

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC LEONARDO MELO PEREIRA

O SISTEMA DE REEMBOLSO A EQUIPAMENTOS DOS CONTINGENTES DE PAÍSES

CONTRIBUINTES ÀS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS:

É adequado a navios de guerra e suas aeronaves orgânicas?

Rio de Janeiro

2018

CC LEONARDO MELO PEREIRA

O SISTEMA DE REEMBOLSO A EQUIPAMENTOS DOS CONTINGENTES DE PAÍSES
CONTRIBUINTES ÀS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS:

É adequado a navios de guerra e suas aeronaves orgânicas?

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG RODRIGO METROPOLO
PACE

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2018

AGRADECIMENTOS

Ao Capitão de Fragata Ricardo Barillo Cruz, antigo Imediato no Navio-Patrolha “Benevente”, pela amizade de longa data e pelas muitas orientações passadas, desde a época dos mares do Sul, passando pela minha época no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil, até agora, na Escola de Guerra Naval, que mostraram a realidade do assunto aqui tratado, fruto de sua experiência na Subchefia de Operações de Paz do Ministério da Defesa e pela costumeira forma cordata, paciente, prestativa e incentivadora com que me passou tais informações, sem as quais não conseguiria ter alcançado tal visão do assunto e, portanto, levado a efeito a proposta deste trabalho.

Ao Capitão de Mar e Guerra Rodrigo Metropolo Pace, meu orientador nesta dissertação, pela forma paciente, equilibrada e amigável como me orientou neste trabalho, incentivando o meu progresso em meio a tantos compromissos atinentes aos demais requisitos do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores e os atinentes à minha vida pessoal, transmitindo para mim a tranquilidade necessária para a realização e a conclusão desta dissertação.

À minha esposa Fernanda e à minha filha Maria Luísa, bênçãos de Deus em minha vida, razões e propósitos do meu viver, pela paciência, carinho, dedicação, afeto, acolhida e amor dispensados a mim, em todos os momentos de nossas vidas, alegres ou tristes, mas sempre ao meu lado, incentivando-me e dando-me imensurável e incondicional apoio.

Finalmente, ao Eterno Pai, Nosso Deus, que me sonda e me conhece; sabe o meu assentar e o meu levantar; de longe entende o meu pensamento; e Cujos olhos viram o meu corpo ainda informe. Pela Sua infinita Misericórdia, pela Sua Graça e pelo Seu Amor.

RESUMO

Uma das principais funções da Organização das Nações Unidas (ONU) é realizar esforços para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Para isso, é necessário que ela tenha uma estrutura complexa, bastante segmentada, composta por elementos altamente especializados que trabalham para o seu funcionamento e o cumprimento dessa difícil missão. No entanto, tal estrutura não é suficiente para tal, sendo necessário o esforço e a contribuição de seus países-membros, traduzidos em cessão temporária de pessoal, equipamentos e serviços, para instrumentalizar e operacionalizar as Operações de Paz – missões de campo da ONU que executam, no terreno, o trabalho de manutenção da paz, diretamente ligado à missão da ONU, conforme normatizado pela Carta das Nações Unidas. Essa contribuição é ressarcida aos países-membros por uma sistemática de reembolso pela utilização dos equipamentos por eles cedidos, conforme acordo firmado entre eles e a ONU e sua efetividade é verificada através de inspeções realizadas por setores internos das missões de campo. São essas inspeções, junto ao acordo supracitado, que servirão de base de cálculo ao reembolso pago aos países contribuintes. Será, posteriormente, analisada a aplicação dessa sistemática de reembolso ao caso do Brasil na *United Nations Interim Force in Lebanon* (Força Interina das Nações Unidas no Líbano) – *UNIFIL*, verificando se é apropriada ao navio e sua aeronave orgânica enviados àquela missão.

Palavras-chave: ONU, operações de paz, logística, reembolso, *Contingent-Owned Equipment*, *Memorandum of Understanding*, *Letter of Assist*, inspeção, navio, aeronave.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	A ONU E A ESTRUTURA VOLTADA ÀS OPERAÇÕES DE PAZ	8
3	LOGÍSTICA DA ONU A NÍVEL DAS MISSÕES DE CAMPO	13
4	O SISTEMA DE REEMBOLSO DA ONU	15
4.1	Memorando de Entendimento	18
4.2	<i>Troop Cost, Major Equipment e Self-Sustainment</i>	19
4.3	Inspeções	22
4.4	Apoio Médico	24
4.5	Carta de Assistência	26
5	CENÁRIO ENFRENTADO PELOS NAVIOS BRASILEIROS NA <i>UNIFIL</i>	28
6	CONCLUSÃO	34
	REFERÊNCIAS	36
	ANEXO A O SISTEMA ONU	37
	ANEXO B INTEGRAÇÃO ENTRE <i>DPKO</i> E <i>DFS</i>	38
	ANEXO C O <i>DFS</i>	39
	ANEXO D O DMS	40
	ANEXO E ENTREVISTA COM O CF RICARDO BARILLO CRUZ – COORDENADOR DA SEÇÃO DE OPERAÇÕES DA SUBCHEFIA DE OPERAÇÕES DE PAZ DO MINISTÉRIO DA DEFESA	41

