

# A POLÍTICA DO FINANCIAMENTO DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

## THE POLITICS OF FINANCING PEACEKEEPING OPERATIONS<sup>1</sup>

## LA POLÍTICA DE FINANCIACIÓN DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ<sup>2</sup>

EDUARDO UZIEL<sup>3</sup>  
JOÃO A. C. VARGAS<sup>4</sup>

### RESUMO

O artigo traça um quadro das operações de manutenção da paz das Nações Unidas do ponto de vista das negociações relativas a seu financiamento. Após fazer um histórico de como evoluíram as políticas da Organização para prover de recursos suas missões de paz, analisa a Quinta Comissão da Assembleia Geral, foro onde ocorrem os debates administrativos e orçamentários. Discute, em seguida, a maneira pela qual é negociada a repartição dos custos das missões de paz, corporificada na escala de contribuições. É feito debate sobre como transcorre o processo orçamentário, com ênfase nos grupos negociadores e na maneira como as preferências orçamentárias afetam as operações. São mencionados outros aspectos do trabalho da Quinta Comissão que afetam as operações de manutenção da paz e é examinada a relação da Quinta Comissão com outros órgãos que decidem sobre as missões de paz, com exemplos de temas disputados entre os vários foros decisórios das Nações Unidas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Nações Unidas. Operações de Manutenção da Paz. Processo Orçamentário. Política Multilateral.

### ABSTRACT

The article discusses the United Nations peacekeeping operations from the standpoint of negotiations on their funding. After analyzing how the Organization's policies evolved to provide resources for its peace missions, it reviews the activities of the Fifth Committee of the General Assembly that deals with administrative and budgetary matters. It then discusses the manner in which the distribution of the costs of peace missions, as embodied in the scale of contributions, is negotiated. There is debate about how the budget process develops, with emphasis on negotiating groups and how budget preferences affect operations. Other aspects of the work of the Fifth Committee affecting peacekeeping operations are mentioned, and the Fifth Committee's relationship with other bodies deciding on peace missions is discussed, with examples of issues disputed by the various decision-making fora of the United Nations.

**Keywords:** United Nations. Peacekeeping Operations. Budgetary Process. Multilateral Politics.

### RESUMEN

El artículo traza un cuadro de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas desde el punto de vista de las negociaciones relativas a su financiación. Después de hacer un historial de cómo evolucionaron las políticas de la Organización para proveer de recursos sus misiones de paz, analiza la Quinta Comisión de la Asamblea General, foro donde ocurren los debates administrativos y presupuestarios. A continuación, discute la manera en que se negocia el reparto de los costes de las misiones de paz, que se corpora en la escala de contribuciones. Se hace debate sobre cómo transcurre el proceso presupuestario, con énfasis en los grupos negociadores y en la manera como las preferencias presupuestarias afectan a las operaciones. Se mencionan otros aspectos del trabajo de la Quinta Comisión que afectan a las operaciones de mantenimiento de la paz y se examina la relación de la Quinta Comisión con otros órganos que deciden sobre las misiones de paz con ejemplos de temas disputados entre los diversos foros decisorios de las Naciones Unidas.

**Palabras clave:** Naciones Unidas. Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Proceso Presupuestario. Política Multilateral.

<sup>1</sup> Article available in English: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM>

<sup>2</sup> Artículo disponible en Español: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM>

<sup>3</sup> Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) Brasília, DF, Brasil

<sup>4</sup> Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) Brasília, DF, Brasil

As opiniões aqui expressas não representam necessariamente aquelas do Ministério das Relações Exteriores ou do governo brasileiro.

Os autores agradecem a Luiz Feldman por suas sugestões a versão anterior deste artigo.

*"A guerra é a continuação da paz. Só que com muito mais dinheiro"*

Millôr Fernandes

### INTRODUÇÃO

O emprego das operações de manutenção da paz é um dos aspectos mais visíveis do trabalho das Nações Unidas. Quando são exitosas, essas missões podem ajudar a pôr termo a conflitos e evitar tragédias humanitárias de proporções maiores. São, assim, também, um dos aspectos mais importantes do trabalho das Nações Unidas – e dos mais custosos. Em 2016, o custo total das operações de manutenção da paz alcançou US\$ 7,89 bilhões<sup>5</sup>. Não surpreende que as posições dos Estados sobre essas missões, seu funcionamento, e a conveniência de criá-las e encerrá-las seja fortemente influenciada por suas implicações financeiras. Assim, entender a dinâmica política em torno das missões de paz exige uma compreensão clara de sua dimensão financeira e como ela se relaciona com a dimensão mais ostensivamente política.

Cabe ao Conselho de Segurança (CSNU) decidir quando criar e como estruturar as operações de manutenção da paz das Nações Unidas. O limite de suas atividades, as tarefas que devem desempenhar, o número de tropas de que dispõem e, sobretudo, até que ponto podem utilizar a força, são decididos pelo CSNU. Mas nenhuma dessas tarefas poderá ser executada se não houver recursos financeiros para custear as tropas, adquirir equipamentos e, mesmo, redigir as diretrizes e regras de engajamento que orientam os *peacekeepers*. Cabe à Quinta Comissão da Assembleia Geral tomar todas as decisões financeiras sobre as operações de manutenção da paz.

O processo decisório sobre o financiamento das missões de paz é um complexo jogo político entre diversos foros sobre decisão, implementação e supervisão dessas operações. Como bem notou Philip Cunliffe, trata-se de um sistema que divide responsabilidades entre órgãos diferentes, com procedimentos e composição próprios, e que reflete disputas concretas pelo controle do aparato de manutenção de paz das Nações Unidas. Cada país ou grupo de países não aceita passivamente as decisões, mas antes contribui para "a politically active, dynamic organization that is in flux and subject to numerous pressures from both within and without" (CUNLIFFE, 2009, p. 324-325).

Como uma primeira arena, no nível político-substantivo, o CSNU decide quando e como intervir em uma situação de conflito. Quando o faz por meio de operações de manutenção da paz, está ciente de que gerará custos financeiros para a execução de suas

decisões, mas esses não estão pré-definidos, nem podem ser deduzidos automaticamente da estrutura e do mandato das missões. Nesse contexto, a Quinta Comissão surge como uma segunda arena, no nível político-financeiro, onde será debatido o quanto gastar, como gastar e quem pagará por esses gastos. Embora exista um razoável consenso sobre a utilidade das missões de paz, não há, entre os membros das Nações Unidas, clareza sobre como financiá-las. O debate sobre o financiamento é utilizado, assim, como uma segunda instância para dar prioridade a aspectos divergentes do mandato das missões ou para tentar eliminar pontos vistos como indesejáveis (CLAUDE, 1963, p. 833).

Os motivos pelo qual os Estados apoiam missões de paz variam de acordo com sua posição relativa no cenário internacional. Podem estar buscando influência ou limitando os custos de atuar com suas próprias tropas em crises distantes; ter interesse em fortalecer as Nações Unidas ou em garantir a segurança de suas regiões; buscar cargos no Secretariado ou reembolsos pela cessão de tropas. Essas motivações têm um reflexo na maneira como os Estados atuam nas decisões sobre o financiamento (UZIEL, 2006, p. 96-100; UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2006).

A Quinta Comissão é dominada pela clivagem entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os primeiros, cuja parcela de recursos responde por grande parte do total dos orçamentos das missões de paz, têm um incentivo para limitar a duração e o escopo das missões e para lutar por orçamentos restritos (mesmo que esses não atendam às necessidades da operação). Os Estados em desenvolvimento são os maiores contribuintes de tropas e, geralmente, os países-anfitriões das operações, além de disporem da maioria dos votos na Assembleia Geral. Essa dinâmica gera, no processo decisório sobre o financiamento das operações de manutenção da paz, demandas frequentemente incompatíveis (CUNLIFFE, 2009, p. 329; FETTERLY, 2006, p. 400; COLEMAN, 2014, p. 14-17).

Este artigo analisa a estrutura, os debates e as práticas decisórias da Quinta Comissão como foro responsável pelo financiamento das missões de paz. Seu objetivo é de apresentar os conceitos e dinâmicas básicas do processo, sem analisar de forma mais aprofundada sua história ou suas implicações para a atuação das Nações Unidas hoje.

Na primeira parte do artigo, é feita uma breve história da política de financiamento. Na segunda, descrevem-se a Quinta Comissão e suas práticas. Na terceira parte, é analisada a repartição dos custos das missões de paz. Na quarta, debate-se como transcorre o processo orçamentário. Na quinta parte, são mencionados alguns outros aspectos do trabalho da Quinta Comissão que afetam as operações de manutenção da paz. Na sexta parte, é examinada a relação da Quinta Comissão com outros órgãos que decidem sobre as missões de paz.

<sup>5</sup> A/C.5/71/18, p. 3.

