre reforma estruturais e complexas, como a da previdência e a trabalhista, entre outras.

A terceira linha de ação não foi uma estratégia pensada e meticulosamente planejada. Apesar de seu êxito atual e potencial, as origens dessa mudança parecem incluir o bom aproveitamento de oportunidades decorrentes da experiência positiva na MINUSTAH, mas também parecem ser reflexo da atual crise financeira do Brasil, que acabou tornando-o o segundo maior devedor das contribuições ao orçamento das OMPs da ONU. Assim, a mudança na natureza do envolvimento do Brasil nas OMPs, que vai de uma fase 4 de números absolutos muito altos, para uma fase 5 que preza mais por *expertise* e transferência de conhecimento, contribui para atenuar o problema do reengajamento. Ela permite ao Brasil operar de maneira significativa apesar de uma crise financeira doméstica que já serviu como justificativa para negar o desdobramento de um batalhão para a RCA (e que impediria, ou dificultaria, o desdobramento de qualquer outra tropa, mesmo que em menor fração, no curto prazo).

22 Informações obtidas pelos autores junto ao Maj PMDF Sergio Carrera, por mensagem eletrônica, em 02/09/2019.

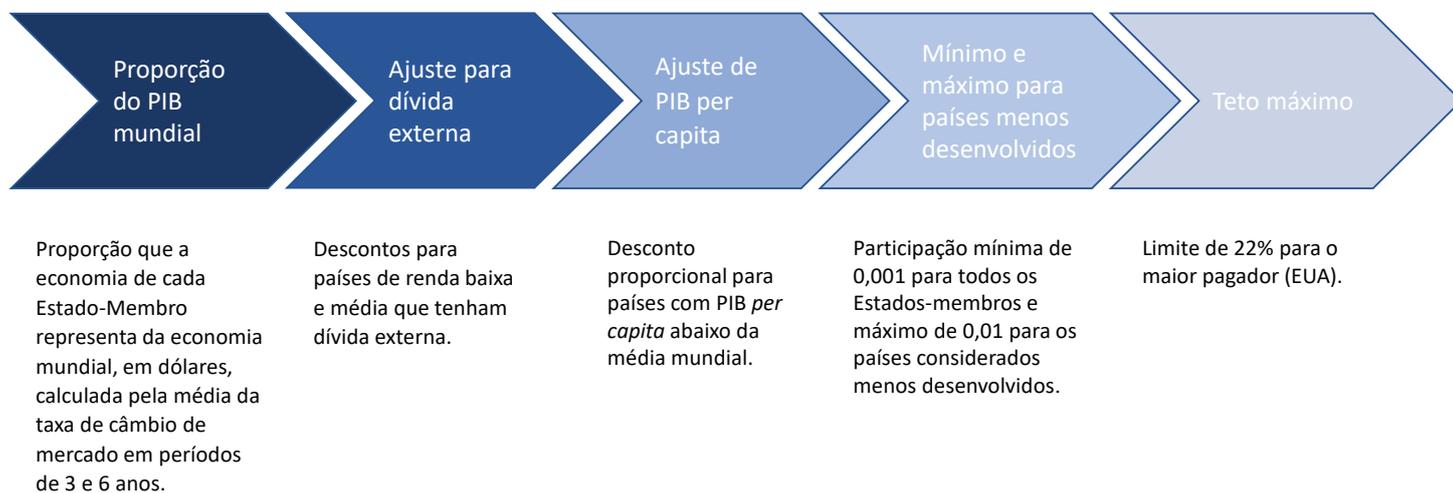
### 3. A contribuição do Brasil ao orçamento das OMPs da ONU

Todos os Estados-membros da ONU devem contribuir para os três orçamentos principais da ONU: o orçamento regular, o orçamento das OMPs e o orçamento dos tribunais da ONU. Segundo o Artigo 17 da Carta das Nações Unidas, compete à Assembleia Geral a aprovação dos orçamentos da ONU, bem como a definição das contribuições ou aportes a serem efetuados pelos Estados-membros. Diferente dos pagamentos aos programas e fundos da Organização, que recebem contribuições voluntárias, o orçamento das OMPs exige o pagamento de contribuições pré-determinadas pela Assembleia Geral, que são de natureza obrigatória.

A Assembleia Geral utiliza uma fórmula para definir as contribuições de cada Estado-membro ao orçamento regular, chamada de escala de contribuições (*scale of assessments*), cujo ponto de partida é a fração da economia do país com relação ao produto interno bruto global. Em seguida, aplicam-se descontos que variam de acordo com alguns indicadores, como o nível da dívida externa do país, a posição do país com relação à renda média global e os limites à capacidade de pagar (tanto de países menos desenvolvidos como dos maiores TCCs/PCCs).

O gráfico abaixo simplifica o processo usado pela Assembleia Geral para chegar à cota de cada Estado-membro com relação ao orçamento regular da Organização.

**Gráfico 3** – Metodologia da ONU para se chegar à escala de contribuições



Fonte: United Nations Foundation

O Brasil hoje é o 8º maior contribuinte do orçamento regular da ONU, com uma cota de 2,948% do total, o que corresponde a 82.196.915 dólares<sup>23</sup>. Trata-se de um volume relativamente alto, decorrente do bom desempenho da economia brasileira de alguns anos atrás. A título de comparação, verifica-se que a contribuição do Brasil para 2019, sozinha, equivale a 40,3% do total das contribuições previstas

23 ONU. "Assessment of Member States' contributions to the United Nations regular budget for the year 2019" (ST/ADM/SER.B/992, de 24/12/2018). Disponível em: <https://undocs.org/en/ST/ADM/SER.B/992>.