1 INTRODUÇÃO

Como forma de incentivar a participação de seus Estados-Membros em Operações de Paz, a Organização das Nações Unidas (ONU) procurou aperfeiçoar a sistemática de pagamento por utilização dos equipamentos por eles fornecidos, criando normas e procedimentos que viabilizassem tais Operações sob os aspectos de velocidade de implantação das missões no terreno, padronizando equipamentos e serviços mais comumente utilizados e, principalmente, criando condições para viabilizar financeiramente essas missões, para todos nelas envolvidos, através do estabelecimento de valores pela utilização, depreciação, manutenção e eventuais perdas e danos dos equipamentos e serviços fornecidos pelos Estados-Membros aos seus contingentes desdobrados nas operações de paz da ONU.

O presente trabalho tem como propósito confrontar a publicação normativa do Sistema de Reembolso da ONU com o histórico de sua aplicação aos contingentes brasileiros enviados à Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (FTM-*UNIFIL*), à luz das inspeções realizadas por equipe da *UNIFIL* nos meios brasileiros, procurando realizar uma crítica, apontando falhas, inadequações e lacunas apresentadas nas inspeções, decorrentes das normas previstas na publicação normativa sobre o assunto ou da ótica dos inspetores. Procura-se responder à pergunta: **O sistema de Reembolso e Controle de Equipamentos fornecidos pelos países contribuintes de contingentes às operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) em vigor é adequado a navios de guerra e suas aeronaves orgânicas?**

Para isso, o trabalho está dividido da seguinte forma: no segundo capítulo será realizada uma descrição dos órgãos de cúpula ligados às operações de paz da ONU; no terceiro, uma descrição dos órgãos ligados a logística da ONU, no nível das missões de campo; o quarto apresentará um histórico e uma descrição do funcionamento do Sistema de Reembolso a Equipamentos de Contingentes de missões da ONU; o quinto, um histórico da

aplicação desse sistema ao contingente brasileiro na FTM-*UNIFIL*, que buscará responder a pergunta supracitada, seguindo-se uma conclusão do trabalho.

2 A ONU E A ESTRUTURA VOLTADA ÀS OPERAÇÕES DE PAZ

Ao fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), cujo propósito é “manter a paz e a segurança internacionais (...), desenvolver relações amistosas entre as nações baseadas no respeito do princípio dos direitos iguais e autodeterminação dos povos e tomar outras medidas apropriadas para fortalecer a paz universal, efetuar cooperação internacional na solução de problemas econômicos, sociais, culturais ou humanitários, promovendo e encorajando o respeito aos direitos humanos e liberdades individuais (...) e ser um centro para harmonização das ações das nações para a realização de seus objetivos comuns.” (Carta das Nações Unidas, capítulo 1, 1945).

A **Carta das Nações Unidas** é um tratado internacional que estabelece as normas fundamentais do trabalho da ONU em relação às atividades de paz e de segurança, bem como os deveres e direitos de seus Estados Membros. Nela, estão previstas a realização de intervenções chamadas Operações de Paz, sob a égide de um Mandato, que dá o suporte legal ao estabelecimento de uma missão envolvendo equipamentos, serviços e pessoal civil, militar ou policial desdobrados no país hospedeiro, a fim de cumprir tarefas de manutenção da paz local e contribuir para a paz e estabilidade mundiais (Carta das Nações Unidas, capítulos 6 e 7, 1945).

Nota-se que a ONU possui um papel importante e atribuições pesadas, nem sempre mensuráveis. A realidade histórica nos mostra que seus objetivos, nobres e ousados, são dificilmente alcançáveis ou mesmo factíveis. Faz-se necessária uma estrutura robusta, segmentada e diversificada que permita a aproximação e a busca incessante desses objetivos, de forma a dar força e legitimidade à organização. É importante, então, que tal estrutura seja descrita para maior compreensão do funcionamento das operações de paz e sua logística.

Little (2015) informa que os órgãos de cúpula da ONU (ver anexo A) envolvidos em operações de paz são a **Assembleia Geral, o Conselho de Segurança e o Secretariado**.