## 1. HISTÓRIA DO FINANCIAMENTO DAS MISSÕES DE PAZ

A Quinta Comissão foi estabelecida em 1946, na primeira sessão ordinária da Assembleia Geral (AGNU), como um dos comitês permanentes da AGNU, encarregado de questões financeiras e administrativas, inclusive o orçamento e a escala das contribuições dos Estados membros. Com isso, formalizava-se o disposto no artigo 17, parágrafos 1º e 2º da Carta de São Francisco (UNITED NATIONS, 1946, p. 37 e 54)<sup>6</sup>.

Desde o fim da década de 1940, a Quinta Comissão foi chamada a decidir sobre o orçamento das missões de paz, que surgiram com a Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua (UNTSO), no Oriente Médio, e o Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas na Índia e no Paquistão (UNMOGIP). Essas missões consistiam em reduzidos contingentes de observadores e não geraram debates controversos, sendo incluídas no orçamento regular das Nações Unidas. As discussões sobre o financiamento das missões de paz ganharam complexidade no início da década de 1960, quando foi preciso decidir sobre as custosas e controversas operações em Suez (UNEF I) e no Congo (ONUC) (UNITED NATIONS, 1996, p. 32, 36-37, 142 e 183-184).

No início dos anos 1960, as Nações Unidas encontravam-se polarizadas entre os blocos soviético e ocidental, que procuravam instrumentalizar a Organização para seus propósitos e obstaculizar as iniciativas do bloco oponente. Ao mesmo tempo, os países oriundos da descolonização traziam uma agenda própria para os debates. Frente ao veto da URSS no Conselho de Segurança, os EUA recorreram, em momentos diversos, à Assembleia Geral para levar adiante a UNEF e a ONUC. Em retaliação, a URSS, seus aliados e a França negaram-se a pagar a parcela de suas contribuições orçamentárias referente a essas operações, levando a Organização à beira da falência – financeira e política. No dizer de Inis Claude à época: “the United Nations finds itself over-committed in political terms, which explains the fact that it is under-supported in budgetary terms” (CLAUDE, 1963, p. 836).

A crise estendeu-se de 1961 a 1965: o déficit nas finanças da Organização causado pela inadimplência da URSS, da França e de seus aliados foi tão grande que ameaçou a própria existência das Nações Unidas. A gravidade da situação ensejou uma série de medidas inovadoras, às vezes drásticas, para preservar a saúde financeira da Organização,

como, por exemplo, a realização de consulta à Corte Internacional de Justiça sobre a legalidade da inadimplência e a emissão de “títulos das Nações Unidas” para cobrir as despesas<sup>7</sup>.

A resolução da crise ocorreu mediante um acordo tácito entre as grandes potências, que contemplou também algumas reivindicações dos demais membros da Organização. Por um lado, acordou-se que a AGNU não criaria mais missões de paz; somente o CSNU poderia fazê-lo, o que garantia que as operações seriam estabelecidas e seus mandatos moldados apenas com a anuência dos cinco membros permanentes (P-5), detentores do poder de veto. Por outro lado, foi reconhecido que caberia indisputavelmente à AGNU determinar o orçamento das missões. Ainda que relutantemente, a URSS (que continuaria a atrasar seus pagamentos até meados da década de 1980) e a França reconheceram que o CSNU não possui competência na área orçamentária e que os membros das Nações Unidas estão obrigados a pagar as quantias determinadas pela Quinta Comissão.

Ademais, foram sugeridos naquele contexto dois mecanismos depois consolidados para o financiamento das missões de paz: 1) cada missão contaria com um orçamento próprio, separado do orçamento regular das Nações Unidas; 2) o cálculo da contribuição financeira dos Estados para as operações de manutenção da paz seria diferente daquele para o orçamento regular, com custos suplementares para os membros permanentes do CSNU, o que atendia os interesses dos países médios e pequenos, indispostos a arcar com o que muitos consideravam como sendo as aventuras políticas dos EUA e aliados<sup>8</sup>.

Esse segundo aspecto foi consolidado em 1973, no contexto do rateio de contribuições para custear a UNEF II. Especificamente para as missões de paz, ficou decidido que ante as “responsabilidades especiais” dos cinco membros permanentes do CSNU pela manutenção da paz e da segurança internacionais, estes deveriam pagar uma parcela maior do orçamento das operações de manutenção da paz do que pagavam ao orçamento regular – até mesmo por caber ao Conselho de Segurança estabelecer as operações. Os países em

7 Resolução 1739 (XVI), “The United Nations financial position and prospects”, de 20/12/1961.

8 Para os aspectos jurídicos da crise, ver Gross (1963); para a análise política, ver Claude (1963) e Schricke (1985, p. 272-274); sobre a barganha com as potências médias e pequenas, ver McDermott (2000, p. 82-85). As disputas naquele momento também demonstraram ao bloco ocidental a perda de seu controle sobre a AGNU, em função do ingresso de novos membros. Os países desenvolvidos passaram a investir crescentemente nas chamadas “contribuições voluntárias”, que não passam por análise da Quinta Comissão; ver Graham (2015).

6 O artigo 17: “1. The General Assembly shall consider and approve the budget of the Organization; 2. The expenses of the Organizations shall be borne by the Members as apportioned by the General Assembly”.

desenvolvimento, em vista do elevado custo das missões de paz, seriam beneficiados por descontos correspondentes à absorção de custos pelos P-5 (o tema será tratado mais a fundo abaixo)<sup>9</sup>.

O financiamento das operações de manutenção da paz passou por mais um momento definidor em 1985. Sentindo-se pressionado como perdedor nas votações na AGNU e tendo que pagar mais de um quarto de todo o orçamento da Organização, o Congresso estadunidense impôs restrições ao financiamento das Nações Unidas, retendo parte de suas contribuições, à semelhança do que haviam feito URSS e França duas décadas antes.

Por meio de pressão financeira e negociação, os EUA obtiveram uma resolução da Assembleia Geral que recomendava cortes orçamentários e melhorias nos mecanismos decisórios da Organização sobre questões orçamentárias. Sua maior vitória foi acordar que a Quinta Comissão "should continue to make all possible efforts with a view to establishing the broadest possible agreement [de Estados membros]" antes de tomar decisões<sup>10</sup>. Essa cláusula tem sido entendida como exigência de unanimidade, que é raramente quebrada. Apesar de não se referir especificamente a missões de paz, essa "regra da unanimidade" modificou significativamente as negociações do orçamento das operações, ao dar a todos os membros da Assembleia Geral a possibilidade de veto (ARMSTRONG; LLOYD; REDMOND, 1996, p. 113-116)<sup>11</sup>.

A última grande mudança no processo decisório sobre orçamento das missões de paz foi a Resolução 49/233A da AGNU, de 1994. O degelo nas relações entre os EUA e a URSS iniciado sob Mikhail Gorbachev na década de 1980 levou a uma despolarização do Conselho de Segurança – e a um crescimento descomunal do número de missões de paz. De início, como fora a prática nos quarenta anos anteriores, a Assembleia tratava do orçamento das missões de modo *ad hoc* e em momentos distintos, de acordo com o período do ano em que haviam sido estabelecidas. Como essa prática se tornava crescentemente problemática e custosa, decidiu-se que todas as missões de paz teriam seus orçamentos individuais considerados anualmente pela Quinta Comissão e que seu ano fiscal iria de julho de um ano à junho do seguinte<sup>12</sup>.

## 2. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA QUINTA COMISSÃO

A Quinta Comissão é um *committee of the whole*, isto é, todos os 193 membros das Nações Unidas têm direito a voz e voto. Reúne-se em três períodos anuais de deliberação, em outubro-dezembro ("sessão principal"), março e maio-junho (primeira e segunda "sessões reconvocadas"). Neste último, são debatidos e adotados os orçamentos das missões de paz, bem como outros aspectos administrativos e financeiros ligados às operações. Entre 40 e 50% das resoluções adotadas anualmente pela Quinta Comissão são relativas às operações de manutenção da paz ou a missões políticas especiais<sup>13</sup>. Os trabalhos da Quinta Comissão se dão em três tipos de reuniões: formais, informais e "informais informais". Nas reuniões formais, relatórios e propostas são apresentados pelo Secretariado e membros graduados das delegações proferem discursos estabelecendo linhas gerais, e que são registradas em ata. Nas reuniões informais, comparecem os "peritos" (isto é, diplomatas menos graduados) para negociar o texto das resoluções. Embora estejam disponíveis serviços de interpretação entre os idiomas oficiais das Nações Unidas e haja um coordenador que conduz os trabalhos, não existe uma ata. Por fim, as reuniões "informais informais" são discussões entre pequenos grupos de peritos que visam a superar pontos controversos dos debates, sem ata, interpretação ou outras formalidades do gênero.