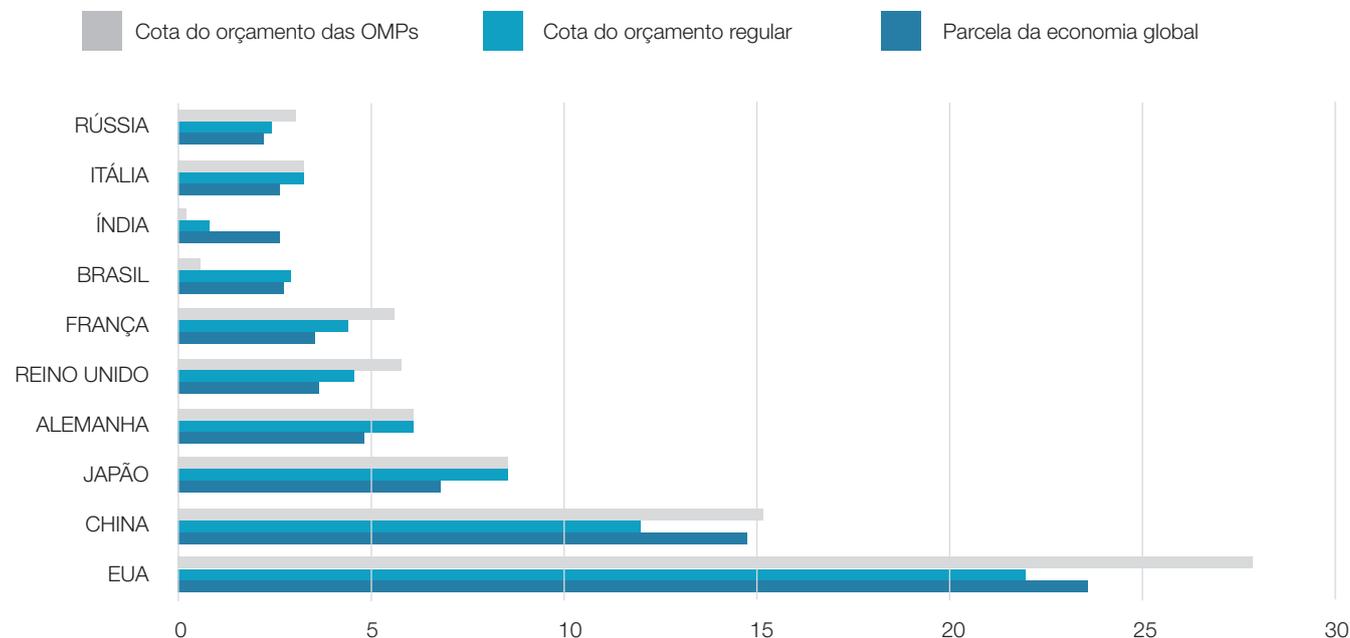
para todos os países da América Latina e Caribe. Em seguida estão México (1,292% ou 36 milhões de dólares), Argentina (0,915% ou 25.5 milhões de dólares), Venezuela (0,728% ou 20 milhões de dólares), Chile (0,407% ou 11 milhões de dólares), Colômbia (0,288% ou 8 milhões de dólares), Peru (0,152% ou 4 milhões de dólares) e Uruguai (0,087 ou 2.4 milhões de dólares)<sup>24</sup>. A contribuição do Brasil para o orçamento regular também está um pouco acima da que é designada à Rússia, um membro permanente do Conselho de Segurança cuja cota é de 2,405%, ou cerca de 67 milhões de dólares.

No que se refere ao orçamento das OMPs, por sua vez, a contribuição de cada Estado-membro tem como base de cálculo a escala de contribuições do orçamento regular e, em seguida, após analisar alguns indicadores econômicos (como os já mencionados acima) e aplicar os devidos descontos, os Estados-membros são divididos em dez níveis.

Como a renda per capita do Brasil está 1,2 vezes abaixo da média anual, o país foi incluído no nível “H”. Estados-membros desse nível recebem um desconto de 80% - ou seja, embora o Brasil deva contribuir com cerca de 3% do orçamento regular, a contribuição ao orçamento das OMPs é de 0,5896%<sup>25</sup>. Da mesma forma, as contribuições dos demais países da América Latina e Caribe também tendem a ser bem menores do que as do orçamento regular: quando somadas, as contribuições de todos países dessa região correspondem a 7,322% do orçamento regular e a 1,7278% do orçamento das OMPs<sup>26</sup>.

O gráfico abaixo traz uma representação das cotas previstas para as dez maiores economias do mundo aos orçamentos regular e das OMPs da ONU.

#### Gráfico 4 - As 10 maiores economias do mundo



Fonte: Departamento de Administração da ONU (2012-2017). Idealização: United Nations Foundation

24 Idem.

25 ONU. “Effective rates of assessment for peacekeeping operations, 1 January 2019 to 31 December 2021, based on the scale of assessments adopted by the General Assembly in its resolution 73/271 and the composition of levels endorsed by the Assembly in its resolution 73/272” (A/73/350/Add.1, de 24/12/2018). Disponível em: <https://undocs.org/en/A/73/350/Add.1>.