Os outros órgãos de cúpula, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Conselho Econômico e Social, podem ter papel acessório e eventual em operações de paz. Desta forma, será realizada apenas a descrição do papel dos três primeiros órgãos de cúpula supracitados, principalmente o Secretariado e estruturas a ele subordinadas ligadas às operações de paz.

A **Assembleia Geral** é formada por 193 Estados-Membros da ONU, sendo o principal órgão deliberativo, representativo e de elaboração de políticas de desenvolvimento econômico, assuntos humanitários, sociais, de direitos humanos e financeiros, como a aprovação de orçamentos para as operações de paz. Cada Estado-Membro representa um voto na Assembleia Geral. Decisões em questões relevantes, como paz e segurança e matérias de orçamento requerem uma maioria de dois terços (2/3) para aprovação. Reúne-se regularmente uma vez por ano ou para eventual sessão especial ou de emergência.

O **Conselho de Segurança** é também um órgão colegiado, cuja responsabilidade principal é a manutenção da paz e da segurança internacionais. Possui apenas 15 membros, dos quais cinco permanentes com poder de veto (EUA, Rússia, França, Reino Unido e a República Popular da China) e os outros 10 com mandatos de dois anos, ocorrendo rotação anual da metade deles. Decide sobre as ameaças à paz e atos de agressão, procurando negociar acordo entre as partes envolvidas ou podendo, eventualmente, impor sanções e autorizar o uso da força. Suas decisões são de cumprimento compulsório e emanadas sob a forma de uma **Resolução**, à qual está atrelado um **Mandato** – documento que dá o **suporte jurídico necessário para a implantação de uma operação de paz**. Cabe a ele, também, recomendar à Assembleia Geral a indicação ao cargo de Secretário-Geral da ONU.

O **Secretariado** é o órgão executivo e administrativo da ONU. É chefiado pelo Secretário-Geral da ONU, que tem a prerrogativa de trazer à discussão do Conselho de Segurança qualquer assunto que possa configurar uma ameaça à paz e à segurança

internacionais, apesar de o poder de decisão continuar retido com o Conselho de Segurança.

Subordinados ao Secretariado existem vários departamentos e escritórios que administram, em nível estratégico, todos os aspectos dos mandatos exarados pelas resoluções do Conselho de Segurança. Segue-se uma breve descrição dos principais departamentos envolvidos em operações de paz.

O **Departamento de Operações de Manutenção da Paz** (*Department of Peacekeeping Operations - DPKO, sigla em inglês*) é responsável pela direção executiva e administração de todas as operações de paz, pela elaboração de normas operacionais baseadas nas resoluções do Conselho de Segurança e pelo assessoramento ao Secretário-Geral em todos os assuntos relacionados ao planejamento, implantação, condução e aspectos logísticos de operações de paz. (LITTLE, 2015).

O **Departamento de Assuntos Políticos** (*Department of Political Affairs - DPA, sigla em inglês*) assessora o Secretário-Geral, seus enviados e missões políticas da ONU em esforços diplomáticos para promover a paz, prevenir e resolver conflitos pelo mundo, realizando análise política de crises antes que elas escalem, determinando respostas eficazes. Eventualmente, coordena assistência eleitoral em operações de paz e provê apoio ao Conselho de Segurança e outros órgãos. (LITTLE, 2015).

O **Departamento de Apoio ao Campo** (*Department of Field Support - DFS, sigla em inglês*) é responsável pelo apoio financeiro, logístico, administrativo, de informações, comunicações e tecnologia e recursos humanos às missões de campo (operações de paz e missões políticas) da ONU. Pela necessidade de o planejamento operacional prever também aspectos logísticos, trabalha lado a lado com o *DPKO* (ver anexo B).

Na estrutura do *DFS* (ver anexo C) se encontra a **Divisão de Apoio Logístico** (*Logistical Support Division - LSD, sigla em inglês*), responsável pela implantação e acompanhamento das normas e procedimentos de apoio logístico em operações de paz,

dividida em três elementos: o **Serviço de Apoio Operacional** (*Operational Support Service - OSS*, sigla em inglês), o **Serviço de Transporte e Movimentação** (*Transport and Movement Service - TMS*, sigla em inglês) e **Serviço de Apoio Especializado** (*Specialist Support Service - SSS*, sigla em inglês).

O *OSS* é responsável pelo planejamento e coordenação do apoio logístico integrado para as missões de campo da ONU e pelo gerenciamento do inventário dos estoques estratégicos para desdobramentos, garantindo prontidão e rápido desdobramento das missões.