Nesses diversos formatos, a Comissão esquadrinha as propostas orçamentárias preparadas e apresentadas pelo Secretariado. Negocia-se um texto de resolução para cada missão de paz em que é especificada a quantia destinada a seu funcionamento e são feitos reparos e mudanças pontuais em seus orçamentos (SURA, 2012). Também são negociadas resoluções mais amplas sobre temas que se aplicam a todas as missões de paz (em particular a resolução sobre "questões transversais") e sobre o custeio do apoio prestado a essas missões a partir da sede da Organização (a resolução sobre a "conta de apoio").

O grande número de temas do qual se ocupa a Quinta Comissão torna difícil que todos os

9 Ver Resolução 3101 (XXVIII) de 11/12/1973, disponível em: <<http://bit.ly/2N18hGS>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

10 Parágrafo 7 da Resolução 41/213, "Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations", de 19/12/1986.

11 Ver também o documento A/41/49 e Mills (1989).

12 O orçamento regular das Nações Unidas, por sua vez, é bienal, e segue um ano fiscal de janeiro a dezembro. Disponível em: <<http://bit.ly/2N18hGS>>.

Acesso em: 11 jul. 2018.

13 O termo "missões políticas especiais" refere-se a um conjunto de missões civis das Nações Unidas de diversos tipos, indo desde enviados especiais (por exemplo, o Enviado Pessoal do Secretário-Geral para o Saara Ocidental) até missões no terreno, muito parecidas com as operações de manutenção da paz, embora sem componente militar (por exemplo, a Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão). Há uma intensa discussão nas Nações Unidas sobre o emprego e a administração dessas missões, particularmente quanto à necessidade do Secretariado dar maior apoio às missões políticas mais parecidas com operações de manutenção da paz. Vide os relatórios Review of arrangements for funding and backstopping special political missions (A/66/340) e Overall policy matters pertaining to special political missions (A/70/40).

### 3. A ESCALA DE CONTRIBUIÇÕES

representantes dos 193 membros da Organização participem de todas as negociações. Boa parte das negociações ocorre, assim, com base nos “grupos negociadores” – grupos de países que adotam posições comuns e designam um ou mais delegados para representá-los no tratamento de temas específicos. Os principais grupos negociadores são o Grupo dos 77 e China (G-77); a União Europeia e o CANZ (Canadá, Austrália e Nova Zelândia). Alguns países, como EUA, Rússia e Japão, não integram qualquer grupo, mas participam ativamente de forma autônoma.

O G-77 é uma agremiação de países em desenvolvimento que surgiu a partir da I Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, em 1964) e atua como grupo negociador em diversos foros multilaterais, principalmente aqueles ligados ao desenvolvimento. Conta hoje com 134 membros – ou seja, 69,4% dos membros das Nações Unidas – que incluem países como Brasil, China, Índia, todos os países da África e da América Latina (exceto o México) e a maioria dos países da Ásia.

Na Quinta Comissão, o G-77 tem dado prioridade a temas como o financiamento de projetos ligados ao desenvolvimento; a representação geográfica equitativa na contratação de funcionários pelo Secretariado; os interesses dos países contribuintes de tropas e países-anfitriões em discussões sobre operações de manutenção da paz; e a preservação do papel da Assembleia Geral na tomada de decisões (vendo com ceticismo iniciativas do Secretariado que não contem com o respaldo do Estados membros ou o crescente uso das chamadas “contribuições voluntárias”, que permitem implementar projetos sem aprovação de recursos pela Quinta Comissão) (vide SENA, 2009; SWART, 2010).

O G-77 atua como grupo negociador para quase todos os temas tratados pela Quinta Comissão, com exceção dos orçamentos de missões de paz específicas. Nesse contexto, em função dos interesses muito específicos dos países anfitriões em relação a essas missões, o G-77 não adota posição comum. A maioria dos membros do G-77 negocia esses orçamentos a título nacional, com exceção dos países da África, que negociam como “Grupo Africano”. No entanto, em outras questões relativas ao financiamento das missões de paz, como as resoluções sobre questões transversais ou sobre a conta de apoio, o G-77 negocia em conjunto.

Os países que não participam de qualquer grupo negociador – como EUA, Japão ou Rússia – atuam na Quinta Comissão a título nacional, embora possam ter afinidade com um ou outro grupo. Em particular, os EUA e o Japão, como os dois maiores contribuintes ao orçamento regular em termos absolutos, costumam ter posições bastante afinadas com a União Europeia no que se refere às tentativas de reduzir o orçamento das Nações Unidas.

Outra importante tarefa da Quinta Comissão em matéria de operações de manutenção da paz é elaborar as escalas de contribuições, que estipulam a porcentagem que cabe a cada país pagar do orçamento da Organização<sup>14</sup>. São duas escalas de contribuições: uma se aplica ao orçamento regular das Nações Unidas e a outra aos orçamentos das operações de manutenção da paz. São estabelecidas a cada três anos; as mais recentes foram adotadas em dezembro de 2015 para o período de 2016 a 2018<sup>15</sup>.

A escala regular é elaborada com base no princípio da “capacidade de pagar” – os países pagam quantias proporcionais à riqueza de cada um. A determinação da “capacidade de pagar” é feita com base em uma complexa metodologia que tem como elemento central a participação de cada país na Renda Nacional Bruta (RNB) mundial, mas leva em conta também outros fatores como RNB *per capita* e dívida externa. Há também, um limite máximo para as contribuições dos países de menor desenvolvimento relativo (de 0,01%) e um “teto” de 22%, que beneficia apenas os EUA.

A escala específica de operações de manutenção da paz foi consolidada em 1973, em contexto do reconhecimento da crescente importância dessas operações no orçamento das Nações Unidas e da especial responsabilidade dos membros permanentes do Conselho de Segurança pela criação dessas operações (ver seção 1, acima). Embora a forma pela qual a escala regular é ajustada para se chegar à escala de operações de manutenção da paz tenha mudado ao longo dos anos, o princípio básico tem sempre sido que os membros permanentes pagam uma taxa extra e os países em desenvolvimento recebem descontos correspondentes (DEN HARTOG, 2003, p. 109-117).

A atual metodologia de cálculo da escala de operações de manutenção da paz foi aprovada pela Resolução 55/235 e é atualizada a cada três anos desde então, mais recentemente pela Resolução 70/246. Ela divide os Estados em dez “níveis”, conforme a tabela a seguir<sup>16</sup>:

<sup>14</sup> Na elaboração da escala, a Quinta Comissão é assessorada pelo Comitê sobre Contribuições (CoC), integrado por 18 peritos eleitos em sua capacidade pessoal. O Comitê reúne-se uma vez por ano para elaborar seu relatório, que serve de subsídio para as deliberações da Comissão. Ver [www.un.org/en/ga/contributions](http://www.un.org/en/ga/contributions).

<sup>15</sup> Resolução 70/245, “Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations” e Resolução 70/246, “Scale of assessments for the apportionment of the expenses of United Nations peacekeeping operations”, ambas de 23/12/2015.

<sup>16</sup> Elaborada com base na Resolução 70/246, “Scale of assessments for the apportionment of the expenses of United Nations peacekeeping operations”, de 23/12/2015. Tanto os critérios dos níveis, quanto as porcentagens de desconto foram definidos por meio de uma negociação política.

## A POLÍTICA DO FINANCIAMENTO DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

Nível	Países	Desconto em relação à escala regular
A	Os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança	Nenhum; esses países pagam uma taxa adicional que corresponde aos descontos recebidos pelos demais países.
B	Todos os países que não se encaixam em nenhum dos outros níveis (essencialmente, os países desenvolvidos que não são membros do Conselho de Segurança)	Nenhum; esses países pagam a mesma porcentagem no orçamento regular e no orçamento de operações de manutenção da paz.
C	Brunei, Emirados Árabes Unidos, Kuwait, Qatar, Singapura – considerados países em desenvolvimento, mas com uma renda nacional bruta (RNB) per capita acima do dobro média mundial, esses países foram nominalmente selecionados para integrar o nível "C" na resolução 55/235).	Desconto de 7,5% em relação à sua cota na escala de contribuições regular
D	Países cuja RNB per capita é menos do que duas vezes a média mundial.	Desconto de 20% em relação à sua cota na escala de contribuições regular
E	Países cuja RNB per capita é menos do que 1,8 vezes a média mundial.	Desconto de 40% em relação à sua cota na escala de contribuições regular
F	Países cuja RNB per capita é menos do que 1,5 vezes a média mundial.	Desconto de 60% em relação à sua cota na escala de contribuições regular
G	Países cuja RNB per capita é menos do que 1,4 vezes a média mundial.	Desconto de 70% em relação à sua cota na escala de contribuições regular
H	Países cuja RNB per capita é menos do que 1,2 vezes a média mundial.	Desconto de 80% ou 70% em relação à sua cota na escala de contribuições regular, podendo o país optar pelo desconto maior ou menor
I	Países cuja RNB per capita é menor que a média mundial.	Desconto de 80% em relação à sua cota na escala de contribuições regular
J	Países de menor desenvolvimento relativo	Desconto de 90% em relação à sua cota na escala de contribuições regular

Em 2017, os países com as maiores cotas na escala de contribuições de operações de manutenção da paz são<sup>17</sup>:

Colocação	País	Cota na escala de contribuições de operações de manutenção da paz
1º	Estados Unidos	28,4691%
2º	China	10,2502%
3º	Japão	9,68%
4º	Alemanha	6,389%
5º	França	6,2878%
6º	Reino Unido	5,7753%
7º	Rússia	3,996%
8º	Itália	3,748%
9º	Canadá	2,921%
10º	Espanha	2,443%
11º	Austrália	2,337%
12º	Coreia do Sul	2,039%

<sup>17</sup> Elaborada com base em Nações Unidas (2015a).