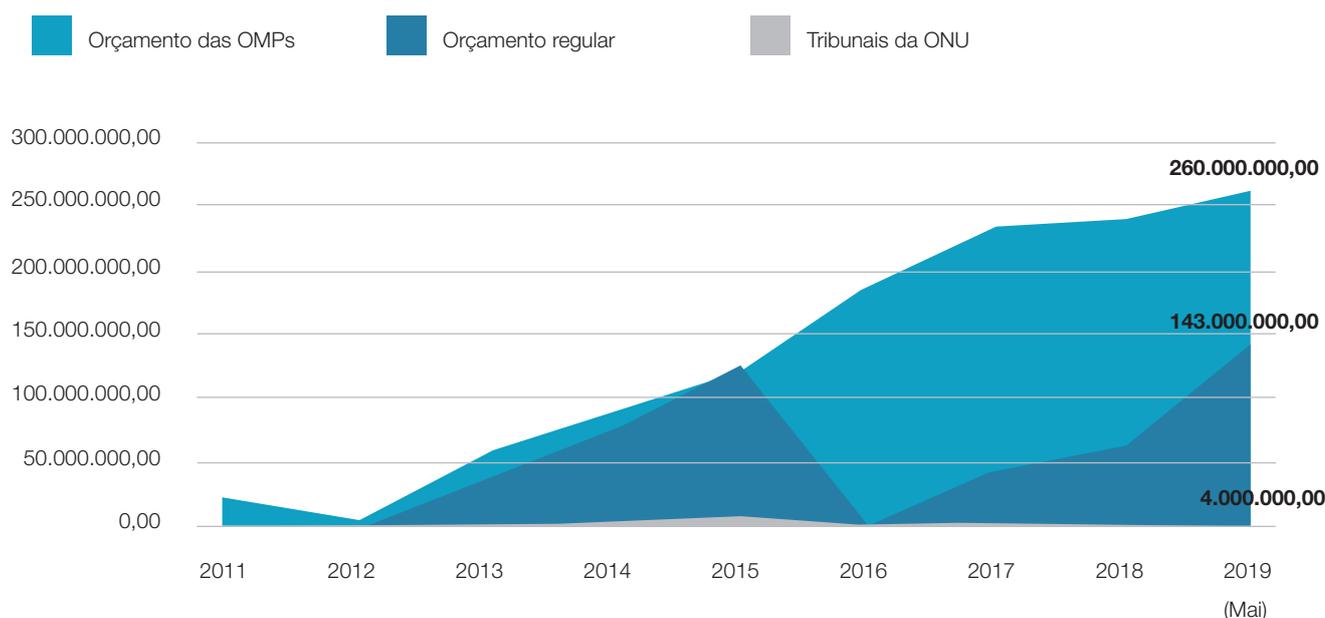
26 Ver ST/ADM/SER.B/992, de 24/12/2018, e A/73/350/Add.1, de 24/12/2018, com links disponíveis em notas de rodapé supra mencionadas.

## 4. Cenário atual da contribuição financeira do Brasil às OMPs: crise e possibilidade de superação

Os Estados-membros devem pagar integralmente as suas contribuições aos orçamentos da ONU e dentro de um prazo de 30 dias, a contar da data da emissão da fatura. Muitos Estados-membros cumprem esse prazo e, durante anos, o Brasil foi reconhecido pela ONU como bom pagador.

Desde 2013, porém, verifica-se uma crescente dificuldade, por parte do Brasil, de cumprir com as suas obrigações financeiras junto aos três orçamentos da Organização. E como o país não paga suas contribuições compulsórias na íntegra, já acumula uma dívida significativa junto à ONU.

**Gráfico 5** – Dívidas do Brasil junto aos orçamentos da ONU (30 abr. 2019, em dólares)



Fonte: Departamento de Administração da ONU (2011-2019). Idealização: United Nations Foundation

Com isso, o Brasil encontra-se em segundo lugar na lista dos Estados-membros que têm contribuições não pagas junto ao orçamento das OMPs da ONU.

**Tabela 1** – Contribuições não pagas ao orçamento das OMPs, valores aproximados em dólares (30 abr. 2019)

<b>Estado-membro</b>	<b>Contribuições não pagas</b>
Estados Unidos	1.087.000.000
<b>Brasil</b>	<b>260.000.000</b>
Ucrânia	103.000.000
Reino Unido	63.000.000
Arábia Saudita	55.000.000
Outros Estados-membros	494.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>2.062.000.000</b>

Fonte: Departamento de Administração da ONU (2019)

O Brasil deve 260 milhões de dólares ao orçamento das OMPs<sup>27</sup>. Com efeito, esse valor pode até parecer modesto quando comparado com as contribuições não pagas pelos Estados Unidos (cerca de 1 bilhão de dólares). Mas é preciso considerar que as contribuições devidas pelos EUA são 50 vezes maiores que as devidas pelo Brasil. Como consequência, a dívida brasileira equivale a 4 anos de contribuições segundo a cota que cabe ao Brasil, enquanto que a dívida dos EUA representa menos de 7 meses de sua respectiva cota anual.

## 4.1. Fatores que levaram ao acúmulo da dívida do Brasil junto à ONU

Segundo fontes do Secretariado da ONU, o Brasil tem um bom histórico no que tange ao pagamento de suas obrigações financeiras junto às Nações Unidas. Ainda que nem sempre tenha pago suas contribuições integralmente e dentro dos 30 dias já mencionados, o país efetuava o pagamento dentro de um prazo razoável. Tanto em 2007 como em 2008, por exemplo, o Subsecretário-Geral para Administração (*Under Secretary General for Management*) agradeceu ao Brasil, em discurso na Assembleia Geral, por integrar um pequeno grupo de países que havia pago, integralmente, as suas contribuições ao orçamento das OMPs<sup>28</sup>. Com efeito, até 2013, os atrasos no pagamento decorriam majoritariamente de questões administrativas relativas ao processamento da fatura de cada OMP.