O *TMS* apoia a movimentação de pessoal e de equipamentos para ou de uma área de missão de campo, no tempo e lugar requisitados, via transporte aéreo, marítimo ou terrestre, da forma mais eficiente e econômica possível, planejando a aquisição de bens e serviços, elaborando e atualizando procedimentos.

O *SSS* planeja e gerencia materiais e serviços para atender as demandas das missões de campo e a Base Logística da ONU em Brindisi, Itália. Subordinadas a este serviço, existem várias unidades e seções especializadas em Engenharia, Suprimentos, Gerenciamento de Propriedades, Apoio Médico e, finalmente, a **Unidade de Equipamentos de Contingentes** (*Contingent-Owned Equipment Unit – COE Unit*, sigla em inglês), à qual será limitada a abordagem deste estudo.

Os Equipamentos de Contingentes (*COE*, sigla em inglês) são aqueles **fornecidos pelos países contribuintes de tropas ou de unidades policiais à operação de paz, para serem utilizados no país anfitrião da missão**. Esses equipamentos são cedidos temporariamente, podendo ser repatriados após um período de operação a ser regulado entre a ONU e o país contribuinte ou em caso de necessidade, antes do término desse período, desde que devidamente substituído.

A *COE Unit* identifica quaisquer faltas ou excessos desses equipamentos nas missões de campo e recomenda às representações permanentes junto à ONU dos países

contribuintes de contingentes que resolvam tais discrepâncias. Além disso, estabelece normas para esses equipamentos, sendo o órgão de assessoramento técnico da ONU em relação a este assunto, como, por exemplo, o pagamento do reembolso devido ao país contribuinte de tropas ou unidades policiais. (LITTLE, 2015).

Também subordinada ao *DFS*, encontra-se a **Divisão de Orçamento e Finanças em Campo** (*Field Budget and Finance Division – FBFD*, sigla em inglês), que conta com a Seção de Gerenciamento de Solicitações de Reembolso e de Memorandos de Entendimento (*Memoranda of Understanding and Claims Management Section – MOU & Claims Management Section*), responsável pelo cálculo do reembolso aos países contribuintes, trâmite das solicitações de reembolso e negociação dos termos dos Memorandos de Entendimento (*Memoranda of Understanding - MOU*, sigla em inglês) celebrados entre a ONU e os países contribuintes.

Após descrever-se os principais órgãos da ONU envolvidos em operações de paz, em níveis político e estratégico, situados na sede da organização, em Nova York, EUA, passa-se a explicar os setores das missões de campo envolvidos na logística daquela organização, em nível operacional.

3 LOGÍSTICA DA ONU A NÍVEL DAS MISSÕES DE CAMPO

Uma das maiores dificuldades das operações de paz é o seu caráter expedicionário. Estruturas de apoio temporárias necessitam ser estabelecidas a fim de dar suporte a todos os componentes da missão (militares, civis e policiais). Para o sucesso da missão, é necessária uma abordagem integrada, através de trabalho em equipe; sinergia de esforços, através de planejamento unificado e execução descentralizada; economia de esforços, através da eficiência, busca por soluções apropriadas e redução de redundâncias; profissionalismo, através da transparência, prestação de contas, continuidade; e responsividade, através da flexibilidade, entregas de serviços de acordo com as orientações dos clientes e adoção de padrões comuns. Seguem-se a descrição dos principais setores logísticos de uma missão de campo.

A **Direção de Apoio à Missão** (*Direction of Mission Support - DMS*, sigla em inglês) é chefiada por um funcionário civil, indicado pela sede da ONU. É o representante do *DFS* junto à missão de campo e responsável por todo apoio administrativo e logístico a todos os componentes da missão. É o principal assessor do Chefe da Missão (representante do Secretário-Geral na missão de campo, ou seja, o membro de maior autoridade na operação de paz) em assuntos relacionados à administração civil, além de planejar e prever as necessidades e requisitos para o pessoal e as finanças da missão, realizar gerenciamento global, controlar o orçamento e administrar pessoal da missão. Para o cumprimento dessas funções, o *DMS* (ver anexo D) conta com a subordinação do **Chefe de Serviços Administrativos** (*Chief of Administrative Services - CAS*, sigla em inglês) e do **Chefe de Entrega de Serviços Integrados** (*Chief of Integrated Delivery Services - CIDS*, sigla em inglês).

Ao *CAS*, estão subordinadas as seções de Finanças, Aquisição, Serviços Gerais e de Pessoal.

Ao *CIDS*, está subordinada uma organização que é o centro nervoso de todas as funções logísticas de uma missão, envolvendo compartilhamento de informações, análise, planejamento, coordenação, execução, monitoramento e retorno dessas ações, chamada de **Centro Conjunto de Operações Logísticas** (*Joint Logistics Operations Centre - JLOC*, sigla em inglês).