Colocação	País	Cota na escala de contribuições de operações de manutenção da paz
13º	Países Baixos	1,482%
14º	Suíça	1,14%
15º	Arábia Saudita	0,9932%
16º	Suécia	0,956%
17º	Bélgica	0,885%
18º	Noruega	0,849%
19º	Brasil	0,7646%
20º	Áustria	0,72%

A escala de contribuições dá uma série de indicações sobre a dinâmica das negociações dos orçamentos das operações de manutenção da paz. Uma é que determinados países pagam uma proporção bem maior dessas operações de que os demais e teriam, portanto, certo incentivo para tentar reduzir seus orçamentos. Outra é que comparando-se a lista dos maiores contribuintes de tropas às operações de manutenção da paz (UNITED NATIONS, 2017) com essa escala de contribuição, apenas dois países (China e Brasil) aparecem entre os vinte primeiros em ambas as listas. Isso sugere que os conjuntos de países preocupados com a dimensão das suas contribuições financeiras às operações de manutenção da paz e daqueles preocupados com a proteção e o bem-estar de suas tropas empregadas nessa missão têm pouca interseção – o que dificulta a convergência de interesses necessária para a aprovação consensual dos orçamentos das operações de manutenção da paz.

#### 4. A NEGOCIAÇÃO DOS ORÇAMENTOS DAS MISSÕES DE PAZ

O orçamento anual de uma missão de paz resulta de longo processo, com quatro fases de negociação, que será explorado nesta seção. A primeira fase de negociação não é propriamente orçamentária, mas é crucial: trata-se da definição, pelo Conselho de Segurança, do mandato da operação de manutenção da paz: sua duração, quantos militares e policiais a integrarão, quais são as tarefas que deverá desempenhar. Conforme foi dito acima, o acordo tácito alcançado para pôr fim à crise financeira da Organização na década de 1960 prevê que o Conselho não decide sobre os aspectos orçamentários das missões de paz. No entanto, ao discutirem o mandato de uma missão, os membros do Conselho têm consciência de que suas decisões terão impactos orçamentários. Aqueles membros mais preocupados em reduzir os gastos da Organização são, portanto, levados a tomar decisões substantivas com base não

apenas nas necessidades no terreno, como também no custo que imaginam que tais decisões possam vir a ter para seus erários.

A segunda fase de negociação, inconfessa normalmente, ocorre dentro do Secretariado. Ao receber um mandato para uma operação de manutenção da paz do Conselho de Segurança, o Secretariado prepara um relatório do Secretário-Geral contendo uma proposta de orçamento para aquela missão. A preparação desse relatório envolve diversas partes do Secretariado, inclusive os integrantes da missão (no caso de operações de manutenção da paz que já existem) e funcionários do Secretariado em Nova York que se ocupam das missões em seus aspectos substantivos (Departamento de Operações de Manutenção da Paz – DPKO), logísticos (Departamento de Apoio ao Terreno – DFS) e propriamente financeiros (Departamento de Administração – DM). Essas unidades do Secretariado têm perspectivas e interesses distintos: a missão em si pode considerar que a tarefa X seja a mais importante e mereça financiamento adicional, enquanto o DPKO considera que a tarefa Y é mais relevante, e o DM deseja sobretudo apresentar uma proposta orçamentária mais baixa do que aquela do ano anterior para poder compensar o aumento nos custos de outras missões. Assim, o relatório do Secretário-Geral é resultado de uma negociação entre essas unidades e, muitas vezes, da influência informal de Estados membros (MARTINS FILHO; UZIEL, 2015, p. 120-124).

A terceira fase de negociação ocorre quando o relatório é apresentado pelo Secretariado ao Comitê Consultivo sobre Questões Administrativas e Orçamentárias (ACABQ)<sup>18</sup>. O ACABQ é composto por 16 membros, eleitos em capacidade pessoal<sup>19</sup>. Suas funções principais são examinar as propostas

<sup>18</sup> Ver [www.un.org/ga/acabq](http://www.un.org/ga/acabq) e Singer (1957).

<sup>19</sup> Embora sejam eleitos em sua capacidade pessoal, a distribuição de assentos no ACABQ eleitos é feita de forma a preservar uma certa representatividade geográfica – além do que, o Comitê sempre conta com um nacional de cada um dos membros permanentes do Conselho de Segurança.

orçamentárias, aconselhar a Quinta Comissão e considerar relatórios de auditorias. Ao receber uma proposta orçamentária do Secretariado, os membros do ACABQ discutem a proposta entre si e com representantes do Secretariado e elaboram um relatório do Comitê, que sintetiza a proposta do Secretariado e faz recomendações à Quinta Comissão sobre como lidar com aquela proposta – sugerindo acréscimos, cortes e alterações.

O ACABQ, embora pouco estudado, é crucial no processo orçamentário. Seu tamanho reduzido facilita debates mais aprofundados sobre as propostas do Secretário-Geral (em comparação com a Quinta Comissão). O fato de que seus membros atuam em capacidade formalmente pessoal (e não como representantes de seus países) e em reuniões fechadas facilita o processo negociador, inclusive ao oferecer menos oportunidades para que certos Estados exerçam pressões para influir no processo. Ademais, como boa parte dos integrantes do ACABQ costuma ser de antigos delegados na Quinta Comissão, há no Comitê um grande conhecimento acumulado sobre os aspectos orçamentários e financeiros das Nações Unidas.

A última fase de negociação ocorre na Quinta Comissão, geralmente durante a segunda sessão reconvocada, em maio e junho de cada ano, para que os orçamentos estejam aprovados até 1º de julho, começo do novo ano fiscal. Para cada missão de paz, o relatório do Secretário-Geral contendo a proposta orçamentária e o relatório do ACABQ comentando a proposta do Secretariado são apresentados à Quinta Comissão em uma reunião formal. Nos dias e semanas que seguem, ocorre uma série de reuniões informais e “informais informais” para que os membros da Quinta Comissão discutam as propostas do Secretariado e as recomendações do ACABQ, peçam esclarecimentos adicionais ao Secretariado e negociem a resolução que conterá sua decisão final sobre o orçamento.

As resoluções orçamentárias da Quinta Comissão são baseadas nas recomendações do ACABQ. Costumam conter um parágrafo que “endossa” o relatório do ACABQ. O endosso, na prática da Comissão, significa a aprovação formal das recomendações contidas naquele documento. Quando a Comissão quer rejeitar uma recomendação do ACABQ, costuma incluir uma cláusula na resolução que “toma nota” do parágrafo específico do relatório do ACABQ que contém a recomendação a ser rejeitada. As resoluções contêm também outros dispositivos, rotineiros (a autorização formal para que o Secretário-Geral cobre dos países os recursos necessários para cobrir o orçamento da missão) e específicos (recomendações e pedidos específicos para o Secretariado referentes àquela missão)<sup>20</sup>.

Quais são, na prática, as questões discutidas em relação a cada missão de paz pela Quinta Comissão? Há o financiamento em si – quanto dinheiro é alocado a atividades específicas da missão. Mas há também outros aspectos orçamentários e administrativos, como, por exemplo, o emprego eficiente de recursos pelas missões (recursos humanos, dinheiro ou outros recursos materiais, como veículos) e a qualidade da informação apresentada pelo Secretariado. Embora as deliberações da Quinta Comissão sejam, em tese, sobre como implementar adequadamente os mandatos determinados pelo Conselho de Segurança, os recursos para implementar mandatos e missões politicamente controversas são inevitavelmente submetidos a um grau de escrutínio muito detalhado por certas delegações na Comissão.