Há uma série de fatores que podem explicar a mudança no comportamento do Brasil com relação ao pagamento de suas contribuições na íntegra. Entre eles, três merecem destaque: (i) a redução do crescimento da economia brasileira; (ii) a mudança na cota designada ao Brasil para o orçamento das OMPs da ONU; e (iii) o impacto do pagamento integral das contribuições no orçamento doméstico.

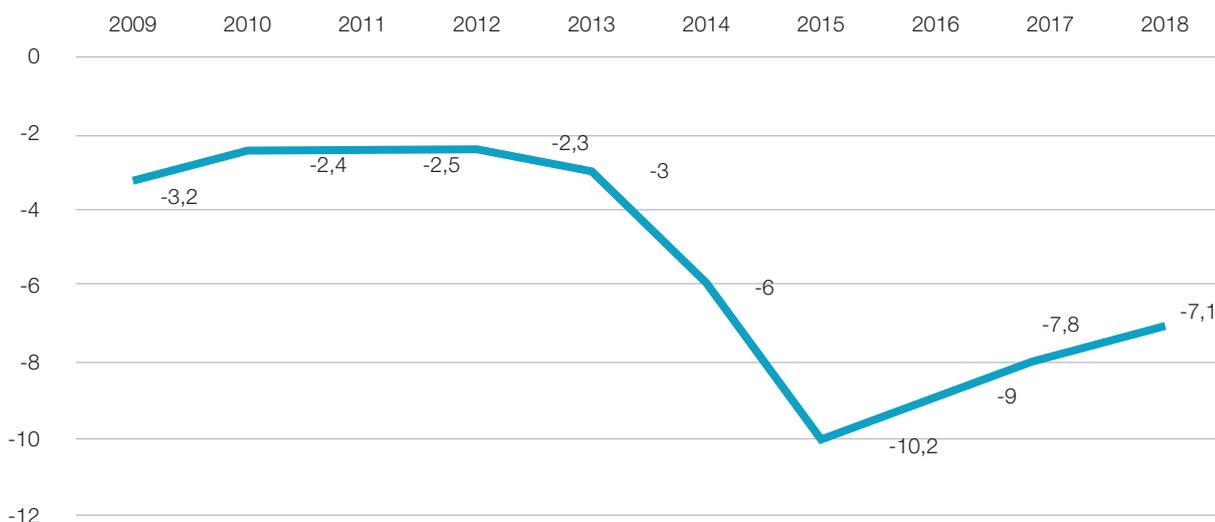
27 Às vésperas do encerramento da pesquisa, o Secretariado da ONU informou aos autores que a dívida brasileira, em 2019, junto ao orçamento das OMPs foi atualizada para 284.276.840,96 dólares (incluindo OMPs ativas e encerradas).

28 Relatório do Secretário-Geral (08 nov.2007) [A/62/539], disponível em <https://undocs.org/en/A/62/539>; Relatório do Secretário-Geral (31 out. 2008) [A/63/514], disponível em <https://undocs.org/en/A/63/514>.

(i) *Redução do crescimento da economia brasileira*

A redução do crescimento da economia brasileira a partir de 2010 começa a ter reflexos, em 2013, no orçamento do governo, sob forma de um crescente déficit. Tal déficit exerce pressão sobre todas as rubricas orçamentárias e, nesse contexto, o pagamento de contribuições a organismos internacionais foi classificado como baixa prioridade.

**Gráfico 6** – Déficit do governo do Brasil (porcentagem do PIB, entre 2009 e 2018)

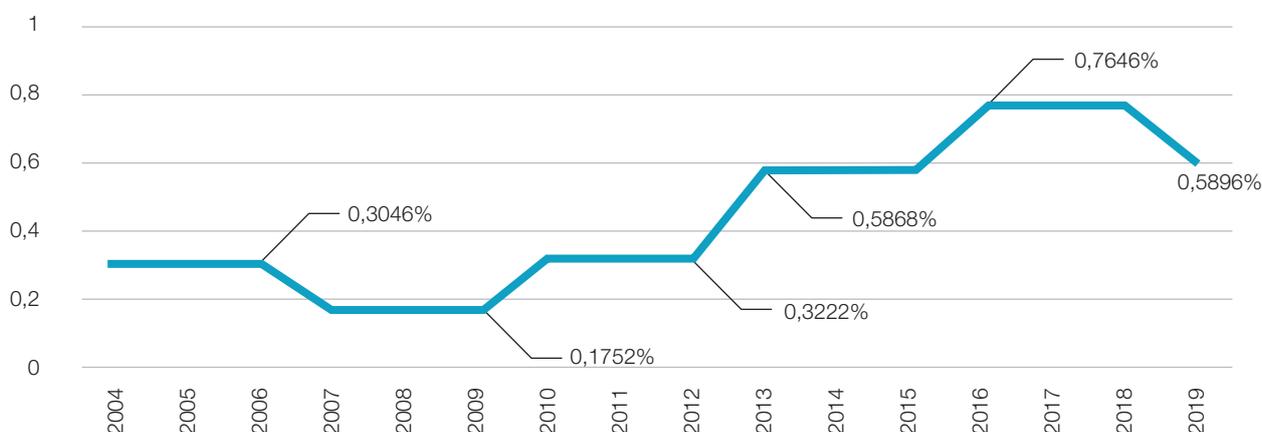


Fonte: Banco Central do Brasil. Idealização: United Nations Foundation

(ii) *Mudança na cota designada ao Brasil para o orçamento das OMPs da ONU*

O crescente déficit do governo coincidiu com o aumento da cota do Brasil com relação aos orçamentos da ONU, decorrente do forte crescimento econômico do país em anos anteriores (entre 2004 e 2011).