O *JLOC* assessora o *CIDS* em todos os assuntos de planejamento e operações logísticas. É composto por pessoal militar, policial e civil trabalhando integrados, o que garante que a missão tenha capacidade interna para analisar, planejar e executar operações logísticas em apoio a qualquer entidade. Seu principal papel é priorizar as tarefas de apoio logístico de acordo com as prioridades operacionais da missão, prever necessidades logísticas, planejar rotações, substituições, manutenções e extrações de pessoal e equipamentos, coordenar o apoio logístico prestado aos setores da missão e reportar custos. As estruturas subordinadas ao *JLOC* variarão de acordo com as necessidades e especificidades de cada uma das missões de campo. Uma dessas estruturas é a **Equipe de Equipamentos de Contingentes**.

A **Equipe de Equipamentos de Contingentes** (*COE Team*, em inglês) é responsável pelas inspeções de todo material e equipamentos trazidos pelos contingentes e sua capacidade de autossustento na área da missão a fim de garantir a sua conformidade com o **Manual de Equipamentos de Contingentes Desdobrados para Missões da ONU** (*COE Manual*, em inglês) e com o respectivo **Memorando de Entendimento** (*Memorandum of Understanding - MOU*, sigla em inglês), assinado entre o país contribuinte de tropas/policiais e a ONU e que serão detalhados no próximo capítulo, juntamente com a sistemática de reembolso. (LITTLE, 2015).

4 O SISTEMA DE REEMBOLSO DA ONU

Em 1974, a Assembleia Geral da ONU aprovou a criação de um sistema de reembolso de custos de tropas, que incluía um subsídio mensal por pessoa para vestuário, equipamento individual (incluindo armamento) e munição.

Ao determinar as taxas de reembolso para as tropas, o estudo inicial baseava-se nos seguintes princípios:

- a) Tropas que desempenham serviços idênticos em condições de operação idênticas deverão ser reembolsadas na mesma base;
- b) Nenhum país contribuinte de tropas receberá um reembolso maior do que seus custos reais, ou seja, não deverão lucrar com sua participação na missão; e
- c) Alguns países contribuintes não seriam totalmente reembolsados com base em qualquer fórmula padrão, mas a eles deverão ser reembolsados pelo menos o montante pago às suas tropas desdobradas na missão. (LESLIE, 2016).

Até os anos 1970, a maior parte das missões da ONU era muito simples, composta por observadores. Assim, equipamentos militares leves e veículos de pequeno porte ou de padrão comercial eram suficientes. Na maior parte dessas missões, a ONU adquiriu o uso desses equipamentos através de **Cartas de Assistência** (*LOA*, sigla em inglês) ou Notas Verbais. Durante esse período, a ONU desenvolveu também uma metodologia de reembolso aos Estados-Membros pelo fornecimento desses equipamentos, que envolvia sua contagem e catalogação, à medida que chegavam à área da missão e, posteriormente, por outra contagem e catalogação à medida que eram repatriados. Os países contribuintes eram reembolsados pelos custos de depreciação referente ao período em que estivera na área da missão. A diferença entre as contagens de chegada e de repatriação eram consideradas como perda de equipamentos e poderia ser reembolsada de acordo com o valor estabelecido na contagem de entrada, bastando o país contribuinte fornecer um relatório registrando a perda ou a baixa do

equipamento, no momento em que ocorreu.

A partir de meados da década de 1970, a complexidade dos equipamentos das missões começou a aumentar devido ao aumento da necessidade de forte presença militar. No final da década de 1980, esse sistema de reembolso se tornou inadequado às novas listas de equipamentos e de apoio, tornando-se um fardo administrativo para o Secretariado e os países contribuintes, atrasando em demasia os pagamentos de reembolso após a repatriação dos equipamentos.

Com isso, também aumentou a preocupação da ONU e dos países contribuintes com os custos de envio dos equipamentos e itens de apoio, pois estes tinham de encarar o dilema entre fornecer contingentes devidamente equipados e treinados e a dificuldade em receber o devido reembolso. O Secretariado, por sua vez, enfrentava um aumento substancial na carga de trabalho e de pessoal dedicado a esse serviço, além da insatisfação crescente dos países contribuintes, falta de padronização dos equipamentos e serviços por eles fornecidos e a queda na qualidade do apoio por eles prestado na missão.

Assim, a fim de simplificar o processo, foi criado um projeto para desenvolvimento de uma nova metodologia que permitisse reduzir o tempo de pagamento do reembolso de *COE* aos países contribuintes. De acordo com Leslie (2016), esse projeto, iniciado em 1995, foi dividido em cinco fases.