Dito isso, o custo total dessas missões é o principal elemento contencioso nas negociações dos orçamentos das operações de manutenção da paz, com os países desenvolvidos geralmente pressionando por menos gastos e os países em desenvolvimento resistindo a cortes que consideram desnecessários, excessivos ou arbitrários. Costumam causar especial dissenso propostas de “cortes transversais”, isto é, de reduzir os orçamentos de todas as operações de manutenção da paz por determinada porcentagem, independentemente das necessidades e circunstâncias específicas de cada missão.

## 5. A CONTA DE APOIO E QUESTÕES TRANSVERSAIS

Além da negociação dos orçamentos específicos de cada operação de manutenção da paz, a Quinta Comissão também discute uma série de outros assuntos relativos a essas operações. Dois dos mais importantes são a conta de apoio (“support account”) e as questões transversais.

A conta de apoio foi criada no começo da década de 1990, no contexto de expansão das operações de manutenção da paz. Ela serve para financiar o apoio prestado a essas missões a partir da sede da Organização – não só os salários dos funcionários que se ocupam do tema em Nova York, como também outras despesas, como viagens, consultores e aluguel de espaço. Hoje, a conta de apoio – de mais de US\$ 327 milhões<sup>21</sup> – financia quase 1.500 cargos das Nações Unidas, inclusive a grande maioria dos cargos no DPKO e no DFS<sup>22</sup>. A principal diferença entre os cargos e atividades do Secretariado financiadas pelo

*United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*, de 17/6/2016.

<sup>21</sup> A/C.5/71/18.

<sup>22</sup> Resolução 70/287, “Support account for peacekeeping operations”, de 17/6/2016, e documentos A/70/837 e A/70/751.

<sup>20</sup> Para um exemplo de uma resolução que aprova o orçamento de uma operação de manutenção da paz, vide Resolução 70/274, “Financing of the



orçamento regular e aqueles financiados pela conta de apoio é que a conta de apoio é paga de acordo com a escala de contribuições das operações de manutenção da paz – de modo que os membros permanentes pagam uma proporção maior dos custos e os países em desenvolvimento, menor.

Ao negociar o orçamento da conta de apoio, a Quinta Comissão decide sobre a estrutura do DPKO. Fortalecer ou enfraquecer as diferentes partes desse Departamento – por exemplo, as unidades que lidam com questões militares, ou questões de gênero, ou desminagem – pode ter um impacto concreto no funcionamento e na evolução das missões de paz. Por exemplo, se a unidade encarregada de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) contar com muitos funcionários e recursos, poderá produzir mais orientações para como as missões implementarão mandatos de DDR; incluir mais propostas concretas sobre DDR em relatórios do Secretário-Geral para o Conselho de Segurança; e manter diálogo mais intenso com os Estados sobre como fortalecer tais programas. No médio e longo prazo, os recursos investidos nessa unidade poderão tornar DDR um elemento cada vez mais presente e desenvolvido nos mandatos das operações de manutenção da paz<sup>23</sup>. Como os diversos elementos de uma missão ocupam lugares diferentes nas prioridades dos Estados, há uma disputa entre os grupos negociadores sobre quais aspectos receberão mais recursos.

A Quinta Comissão negocia quase todo ano uma resolução sobre “questões transversais” relativas às operações de manutenção da paz, isto é, temas que afetam o conjunto dessas operações<sup>24</sup>. Entre esses temas estão temas relativos a pessoal e recrutamento; licitações; emprego de capacidades especializadas, como aeronaves, engenharia militar ou veículos aéreos não-tripulados; e combate a abuso e exploração sexuais em operações de manutenção da paz<sup>25</sup>.

A resolução sobre questões transversais é menos crucial do que os orçamentos das operações específicas: sem a aprovação de resolução de orçamento para uma missão, aquela missão pararia

de funcionar; se não houver uma resolução sobre questões transversais, as missões continuarão a existir. Mas a resolução sobre questões transversais é importante ao permitir aos Estados membros orientarem o trabalho do Secretariado sobre os aspectos administrativos das operações de manutenção da paz como um todo. Há uma tensão permanente nas Nações Unidas – no Secretariado, no CSNU, no Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz (C-34) e na Quinta Comissão – entre, de um lado, tratar cada missão de paz com base em suas circunstâncias e necessidades específicas, e, de outro, dotar o conjunto dessas operações de maior coerência, previsibilidade e uniformidade. A resolução sobre questões transversais é o principal meio pelo qual a Quinta Comissão influi diretamente sobre a evolução das operações de manutenção da paz como um todo.

## 6. A INTERAÇÃO ENTRE A QUINTA COMISSÃO E OUTROS ÓRGÃOS EM RELAÇÃO ÀS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

A tensão entre o Conselho de Segurança e a Quinta Comissão precede e excede a questão das missões de paz, mas encontrou nesse tema seu primeiro grande ponto de choque – uma versão multilateral do *slogan* político elevado à condição de adágio jurídico de acordo com o qual *no taxation without representation*<sup>26</sup>. Dito de outra forma, revela-se na relação entre esses dois órgãos uma dinâmica entre a assembleia plenária e o comitê oligárquico, dominado ele mesmo por seus membros permanentes.

A Carta das Nações Unidas não deixa claro como financiar o mecanismo de segurança coletiva originalmente previsto naquele documento, que previa forças militares que seria colocadas à disposição das Nações Unidas pelos seus membros. Aparentemente, as medidas do artigo 42 seriam financiadas a partir de disposições dos acordos descritos do artigo 43, que caberia ao CSNU aprovar. Como era esperado que os membros permanentes dessem as maiores contribuições militares, também arcariam com sua contraparte financeira. A URSS fez o possível para que as despesas das missões de paz fossem controladas pelo Conselho, onde dispunha de poder de veto, mas o processo negociador de meados dos anos 1960 resultou na afirmação do poder da Assembleia Geral. Tratou-se de compromisso político em que a URSS acabou cedendo à preferência do bloco afro-asiático-latino-americano (GOODRICH; HAMBRO; SIMMONS, 1969, p. 157-163).

<sup>23</sup> Uma questão com que as Nações Unidas atualmente se deparam é o descompasso entre o tamanho da conta de apoio e o número das operações de manutenção da paz. A AGNU já reiterou diversas vezes que a conta de apoio deve “broadly correspond to the mandate, number, size and complexity of peacekeeping missions”, mas nos últimos anos, apesar da redução dos orçamentos e do número de civis e militares que integram as missões de paz, a conta de apoio tem continuado a crescer (A/70/837, para. 11). A Quinta Comissão instruiu o Secretário Geral a apresentar, em 2018, um estudo abrangente sobre a conta de apoio que examine essa questão (Resolução 70/287, parágrafo 10).

<sup>24</sup> Por exemplo, na última década, a Quinta Comissão não adotou resoluções sobre questões transversais em 2008, 2009, 2013 e 2014.

<sup>25</sup> Todos esses temas constam da mais recente resolução sobre questões transversais, Resolução 70/286.

<sup>26</sup> Para breve história dessa expressão, ver Palmer (2003).

Houve casos raros, como em Chipre (UNFICYP) e na Nova Guiné Ocidental (UNSF), ainda na década de 1960, em que o CSNU tomou decisões sobre o orçamento das missões, mas foram exceções, ligadas às contribuições voluntárias que as sustentaram<sup>27</sup>. Desde a década de 1980, com a crescente indisposição dos EUA com os processos decisórios das Nações Unidas, em particular na Quinta Comissão, periodicamente ressurgem planos para que o Conselho ganhe terreno na área orçamentária. No entanto, a Assembleia Geral costuma reagir de modo assertivo contra tais tentativas de alterar a barganha política que permite um mínimo de consenso sobre a existência das operações de manutenção da paz como instrumento da Organização. Assim, quando, em 2003, o CSNU indicou ao Secretariado que deveria considerar uma determinada missão como financiável pelo orçamento regular, a Quinta Comissão adotou a Resolução 58/275, que: “[r]eaffirms [...] the role of the General Assembly, as set out in Article 17 of the Charter of the United Nations, as the organ to consider and approve the budget of the Organization, as well as the apportionment of its expenses among Member States”. Admite-se hoje que o Secretariado forneça ao CSNU estimativas de quanto custaria uma operação, sempre com a ressalva que não cabe àquele órgão decidir sobre orçamento e que as missões devem ser estruturadas de acordo com o mandato a cumprir e não com os gastos que seriam desejáveis (GOODRICH; HAMBRO; SIMMONS, 1969, p. 164-165; MCDERMOTT, 2000, p. 85-87)<sup>28</sup>.