**Gráfico 7** – Cota do Brasil para o orçamento das OMPs (2004 a 2019)



Fonte: Departamento de Administração da ONU (2004-2019). Idealização: United Nations Foundation

Essa mudança na economia leva algum tempo para ser refletida nos cálculos da Assembleia Geral que definem a contribuição de cada Estado para os orçamentos da Organização. E há duas razões para isso:

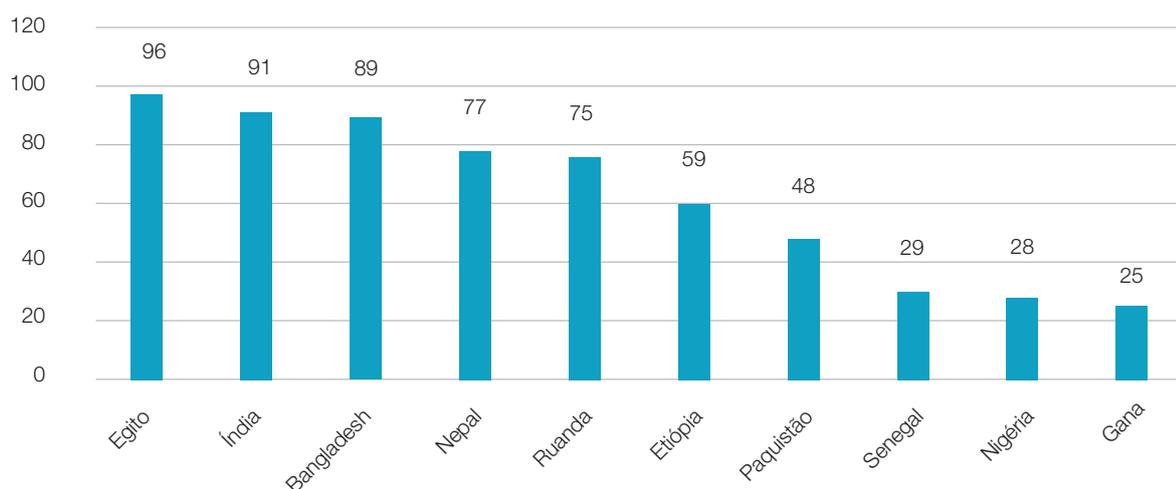
- A escala de contribuições da ONU usa, como base, a fração que cada país representa, em média, para a economia global em períodos de 3 e 6 anos; e
- Mesmo os dados econômicos mais recentes, quando incorporados à equação da Assembleia Geral, já estarão defasados em cerca de 2 anos.

Isso significa que as cotas de um qualquer país para os orçamentos da ONU de 2019, por exemplo, incluirão dados econômicos de 2012 a 2017. Assim, embora a economia brasileira tenha começado a regredir em 2013, a sua cota para os orçamentos da ONU continuou a aumentar.

### *(iii) Impacto do pagamento integral das contribuições no orçamento doméstico*

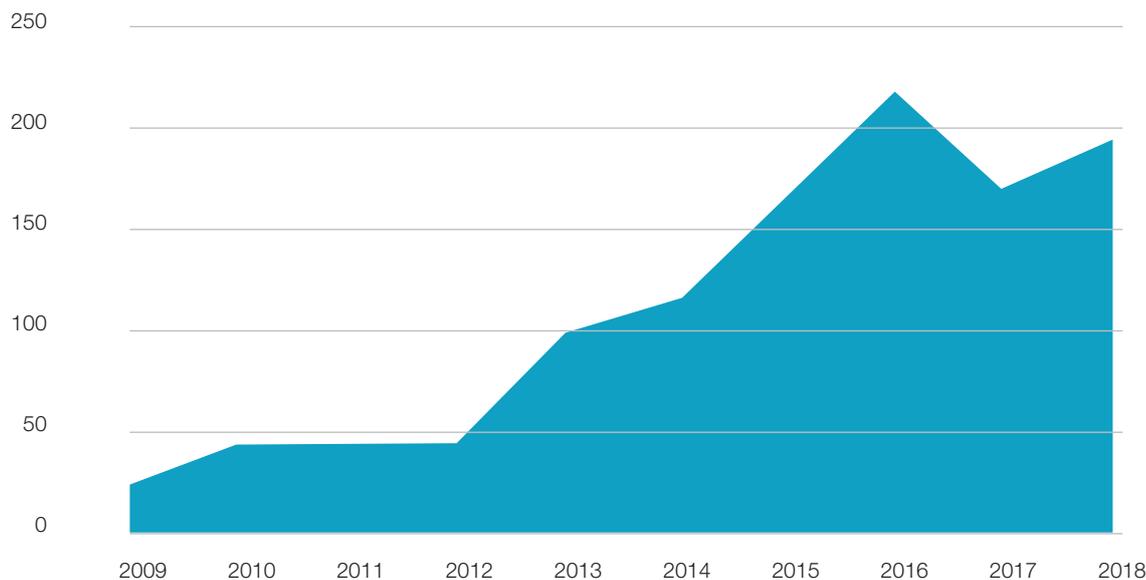
O desafio para o governo de pagar, na íntegra, as suas contribuições aos orçamentos da ONU foi agravado pelo rápido declínio do real em relação ao dólar em 2015. Como os orçamentos da ONU são elaborados em dólares, o custo relativo aumentou no âmbito doméstico. Ou seja, mesmo que o volume total do orçamento das OMPs tenha se mantido relativamente estável, a contribuição do Brasil para esse mesmo fundo, quando medida em reais, aumentou em mais de quatro vezes entre 2010 e 2016.