As Fases I e II se basearam em propostas centradas em um sistema de reembolso com taxa fixa, sob duas opções: *wet lease*, onde o país contribuinte de tropas/policiais **forneceria os equipamentos**, ficando **também responsável pela sua manutenção**; e *dry lease*, onde o país contribuinte de tropas/policiais **forneceria apenas os equipamentos**, cujos custos de **manutenção ficariam a cargo da ONU**. Além disso, equipamentos e itens de consumo menores não relacionados diretamente aos **equipamentos principais** (*major equipment*) fossem reembolsados como itens de **autossustentação** (*self-sustainment*), que,

por sua vez, não estaria sujeita à prestação de contas na entrada e na saída da missão, mas deveriam atender às normas e à missão do contingente. A quantidade de *major equipment* e *self sustainment* a ser fornecida pelo país contribuinte de tropas/policiais é estipulada através de um **Memorando de Entendimento (MOU)**, sigla em inglês) assinado entre ele e a ONU. Caso o país contribuinte forneça quantidade menor que a estipulada no *MOU*, ele receberá o reembolso relativo à quantidade realmente fornecida.

Na Fase III, foram determinadas taxas de referência para reembolso de *major equipment* e de *self sustainment*, desenvolvendo a primeira tabela de taxas, finalizando os princípios gerais do novo sistema e preparando recomendações para a Assembleia Geral da ONU aprovar e autorizar o início da Fase IV, a fim de se aprovar e implantar o novo sistema.

Os princípios básicos do novo sistema de reembolso foram a simplicidade, controle financeiro e de gerenciamento e prestação de contas, conquistados através da redução da carga administrativa sobre os países contribuintes de tropas/policiais, o Secretariado e as missões de campo. A padronização das taxas de reembolso seria determinada por uma base equitativa para os equipamentos e serviços a serem fornecidos. Além disso, o Secretariado desejava garantir que o novo sistema permitisse à ONU pagar pelo que ela queria para a missão, não pelo que viesse a receber. Adicionalmente, a prestação de contas e o controle seriam assegurados pelo sistema que depende de um acordo prévio entre a ONU e o país contribuinte de tropas/policiais para o arrendamento de equipamentos e para a prestação de serviços ao pessoal. Este acordo, o *MOU*, elimina a necessidade de levantamentos detalhados de equipamentos, sobressalentes e itens de consumo e dá ênfase ao gerenciamento desses bens por parte do país contribuinte.

A Fase IV focou na elaboração do **Manual sobre Políticas e Procedimentos relativos ao Reembolso e Controle dos Equipamentos de Contingentes dos Países Contribuintes de Tropas/Policiais em Missões de Manutenção da Paz (COE Manual)**, em

inglês), cuja primeira versão foi concluída em 1996, substituindo a de 1974.

A Fase V abrange a contínua melhoria dos processos, com a revisão das taxas de reembolso e do *COE Manual*, cuja quinta e última versão foi lançada em 2015.

O *COE Manual*, portanto, contém os procedimentos aprovados pela Assembleia Geral e relacionados ao reembolso do material fornecido pelos países contribuintes de tropas aos seus contingentes em operações de paz da ONU. Sua atualização, a cargo do *DFS*, é motivada por mudanças decorrentes de novas experiências das missões de campo. Um de seus objetivos é facilitar a elaboração do *MOU*, abrangendo aspectos administrativos, logísticos e financeiros relacionados ao reembolso por desdobramento de pessoal (*troop cost*), dos *COE* (*major equipment* e *self-sustainment*) e de apoio médico. (LESLIE, 2016).

A seguir, será feita uma breve descrição das normas constantes no *COE Manual* que cuidam dos aspectos supracitados, basilares dessa sistemática de reembolso.

4.1 Memorando de Entendimento

Conforme Little (2015), o *MOU* é um documento resultante de um acordo entre a ONU e o país contribuinte de contingentes que estabelece claramente as responsabilidades e os padrões para a provisão de *troop cost*, *major equipment* e *self-sustainment* para ambas as partes, incluindo as taxas de reembolso que serão aplicadas, conforme o *COE Manual*. Será assinado por representantes do *DFS* e a Missão Permanente do país contribuinte na ONU e permanecerá em vigor até o final do mandato da operação de paz ou até sua eventual renegociação.