Na governança das missões de paz, a Quinta Comissão interage sistematicamente também com o Comitê Especial para Operações de Manutenção da Paz (C-34), que discute “the whole question of peace-keeping operations in all their aspects”<sup>29</sup>. Em sua origem, na década de 1960, o Comitê foi estabelecido justamente para tratar da questão financeiro-orçamentária na qual se travestia a crise político-constitucional das Nações Unidas. Sua evolução, paulatinamente, conduziu o C-34 a dedicar-se, sobretudo, a temas normativos das operações de manutenção da paz, incapaz que era de encontrar uma solução para os financeiros (CLAUDE, 1963; UZIEL, VARGAS, 2011).

Há vários temas de competência da Quinta Comissão sobre os quais o C-34 se pronuncia, sem, no entanto, poder tomar decisões concretas, como temas de pessoal, aspectos financeiros e, mesmo, combate a abuso e exploração sexuais em missões de paz. As relações práticas entre os dois órgãos têm tendido, nos últimos anos, a uma complementaridade, e o C-34 reitera anualmente “that the Fifth Committee is the appropriate Main Committee of the General Assembly entrusted with responsibility for administrative and budgetary matters” (UNITED NATIONS, 2015b, p. 65/67)<sup>30</sup>. Nas discussões anuais dos dois órgãos, o entendimento básico é que o C-34 fará declarações exortativas, estabelecerá regras gerais e dará orientações políticas; à Quinta Comissão cabe tomar decisões específicas sobre temas orçamentários e administrativos e alocar recursos – o que é tido como totalmente vedado ao Comitê Especial. A distinção entre as competências de um e de outro acaba por não ser tão precisa, como no caso das resoluções sobre questões transversais da Quinta Comissão, discutidas acima. Em muitos casos, o que ocorre é que o Comitê Especial poderá indicar um problema ou preocupação em área de competência na Quinta Comissão, sem, entretanto, sugerir o caminho para lidar com ela. A dinâmica entre os dois órgãos pode tornar-se ainda mais complexa quando o Secretariado apresenta propostas de reestruturação de seus órgãos encarregados de lidar com missões de paz<sup>31</sup>.

Na definição dos orçamentos das missões de paz, a Quinta Comissão lida também diretamente com o Secretariado, órgão principal a quem cabe, a partir dos mandatos estabelecidos pelo Conselho de Segurança e pelo C-34, formular as propostas orçamentárias das operações de manutenção da paz e de sua própria estrutura de apoio às missões. O Secretariado, além de fornecer as propostas orçamentárias por escrito, coloca-se à disposição da Quinta Comissão para prestar esclarecimentos adicionais em reuniões informais (MARTINS FILHO; UZIEL, 2015, p. 120).

O Secretariado está longe de ser neutro em sua atuação. Já na fase de elaboração das propostas, há pressões dos Estados para que as operações de manutenção da paz de seu interesse direto recebam

27 *O financiamento de atividades das Nações Unidas por meio das chamadas “contribuições voluntárias” – em vez das contribuições obrigatórias determinadas pelas escalas de contribuição – é um fenômeno que remonta à criação do Programa Expandido de Assistência Técnica (EPTA), em 1949, mas que cresceu muito em importância nas últimas décadas, com implicações potencialmente nefastas para a governança e legitimidade das Nações Unidas. Vide Graham (2015, 2017) e Vargas (2017).*

28 *Sobre a controvérsia que levou à Resolução 58/275, ver: Budget for the United Nations Mission in Côte d’Ivoire (A/58/598), parágrafo 3; sobre os limites da atuação orçamentária do CSNU, ver, por exemplo, Nações Unidas (2004b).*

29 *Resolução 2006 (XIX), de 18/2/1965, parágrafo 3. Disponível em: <<http://bit.ly/2utN9LN>>. Acesso em: 11 jul. 2018.*

30 *Tem se tornado prática também reiterar a regra 153 dos procedimentos da AGNU: “No resolution involving expenditure shall be recommended by a committee for approval by the General Assembly unless it is accompanied by an estimate of expenditures prepared by the Secretary-General. No resolution in respect of which expenditures are anticipated by the Secretary-General shall be voted by the General Assembly until the Administrative and Budgetary Committee (Fifth Committee) has had an opportunity of stating the effect of the proposal upon the budget estimates of the United Nations”. Disponível em: <<http://bit.ly/2uu3YpQ>>. Acesso em: 11 jul. 2018.*

31 *Comparar, por exemplo, o relatório do C-34 à 69ª AGNU (UNITED NATIONS, 2009) e a resolução sobre questões transversais da mesma sessão, Resolução 69/370. Ver Uziel e Vargas (2011, p. 178-179).*

maiores recursos. Nas verdadeiras sabatinas a que seus membros são submetidos na Quinta Comissão, é comum que haja arranjos informais prévios para que países façam perguntas específicas e recebam respostas já combinadas – tendentes a favorecer o aumento ou redução dos recursos alocados para uma área de determinada missão ou da sede em Nova York. De modo geral, há nas negociações na Quinta Comissão uma percepção de que o Secretariado é pouco transparente e que favorece determinados cursos de ação de acordo com as prioridades de sua política burocrática. Assim, os mandatos determinados pelos órgãos intergovernamentais não são traduzidos de modo homogêneo, podendo ser ampliados ou restringidos nas propostas orçamentárias, com impactos concretos no terreno (MARTINS FILHO; UZIEL, 2015; SWART; MARTINETTI, 2007, p. 2-3).

Outro órgão cujos trabalhos impactam na negociação dos orçamentos das operações de manutenção da paz pela Quinta Comissão é o Grupo de Trabalho sobre Equipamentos de Propriedade dos Contingentes ("Contingent-Owned Equipment" – COE)<sup>32</sup>. O Grupo de Trabalho surgiu de um processo iniciado em 1994 para estabelecer critérios mais claros para os reembolsos aos países contribuintes de tropas pelo equipamento que seus militares levam em missão. Reúne-se a cada três anos para discutir a padronização do equipamento, o valor de reembolso e outras questões conexas. É aberto à participação de todos os membros das Nações Unidas (em geral representados por militares) e toma suas decisões por consenso. Seus relatórios são apresentados à Quinta Comissão (acompanhado de relatório do Secretário-Geral e do ACABQ). Uma vez endossados pela Quinta Comissão, as decisões do Grupo de Trabalho sobre COE têm impacto significativo no orçamento das missões de paz, caso sugiram – como costuma acontecer – reembolsos mais altos por equipamento aos contribuintes de tropas.

A inter-relação entre os diversos órgãos no campo do financiamento das missões de paz pode ser mais bem compreendida por meio de dois exemplos: os projetos de impacto rápido e o reajuste do reembolso por participação em missões de paz.

Os projetos de impacto rápido (QIPs, da sigla em inglês) são pequenos projetos (cavar um poço, recapar um trecho de estrada, reconstruir pequenas pontes etc.) que podem ser executados rapidamente pelos integrantes das missões de paz ou com seu apoio, a custo reduzido, com o objetivo de ganhar a simpatia da população local para a atuação das Nações Unidas. Esse instrumento foi introduzido no universo das missões de paz pela primeira vez no Relatório Brahimi (A/55/305-S/2000/809), de 2000, com a recomendação

de que fosse usado no primeiro ano da missão (UNITED NATIONS, 2004a, p. 1, 2013, p. 2-4). Enquanto os países desenvolvidos viam com pouco entusiasmo os QIPs, os grandes contribuintes de tropas, quase todos países em desenvolvimento, compreendiam bem sua utilidade e, desde o início, pressionavam para que seu uso não fosse tão restrito (UZIEL, 2006).

Em 2004, o C-34 recomendou que as operações de manutenção da paz fossem autorizadas a executar esses projetos também no segundo ano da missão (A/58/19, parágrafo 91). Tratava-se de uma fórmula de compromisso entre os que desejavam permitir o uso de QIPs ilimitadamente e os que não queriam vê-los executados além do primeiro ano de cada missão. Naquele mesmo ano, o estabelecimento da MINUSTAH, no Haiti, criou para os países latino-americanos, seus grandes contribuintes e sustentáculo político, um interesse crescente nesse tipo de projeto, particularmente relevante no quadro de um país pobre como o Haiti<sup>33</sup>.

Os contribuintes de tropas latino-americanos e, em particular, o Brasil passaram a advogar que os QIPs pudessem ser executados além do prazo-limite de dois anos. Na impossibilidade de modificar, no C-34, a decisão limitativa anterior, passaram a erodi-la. Inseriram, por meio do grupo de amigos do Haiti, nas resoluções do CSNU, um pedido de que a MINUSTAH continuasse a executar QIPs. Dada a determinação do Conselho, o Secretariado e a Quinta Comissão passaram a alocar os recursos necessários<sup>34</sup>. Mesmo que a MINUSTAH fosse uma exceção, a execução de QIPs após o segundo ano do mandato fez crescer a pressão para que a política fosse alterada e que todas as missões de paz pudessem fazer o mesmo. Como resultado, por recomendação do ACABQ, a Quinta Comissão, em sua resolução sobre questões transversais de 2007, acabou por estabelecer que "funding for quick-impact projects for the third year of a mission and beyond may be requested if there is a requirement for confidence-building activities, in which case a needs assessment should be conducted"<sup>35</sup>.