**Gráfico 8** – Orçamento das OMPs da ONU (2009 a 2018), em milhões de dólares



Fonte: Departamento de Administração da ONU (2009-2018). Idealização: United Nations Foundation

**Gráfico 9** – Contribuição do Brasil ao orçamento das OMPs (2009 a 2018), em milhões de reais



Fonte: Departamento de Administração da ONU / Trading Economics (2009-2018). Idealização: United Nations Foundation

Isso significa que as contribuições do Brasil a organismos internacionais (e não apenas à ONU) passou a abocanhar uma parcela cada vez mais significativa de um orçamento que já se encontrava sob pressão.

A busca de uma solução doméstica passou por uma mudança na competência para gerenciar e pagar as contribuições a organismos internacionais de que o Brasil é membro. Até 2009/2010, competia ao Itamaraty a decisão e o efetivo pagamento de tais contribuições. Tal situação, no entanto, teve de ser revisitada porque trazia consigo pelo menos dois problemas. Primeiro, no orçamento federal, este pagamento estava tipificado como “despesa de custeio” do Itamaraty, o que era juridicamente inadequado, já que se trata de dívidas do Estado e não custeio de um Ministério. Segundo, pressões sobre o orçamento do Itamaraty, juntamente com flutuações na taxa de câmbio do dólar (a cobrança é realizada em dólares, enquanto a lei orçamentária prevê pagamentos em reais), afetavam, negativamente, o pagamento das contribuições. Assim, a partir de 2009/2010, houve a transferência da competência do Itamaraty ao atual Ministério da Economia (antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), que passou a decidir se, como e quando fazer os pagamentos<sup>29</sup>.

Até 2012, houve um esforço de pagar o máximo possível das contribuições, inclusive aos orçamentos da ONU. Foi necessário recorrer, algumas vezes, a créditos suplementares por falta de previsão orçamentária específica. No entanto, desde 2013, por razões não identificadas pela pesquisa, o Brasil passou a pagar apenas o mínimo necessário para não perder o direito a voto na Assembleia Geral, tal como previsto pelo Artigo 19 da Carta da ONU, como será debatido no próximo item.

<sup>29</sup> Segundo fonte consultada, uma das consequências dessa mudança foi o aumento da “distância política” entre os diplomatas lotados na Missão do Brasil junto à ONU e os funcionários do Ministério da Economia responsáveis pelo pagamento.

## 4.2 Impactos dos crescentes atrasos por parte do Brasil

O atraso no pagamento das contribuições aos orçamentos da ONU traz um sinal de alerta: trata-se da possível perda de voto do Brasil na Assembleia Geral.

O Artigo 19 da Carta das Nações Unidas assim dispõe:

“O Membro das Nações Unidas que estiver em atraso no pagamento de sua contribuição financeira à Organização não terá voto na Assembleia Geral, se o total de suas contribuições atrasadas igualar ou exceder a soma das contribuições correspondentes aos dois anos anteriores completos. (...)”<sup>30</sup>.

A única exceção consiste em comprovar, junto à Assembleia Geral, que a falta de pagamento se dá por razões que estão além do controle do Estado-membro<sup>31</sup>. Em agosto de 2019, às vésperas do início de mais uma sessão ordinária da Assembleia Geral, apenas 3 Estados-membros correm o risco de perder o direito de voto nesse órgão: Comores, São Tomé e Príncipe e Somália<sup>32</sup>.

Para o Brasil, dois anos de atraso equivalem a cerca de 300 milhões de dólares. A soma das contribuições atrasadas aos três orçamentos da ONU de fato ultrapassou esse valor nos últimos anos, mas o país tem evitado a perda do voto na Assembleia Geral por duas razões:

primeiro, o Secretariado adota uma interpretação conservadora do Artigo 19 da Carta (levando em consideração apenas os atrasos de mais de um ano) e, segundo, porque o Brasil tem conseguido pagar o valor mínimo para não perder esse direito. Com efeito, a perda do voto em um órgão como a Assembleia Geral seria motivo de grande constrangimento para um país com as aspirações do Brasil.

Além da possível perda do direito de voto, o acúmulo de contribuições em atraso por parte do Brasil, combinado com o atraso de outros países, colocam uma pressão sem precedentes sobre os esforços de manter a paz e a segurança internacional<sup>33</sup>. Em janeiro de 2019, o Secretário-Geral compartilhou com os Estados-membros suas preocupações sobre o que chamou de “crise financeira” das Nações Unidas<sup>34</sup>. Os Estados que não pagam suas contribuições na íntegra e dentro do prazo criam restrições ao fluxo de caixa e, como consequência, fazem com que o Secretariado adie o pagamento dos reembolsos aos TCCs/PCCs. Isso, por sua vez, afeta a qualidade das tropas e dos equipamentos, e influencia de maneira negativa a implementação de alguns mandatos.

Quando um país envia tropas ou policiais para uma missão dessas, ele recebe um reembolso da Organização por tropa (1.428 dólares por militar por mês), e por qualquer equipamento que seu contingente venha a utilizar. Durante boa parte de 2018, havia atraso no pagamento de quase um terço do orçamento de pessoal, equipamentos e logística. Ruanda, por exemplo, teve que retirar um rodízio planejado para um de seus contingentes da Missão da ONU na República Centro-Africana (MINUSCA) porque não havia recebido o reembolso devido.