Os contingentes devem se apresentar à área da operação de paz com o equipamento que realmente reflete o previsto e acordado no *MOU*, reportar eventuais deficiências encontradas em inspeções aos respectivos comandos nacionais e ser proativo em auxiliar a *COE Team* da operação de paz na realização de suas inspeções de verificação, pois

o despreparo e a não cooperação por parte do contingente acarretará atrasos e atrapalhará o processo de pagamento do reembolso.

4.2 *Troop Cost, Major Equipment e Self-Sustainment*

O *MOU* regulamenta também o que o país contribuinte fornecerá em quantitativo de pessoal para a operação de paz. O reembolso ao país contribuinte para cada membro de contingente é de US\$ 1.410,00, além de adicionais diários pagos individualmente, regulares ou eventuais.

O país contribuinte poderá, ainda, fornecer pessoal excedente como elemento de ligação de comando ou de apoio nacional, arcando com os custos de envio, manutenção, rotação e repatriação desse pessoal às próprias custas do país contribuinte, sem direito a reembolso.

O *troop cost* pode sofrer um desconto nos pagamentos mensais por pessoa, no caso de equipamentos inoperantes com o contingente. É proporcional ao reembolso referente ao *major equipment* ausente ou inoperante, sendo baseado no relatório trimestral de verificação do *COE Team*. No entanto, antes de qualquer dedução, vários outros fatores são levados em consideração. Primeiro, há a tolerância para uma ausência ou inservibilidade de até 10% em cada item, em razão da realidade das condições da missão de campo. Segundo, o esta ausência ou inservibilidade deve se dar por dois períodos consecutivos entre inspeções, ou seja, um contingente tem seis meses para resolver quaisquer discrepâncias antes de deduções serem realizadas no reembolso de pessoal.

Por outro lado, o *troop cost* pode, mediante aprovação da Assembleia Geral, receber um acréscimo decorrente de um pagamento excepcional para incentivar e premiar o rápido desdobramento de materiais, serviços e pessoal especializado em uma capacidade julgada prioritária (por exemplo, um hospital de campanha).

De acordo com o *COE Manual*, *Major Equipment* são os itens principais diretamente relacionados à missão da unidade desdobrada como mutuamente acordada pela ONU e o país contribuinte de tropas / policiais, através do *MOU*. O manual lista o equipamento individualmente ou por categoria. Aplicam-se taxas de reembolso separadas para cada categoria de itens do *major equipment*.

Para garantir que o equipamento possa operar, entende-se que são necessários sobressalentes e itens de consumo menores, que são incluídos na taxa de reembolso do *major equipment*. O fornecimento desses equipamentos se dá por um contrato de arrendamento que pode ser feito sob dois regimes, que definirão de quem será a responsabilidade da manutenção do equipamento desdobrado na área da missão: *dry lease* ou *wet lease*.

O regime *dry lease*¹ é aquele onde o país contribuinte fornece equipamento à operação de paz e a ONU assume a responsabilidade pela manutenção do equipamento, ou a terceiriza a um outro país contribuinte. (LITTLE, 2015).

Já o regime de *wet lease*² é aquele onde o país contribuinte assume também a responsabilidade de realizar a manutenção, provendo sobressalentes e itens de consumo eventualmente necessários, fazendo jus, portanto, a reembolso referente a este serviço de manutenção. (LITTLE, 2015).

Para estar apto para recebimento de reembolso, o contingente deve ter uma taxa de 90% de disponibilidade por item de seus equipamentos. Um contingente tem a opção de enviar 10% a mais desse equipamento para a área da operação para ajudar a manter essa taxa de 90%. A ONU arcará com os custos de transporte dos 10% extras de e para a área da operação e também cobrirá o custo de pintura e re-pintura, mas não pagará reembolso para esse excedente.

¹ Como exemplo, consultando o *COE Manual*, Capítulo 8, Anexo A, em “Carro Blindado de Transporte de Pessoal – Rodas/Infantaria -desarmado Classe I”, a taxa de reembolso mensal sob o regime *dry lease* é de US\$ 2.385,00 para cada um implantado na área da missão.

² Utilizando o mesmo exemplo acima, no Capítulo 8, Anexo A, do *COE Manual*, a taxa de reembolso mensal sob o regime *wet lease* é de US\$ 5.584,00 para cada implantado na área da missão.

Além disso, são previstos também o pagamento de reembolsos adicionais referentes à taxa de manutenção³, transporte de sobressalentes e cobertura de fatores ambientais, uso operacional intensificado, perdas e danos, mediante abandono forçado, ação hostil e incidentes sem culpa (não é imputável a dolo ou negligência).

Self-Sustainment é, segundo Little (2015), um conceito de apoio logístico para uma unidade de um contingente militar/policial de uma operação de paz onde o país contribuinte fornece alguns itens específicos ou todo o apoio logístico a esse contingente em troca do pagamento de reembolso.