33 Sobre o apoio do Brasil à inclusão de QIPs em missões de paz ao longo de seu mandato, e não só nos primeiros anos, ver Kenkel (2013, p. 100) e documento disponível em: <<http://bit.ly/2N8AlIM>>. Acesso em: 11 jul. 2018.. No início da MINUSTAH, os países latino-americanos contribuintes de tropas organizaram-se, de modo a influenciar as decisões do CSNU, no Grupo 2 X 4, que com o tempo evoluiu para 2 X 9. A Resolução 1840 (2008) registrou, no parágrafo preambular 14, as recomendações do grupo contidas no documento S/2008/640, inclusive a de realizar QIPs. Posteriormente, a CELAC passou a advogar a inclusão de QIPs nos mandatos da MINUSTAH. Ver, por exemplo, documento disponível em: <<http://bit.ly/2JhA4e3>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

34 A primeira decisão do CSNU nesse sentido foi a Resolução 1702 (2006), cujo parágrafo operativo 17 estabelecia: "Requests MINUSTAH to continue to implement quick impact projects". Disponível em: <<http://bit.ly/2mcCbXe>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

35 Resolução 61/276, "Cross-cutting issues", de 29/6/2007, seção XVIII, parágrafo 6.

32 Para um breve histórico do Grupo de Trabalho sobre COE, ver Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2014, p. 4-11).

O interesse dos órgãos intergovernamentais pelo tema levou o Secretariado a dedicar nova atenção aos QIPs. Em 2007, com base em instrução de resolução da Quinta Comissão, produziu sua primeira política oficial sobre QIPs, um documento que visava a orientar a implementação de tais projetos pelas missões de paz (UNITED NATIONS, 2007)<sup>36</sup>. Nos anos seguintes, o documento foi revisado em diversas ocasiões (UNITED NATIONS, 2013), inclusive com base em estudo sobre as lições aprendidas com a implementações dos projetos. As políticas oficiais sobre QIPs produzidas pelo Secretariado são a resultante das decisões da Quinta Comissão, do C-34 e do Conselho de Segurança, levando em conta também a experiência concreta de implementar tais projetos no terreno.

Outro episódio que demonstrou a interação entre diversos órgãos das Nações Unidas em torno do financiamento das operações de manutenção da paz foi o reajuste do reembolso pago aos países contribuintes de tropas para cada militar que enviam a essas operações (o chamado "troop cost" – diferente do reembolso por equipamentos determinado pelo Grupo de Trabalho sobre COE). Em seu relatório de 2011, o C-34 recordou que a taxa de reembolso não era ajustada desde 2002 e que os países contribuintes de tropas "expressed concern that this has placed a difficult financial burden on them, which they assert could jeopardize the sustainability of participation in peacekeeping operations". Em decorrência disso, o C-34 reconheceu que "this issue will be given due consideration by the Fifth Committee" (UNITED NATIONS, 2011, p. 51). A repartição de competências entre o C-34 e a Quinta Comissão criou uma situação na qual o C-34 poderia apontar o problema (uma vez que a questão financeira colocava em risco, do ponto de vista dos países contribuintes de tropas, a sustentabilidade de sua participação nas missões) sem lidar diretamente com a solução (por serem as questões financeiras da competência da Quinta Comissão).

A Quinta Comissão tratou do tema no mesmo ano, em sua resolução sobre questões transversais<sup>37</sup>. No curto prazo, autorizou um pagamento suplementar de US\$ 85 milhões aos países contribuintes de tropas no ano fiscal 2011-2012 para ajudar a compensar a defasagem do valor do "troop cost". Para dar uma solução de mais longo prazo para o problema, pediu ao Secretariado que estabelecesse um grupo de dez personagens eminentes (o "Senior Advisory Group" – SAG) para considerar a questão.

A demora para constituir o SAG e para que esse finalizasse seus trabalhos exigiu um novo pagamento suplementar aos países contribuintes de tropas para

o ano fiscal de 2011-2012 – dessa vez, no valor de US\$ 59.999.999<sup>38</sup>. O SAG finalmente produziu seu relatório em outubro de 2012 (UNITED NATIONS, 2012c). Em grandes linhas, propôs: a realização de pesquisa aprofundada para determinar a média dos custos incorridos pelos países contribuintes de tropas ao enviarem seus militares para as operações de manutenção da paz, e o ajuste do reembolso com base no resultado dessa pesquisa; a continuação dos pagamentos suplementares até que esse novo sistema de reembolso entrasse em vigor; e a criação de novos incentivos e sanções para os países contribuintes de tropas (por exemplo, o pagamento de bônus para tropas atuando em situações de risco elevado e a redução do reembolso para unidades que não portassem equipamento adequado).

O Secretário-Geral e o ACABQ elaboraram e enviaram para a Quinta Comissão seus relatórios sobre como implementar as propostas do SAG (UNITED NATIONS, 2012a, 2012b). A Quinta Comissão aprovou as propostas, e o novo sistema (com base nos resultados da pesquisa) em 2014 – três anos após o tema ter sido levantado no C-34<sup>39</sup>.

Tanto no caso dos QIPs, quanto da mudança do sistema de reembolso de tropas, a atuação da Quinta Comissão em relação a questões administrativas e financeiras teve um impacto real nas missões de paz. Em ambos os casos, contudo, a atuação da Quinta Comissão só ocorreu após um "estímulo externo" dos órgãos que se ocupam da substância das operações de manutenção da paz – o Conselho de Segurança e/ou o C-34.

## CONCLUSÃO

Ao apresentar o processo pelo qual são financiadas as operações de manutenção da paz, este artigo buscou chamar atenção para uma dimensão importante mas muitas vezes ignorada dessas operações. As decisões sobre o financiamento resultam de negociações políticas e não de meros procedimentos contábeis. Têm implicações não apenas para como é gasto o dinheiro que os Estados

<sup>38</sup> Resolução 66/264, "Cross-cutting issues", de 21/6/2012, seção V, parágrafo 52. O valor do pagamento resultou de uma negociação na qual os representantes dos principais países contribuintes de tropas queriam manter o mesmo valor por soldado que o pagamento suplementar do ano anterior – o que resultaria em um valor total de US\$ 60 milhões. Os EUA queriam a todo custo evitar esse valor, por temerem que dois pagamentos suplementares no mesmo valor por soldado constituiria um precedente, que poderia inclusive impactar nas deliberações do SAG. Ao fim da negociação, aceitaram simplesmente diminuir em um dólar a soma pedida pelos países contribuintes de tropas.

<sup>39</sup> Resolução 67/261, "Report of the Senior Advisory Group established pursuant to General Assembly resolution 65/289 to consider rates of reimbursement to troop-contributing countries and other related issues", de 10/5/2013 e Resolução 68/281, "Rates of reimbursement to troop-contributing countries", de 30/6/2014.

<sup>36</sup> Resolução 60/266, "Cross-cutting issues", de 30/6/2006, seção VIII, parágrafo 3.

<sup>37</sup> Resolução 65/289, "Cross-cutting issues", de 30/6/2011, seção VI, parágrafos 69 a 74.

contribuem para as Nações Unidas, mas também para o funcionamento das missões e, em última instância, sua eficácia como instrumento para promover a paz. Nesse sentido, as recentes propostas de reformar alguns dos aspectos do processo orçamentário referente às operações de manutenção da paz devem ser avaliadas não apenas em termos de seus impactos financeiros e contábeis, mas sobretudo em relação à possibilidade de que ajudem a fortalecer a eficácia e legitimidade dessas operações<sup>40</sup>.

Em diversos momentos nas últimas décadas, as operações de manutenção da paz têm sofrido pressão financeira por parte dos EUA e de outros países responsáveis pelas maiores contribuições absolutas a essas operações. Argumenta-se que as missões são demasiadamente custosas e que é preciso reduzi-las ou acelerar seu encerramento para diminuir os gastos. Em 2017, ao que tudo indica, uma nova série de pressões dessa natureza começa a fazer-se sentir (LYNCH, 2017).

A experiência das últimas décadas já demonstrou que reduzir ou encerrar missões prematuramente por motivos financeiros as impede de cumprirem seus objetivos e, inclusive, leva à retomada de conflitos em pouco tempo. Fracassos dessa natureza tendem a fragilizar ainda mais a disposição dos países de investirem seus recursos materiais e humanos nessas operações, gerando um círculo vicioso que pode pôr em risco a eficácia de um dos instrumentos mais eficazes encontrado até hoje para lidar com situações de conflito.