30 ONU / Carta das Nações Unidas. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm).

31 ONU / Assembleia Geral. “About / Article 19”. Disponível em: <https://www.un.org/en/ga/about/art19.shtml>.

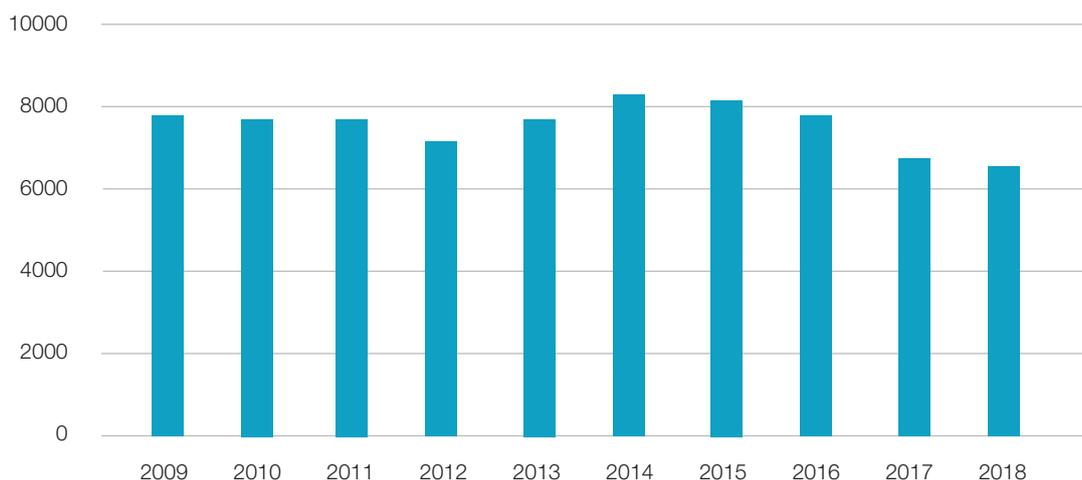
32 Idem.

33 Wasim Mir, “Financing UN Peacekeeping: Avoiding another Crisis”. *International Peace Institute Issue brief*, abr.2019. Disponível em: <https://www.ipinst.org/2019/04/financing-un-peacekeeping-avoiding-another-crisis>.

34 Mark Leon Goldberg, “UN Peacekeeping Faces Massive Funding Shortfall”. *UN Dispatch*, 16 jan.2019. Disponível em: <https://www.undispatch.com/un-peacekeeping-faces-massive-funding-shortfall/>

Em 30 de abril de 2019, a ONU contava com o apoio de aproximadamente 87 mil militares e policiais desdobrados em suas missões, sendo a maioria proveniente de países em desenvolvimento. Na mesma época, registra-se uma dívida da ONU com os principais TCCs/PCCs de cerca de 292 milhões de dólares em reembolsos não-pagos.

**Gráfico 10** – Dívida da ONU com os 10 maiores contribuintes de tropas e policiais (30 abr. 2019), em milhões de dólares



Fonte: Departamento de Administração da ONU (abr.2019). Idealização: United Nations Foundation

Não é exagero afirmar que a ONU recebe empréstimos de TCCs/PCCs. Muitos deles, como mencionado, são de baixa renda, o que lhes acarreta um significativo encargo financeiro. O porta-voz do Grupo dos 77 e China<sup>35</sup> observou, na Assembleia Geral, que “isso cria uma situação em que países em desenvolvimento, que muitas vezes enfrentam desafios financeiros, estão de fato subsidiando as OMPs”.

Em breve, a “acrobacia contábil”, como descrita pelo Secretário-Geral, pode não ser mais suficiente e alguma ação drástica pode vir a ser adotada pela Organização como um todo. Para começar a lidar com o problema, a Assembleia Geral aprovou em julho de 2019<sup>36</sup> uma resolução sobre a situação financeira da ONU, com medidas específicas para aliviar algumas das pressões enfrentadas pelas OMPs. No entanto, alguns Estados-Membros continuam céticos<sup>37</sup> quanto ao fato de estas medidas serem suficientes, argumentando que elas não lidam com a causa principal: o atraso ou falta de pagamento das contribuições obrigatórias. Com efeito, se a situação financeira continuar a se deteriorar no ritmo atual, haverá repercussões ainda mais graves para a implementação dos principais mandatos.

35 Declaração em nome do Grupo dos 77 e da China pelo Sr Saed Katkhuda, assessor, Missão da Palestina, Segunda Sessão da 73ª Sessão da Quinta Comissão da Assembleia Geral da ONU (Nova York, 16 de maio de 2019).

36 Resolução da Assembleia Geral A/RES/73/307.

37 Declaração do Representante da Rússia à Quinta Comissão da Assembleia Geral no dia 03 jul.2019 (GA/AB/4328).

## 5. Considerações finais e recomendações: oportunidade de reengajar com as OMPs?

O Brasil tem mais de 70 anos de um legado extraordinário no âmbito das OMPs da ONU. Em uma análise superficial e incauta, a redução do número de tropas brasileiras desdobradas em OMPs nos últimos dois anos, combinada com o acúmulo de dívidas junto ao orçamento das OMPs, poderiam ser interpretadas como falta de engajamento do Brasil com os esforços multilaterais para manter a paz e a segurança internacional.

A pesquisa encontrou algumas explicações para o momento atual do Brasil, resumidas neste artigo. Ocorre que o impacto negativo da continuidade de tal momento não pode ser ignorado, uma vez que afeta a reputação do país como potência emergente e como parceiro da ONU na cooperação sul-sul. O excelente histórico dos desdobramentos brasileiros pode não ser suficiente para que o país volte à sua posição anterior de destaque. Enquanto o Brasil passa por este momento de crise, alguns vizinhos mantiveram seu apoio à manutenção da paz (como o Uruguai) ou consideram novos desdobramentos (como a Colômbia) e, com isso, o Brasil corre o risco de ficar para trás em sua própria região. Caso uma nova demanda venha a surgir (aprovação de novas missões ou aumento de tropas em missões atuais), a ONU buscará respostas rápidas para a geração de capacidades e ganhará

espaço o Estado-membro que estiver pronto. Paralelo a isso, os esforços bem-sucedidos da ONU em aumentar a capacidade dos TCCs/PCCs junto com a tendência de queda no número total de tropas desdobradas pela Organização significam que o Brasil enfrentará maior concorrência, também no âmbito global, por oportunidades de desdobramento.