Isso não significa, evidentemente, que as operações de manutenção da paz devem ser levadas adiante sem qualquer preocupação com seus custos. No entanto, desde a crise financeira das Nações Unidas da década de 1960, a tomada de decisões sobre o financiamento dessas missões de forma coletiva, no foro universal que é a Quinta Comissão, tem sido essencial para o bom andamento dessas missões. Nessas condições, não se pode minimizar a importância de um processo orçamentário transparente e universal para a legitimidade e ampla aceitação dessas missões pelos membros das Nações Unidas.

A insistência unilateral de alguns países em reduzir o orçamento das operações de manutenção da paz não é a única ameaça ao processo orçamentário transparente e universal. Outro é a crescente tendência de emprego de "financiamento paralelo" ou "contribuições voluntárias" nos organismos internacionais, ao qual as operações de manutenção da paz têm se mantido até hoje relativamente imunes. O problema dessas contribuições é que seu uso não é debatido pela Quinta Comissão: um país oferece determinada quantia de dinheiro e negocia diretamente com o Secretariado como será

empregado. Erin Graham (2015, 2017) tem chamado atenção para como essa tendência subverte o caráter verdadeiramente multilateral dos organismos internacionais. O eventual crescimento dessa tendência em relação às operações de manutenção da paz seria particularmente preocupante, uma vez que essas operações podem envolver o uso da força – provavelmente o tema mais sensível da agenda internacional – e podem suscitar questionamentos quanto à legitimidade de atividades desempenhadas por essas missões sem que seu financiamento tenha sido aprovado pela Assembleia Geral.

<sup>40</sup> Vide o relatório *Uniting Our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People* (document A/70/95 – S/2015/446) e Coleman (2017).

## REFERÊNCIAS

- ARMSTRONG, D.; LLOYD, L.; REDMOND, J. **From Versailles to Maastricht: international organization in the twentieth century**. New York: St. Martin's, 1996.
- CLAUDE, I. L. The political framework of the United Nations' financial problems. **International Organization**, Cambridge, UK, v. 17, n. 4, p. 831-859, 1963.
- COLEMAN, K. P. **The political economy of UN peacekeeping: incentives and effective participation**. New York: International Peace Institute, 2014.
- \_\_\_\_\_. Extending UN peacekeeping financing beyond UN peacekeeping operations: the prospects and challenges of reform. **Global Governance**, Boulder, v. 23, n. 1, p. 101-120, 2017.
- CUNLIFFE, P. The politics of global governance in UN peacekeeping. **International Peacekeeping**, Abingdon, v. 16, n. 3, p. 323-336, 2009.
- DEN HARTOG, C. A. M. **Financiamento e reforma das Nações Unidas: implicações político-orçamentárias para o Brasil**. 2002. Monografia (Especialização em Diplomacia) – Instituto Rio Branco, Brasília, DF, 2003.
- FETTERLY, R. **A review of peacekeeping financing methods**. **Defence and Peace Economics**, Abingdon, v. 17, n. 5, p. 395-411, 2006.
- GOODRICH, L. M.; HAMBRO, E. I.; SIMMONS, A. P. **Charter of the United Nations: commentary and documents**. 3. ed. New York: Columbia University Press, 1969.
- GRAHAM, E. R. Money and multilateralism: how funding rules constitute IO governance. **International Theory**, Cambridge, UK, v. 7, n. 1, p. 162-194, 2015.
- \_\_\_\_\_. The institutional design of funding rules at international organizations: explaining the transformation in financing the United Nations. **European Journal of International Relations**, Thousand Oaks, v. 23, n. 2, p. 365-390, 2017.
- GROSS, L. Expenses of the United Nations for peace-keeping operations: the advisory opinion of the International Court of Justice. **International Organization**, Cambridge, UK, v. 17, n. 1, p. 1-35, 1963.
- KENKEL, K. M. Out of South America to the globe: Brazil's growing stake in peace operations. In: \_\_\_\_\_. **South America and peace operations: coming of age**. New York: Routledge, 2013. p. 85-110.
- LYNCH, C. Trump administration eyes \$1 billion in cuts to U.N. peacekeeping. **Foreign Policy**, Washington, DC, 23 mar. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2uzyLLR>>. Acesso em: 17 abr. 2017.
- MARTINS FILHO, E. R.; UZIEL, E. As operações de manutenção da paz e o Secretariado das Nações Unidas. **Política Externa**, São Paulo, v. 24, n. 1-2, p. 107-135, 2015.
- MCDERMOTT, A. **The new politics of financing the UN**. New York: Palgrave MacMillan, 2000.
- MILLS, S. R. **The financing of United Nations peacekeeping operations: the need for a sound financial basis**. New York: International Peace Academy, 1989.
- PALMER, A. Taxation without representation. In: KUTLER, S. I. (Ed.). **Dictionary of American History**. 3. ed. New York: Charles Scribner's Sons, 2003. v. 8, p. 59-60.
- SCHRICKE, C. Article 17, paragraphes 1 et 2. In: COT, J.-P.; PELLET, A. **La charte des Nations Unies**. Paris: Economica, 1985. p. 272-274.
- SENA, F. O. **Processo orçamentário das Nações Unidas: propostas de aperfeiçoamento da participação brasileira**. 2009. Monografia (Especialização em Diplomacia) – Instituto Rio Branco, Brasília, DF, 2009.
- SINGER, J. D. The United Nations Advisory Committee on administrative and budgetary questions. **Public Administration**, Hoboken, v. 35, n. 4, p. 395-410, 1957.
- SURA, V. The process of informals in the Fifth Committee. **UN Chronicle**, New York, v. 39, n. 1, p. 59-63, 2002.
- SWART, L. The G77 and the Fifth Committee. In: SWART, L.; LUND, J. **The Group of 77: perspectives on its role in the UN general assembly**. New York: Center for UN Reform Education, 2010. p. 67-95.
- SWART, L.; MARTINETTI, I. **Pushing decisions through a clogged bottleneck: should there be a review of the Fifth Committee's working methods?** New York: Center for UN Reform Education, 2007. v. 26.
- UNITED NATIONS. **United Nations Yearbook 1946**. New York: United Nations, 1946.
- \_\_\_\_\_. **The blue helmets: a review of United Nations peace-keeping**. 3. ed. New York: United Nations, 1996.

\_\_\_\_\_. United Nations High Commissioner for Refugees. **Quick impact projects: a provisional guide.** Geneva: UNHCR, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its working group at the 2004 substantive session (A/58/19).** New York: United Nations, 2004b.

\_\_\_\_\_. Department of Peacekeeping Operations. **DPKO policy directive: Quick Impact Projects (QIPS).** New York: United Nations, 2007.

\_\_\_\_\_. **Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations: 2009 substantive session (A/63/19).** New York: United Nations, 2009.

\_\_\_\_\_. **Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations: 2011 substantive session (A/65/19).** New York: United Nations, 2011.

\_\_\_\_\_. **Implementation of the report of the Senior Advisory Group on rates of reimbursement to troop-contributing countries and other related issues: report of the secretary-general (A/67/713).** New York: United Nations, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Recommendations contained in the report of the Senior Advisory Group on rates of reimbursement to troop-contributing countries and related issues: report of the Advisory Committee on administrative and budgetary questions (A/67/749).** New York: United Nations, 2012b.

\_\_\_\_\_. **Report of the Senior Advisory Group on rates of reimbursement to troop-contributing countries and other related issues (A/C.5/67/10).** New York: United Nations, 2012c.

\_\_\_\_\_. Department of Peacekeeping Operations. **Policy: Quick Impact Projects (QIPS).** New York: United Nations, 2013.

\_\_\_\_\_. **Letter dated 28 february 2014 from the chair of the 2014 Working Group on Contingent-Owned Equipment to the chair of the Fifth Committee (A/C.5/68/22).** New York: United Nations, 2014.

\_\_\_\_\_. **Implementation of General Assembly resolutions 55/235 and 55/236: report of the secretary-general (A/70/331/Add.1).** New York: United Nations, 2015a.

\_\_\_\_\_. **Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations: 2015 Substantive Session (A/69/19).** New York: United Nations, 2015b.

\_\_\_\_\_. **Ranking of military and police contributions to UN Operations: 28-Feb-17.** New York: United Nations, 2017.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Peacekeeping: cost comparison of actual UN and hypothetical U.S. operations in Haiti.** Washington, DC: GAO, 2006.

UZIEL, E. Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas. **Política Externa**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 91-105, 2006.

UZIEL, E.; VARGAS, J. A. C. O Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (C-34). **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 131, n. 4-6, p. 166-181, 2011.

VARGAS, J. A. C. Reforma administrativa das Nações Unidas: por que é difícil e por que é urgente. **Cadernos de Política Exterior**, Brasília, DF, v. 3, n. 5, p. 37-75, 2017.