Assim, o governo deve agir rápido para reverter essa possível queda de influência.

No que se refere a desdobramentos de militares, o apoio às missões da ONU representa uma maneira eficiente e eficaz de demonstrar o envolvimento com os esforços globais de manter a paz e a segurança internacional. Como os TCCs recebem reembolsos, enviar tropas para as missões da ONU, ainda que em pequenas frações, pode ser financeiramente atraente. No caso do Brasil, porém, mesmo que os reembolsos não cubram o custo total do preparo e do desdobramento, deve-se ter em mente que as tropas brasileiras que servem em missões no exterior ganham significativa experiência operacional, além de ganhos para as Forças Armadas e de capital político para o país.

No âmbito financeiro, a contribuição do Brasil para os orçamentos regular e das OMPs vai diminuir<sup>38</sup> assim que os dados mais recentes forem incluídos nos cálculos da escala de contribuições. Esse fator, junto com a pequena queda no tamanho do déficit orçamentário do governo brasileiro, criarão um momento favorável ao início do pagamento de suas dívidas junto aos orçamentos da Organização.

Para avançar nesta direção, a estratégia de reengajamento do Brasil deve considerar a criação de uma força-tarefa que envolva representantes do Palácio do Planalto e de

38 Relatório do Comitê de Contribuições da Assembleia Geral da ONU (A/CN.2/R.805).

Ministérios relevantes (Relações Exteriores, Defesa e Economia, por exemplo) e que leve em consideração os seguintes elementos:

- Fazer um levantamento das opções de desdobramento disponíveis para o Brasil, com o objetivo de desdobrar tropas (um batalhão ou forças de ação rápida no valor de uma companhia autônoma?) para alguma OMP na África até o final de 2020 (baseado em informações obtidas pelos autores junto ao Secretariado da ONU);
- Efetuar o pagamento na íntegra das contribuições ao orçamento das OMPs referentes ao ano de 2020 e evitar a contração de novas dívidas a partir de 2021 no nível dos últimos anos;
- Elaborar e comunicar um plano de ação e um cronograma para pagar todas as contribuições em atraso ao orçamento das OMPs até o fim de 2023, coincidindo com o término do possível novo mandato do Brasil como membro não-permanente do Conselho de Segurança;
- Fazer esforços substantivos para, a partir de 2024, incluir na lei orçamentária anual (LOA) os valores suficientes para o pagamento das contribuições aos orçamentos da ONU; e
- Transferir de volta ao Itamaraty a competência para efetuar o pagamento das contribuições do país aos organismos internacionais de que é membro, e/ou sensibilizar congressistas e técnicos do Ministério da Economia acerca da importância de pagar na íntegra e em dia as contribuições obrigatórias.

O governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro, iniciado em janeiro de 2019, está diante de uma oportunidade concreta de reafirmar o apoio do Brasil às OMPs como parte da reorientação de sua política externa. Isso servirá não apenas para voltar a cumprir as suas obrigações à altura de suas aspirações no plano multilateral, como também poderá angariar mais apoio político para a sua campanha por um assento não-permanente no Conselho de Segurança, no biênio 2022-23.

# Leia também



COLETÂNEA DE ARTIGOS

**A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**

Edição especial

Organizadores: Dra Eduarda Passarelli Hamann e

Cel Carlos Augusto Ramires Teixeira

(Março 2018)



NOTA ESTRATÉGICA 17

**A Força de uma Trajetória: O Brasil e as operações de paz da ONU (1948-2015)**

Eduarda Passarelli Hamann

(Outubro 2015)



NOTA ESTRATÉGICO 17

**A reforma do Conselho de Segurança da ONU: visão de mundo e narrativas do Brasil**

Eduarda Passarelli Hamann

(Maio 2015)



# INSTITUTO IGARAPÉ

a think and do tank

O Instituto Igarapé é um think and do tank independente, dedicado às agendas da segurança, da justiça e do desenvolvimento. Seu objetivo é propor soluções inovadoras a desafios sociais complexos, por meio de pesquisas, novas tecnologias, influência em políticas públicas e articulação. O Instituto atualmente trabalha com cinco macrotemas: (i) política sobre drogas nacional e global; (ii) segurança cidadã; (iii) cidades seguras; (iv) consolidação da paz; e (v) segurança cibernética.



A *United Nations Foundation* apoia o trabalho das Nações Unidas e promove soluções inovadoras para problemas globais a fim de melhorar a dignidade e o bem-estar humanos em um planeta próspero. Ela constrói comunidades e incuba iniciativas que apoiam as prioridades da ONU, inclusive com vistas a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

## Instituto Igarapé

Rio de Janeiro - RJ - Brasil  
Tel/Fax: +55 (21) 3496-2114  
[contato@igarape.org.br](mailto:contato@igarape.org.br)  
[facebook.com/institutoigarape](https://facebook.com/institutoigarape)  
[twitter.com/igarape\\_org](https://twitter.com/igarape_org)

**[www.igarape.org.br](http://www.igarape.org.br)**

## Direção criativa e layout

[Raphael Durão - STORMdesign.com.br](http://RaphaelDurao-STORMdesign.com.br)

ISSN 2359-0998

[www.igarape.org.br](http://www.igarape.org.br)



**INSTITUTO IGARAPÉ**  
a think and do tank