A fim de garantir o reembolso, é necessário fornecer todos os utensílios, equipamentos, itens de consumo e manutenção associados a essa categoria específica. É dividido em subcategorias para permitir flexibilidade no pagamento do reembolso. São elas: Rancho, Equipamentos de Comunicação, Escritório, Oficinas Elétricas, Oficinas de Motores, Armazenamento de Munições e Explosivos, Lavanderia, Limpeza, Tendas, Acomodações, Capacidade Básica de Combate, Alarme e Detecção de Incêndios, Medicina, Paióis e Almoarifado, Equipamentos de Proteção Nuclear / Biológica / Química, todos listados no *COE Manual*, juntamente com suas definições e padrões.

4.3 Inspeções

A missão de campo terá uma *COE Team* que conduzirá vários tipos de inspeções de verificação dos equipamentos dos contingentes. O objetivo dessas inspeções é verificar se os termos e condições do *MOU* estão sendo cumpridos e, em caso negativo, tomar rapidamente ações corretivas para garantir a viabilidade operacional da unidade. Um fator-chave em uma inspeção bem-sucedida é o esforço do contingente para se preparar para a inspeção, ainda que as diversas tarefas do mandato demandem muito tempo e mão-de-obra. É

³ Utilizando o mesmo exemplo, o “Carro Blindado de Transporte de Pessoal – Rodas/Infantaria – desarmado Classe I”, ao se consultar o *COE Manual*, Capítulo 8, Anexo A, a taxa mensal de manutenção é de US\$ 3.199,00 para cada um implantado na área da missão.

importante que a *COE Team* saia da inspeção com a avaliação de que o contingente está cumprindo os requisitos de prontidão operacional conforme previsto no *MOU*, pois disso dependerá o cálculo do reembolso ao país contribuinte desse contingente.

Existem três tipos de inspeções de verificação: **Chegada**, **Repatriação** e de **Prontidão Operacional**.

Na chegada ou pelo menos um mês após a chegada na área da missão, a **Inspeção de Chegada** será conduzida pela *COE Team* da missão de campo, a fim de garantir que o equipamento e os serviços constantes no *MOU* estejam realmente sendo fornecidos. A ONU, consultado o contingente, determinará a data da inspeção. Pode haver circunstâncias, tais como uma implantação rápida, onde pessoal e equipamentos estarão na área da missão sem o *MOU* assinado. Nestas circunstâncias, a *COE Team* aguardará a assinatura do documento, realizando a inspeção preferencialmente dentro de um mês após o ato. Incluirão as seguintes ações:

- A *COE Team* conta e inspeciona fisicamente os equipamentos para se certificar que estão de acordo com o *MOU* e de que estão em condições de funcionamento;
- Caso um contingente esteja sob um regime *dry lease*, o equipamento deve ser inspecionado para garantir que esteja em condição aceitável, de acordo com os padrões estabelecidos;
- Cada área de *self-sustainment* que o país contribuinte concordou em fornecer será inspecionada dentro de seis meses para avaliar a capacidade operacional de todos os equipamentos e serviços associados a essa categoria; e
- O país contribuinte poderá solicitar uma visita pré-desdobramento por parte da ONU, a fim de receber assessoria em assuntos de gerenciamento de *major equipment* e *self-sustainment*. A ONU solicitará que essa visita se dê no país de origem. Essa visita não substituirá a Inspeção de Chegada.

O relatório dessa inspeção servirá de base à primeira Solicitação de pagamento de Reembolso (*Reimbursement Claims*, em inglês). Caso as circunstâncias assim permitam, deverão ser realizadas inspeções trimestrais de verificação, encaminhando os relatórios pertinentes à sede da ONU a fim de garantir o andamento do pagamento dos reembolsos aos países contribuintes.

As **Inspeções de Prontidão Operacional** são realizadas quando ocorrer desconfiança de que os termos do *MOU* não estão sendo cumpridos, podendo ser uma revista completa ou restrita a alguns setores que inspirem preocupação. Incluem:

- Como em uma Inspeção de Chegada, o *major equipment* do contingente é contado e comparado com o *MOU*, bem como verificadas suas condições de manutenção, assegurando que esteja operacional;
- O ponto de vista da ONU é que veículos inseguros colocam em risco a vida do pessoal e, portanto, comprometem a eficácia de uma missão, não sendo considerados operacionalmente úteis. O rigor é tamanho, ao ponto de por exemplo, um pessoal de um contingente pode considerar uma lâmpada queimada de sinalização de frenagem de um veículo não ser uma razão para um classifica-lo como inseguro; no entanto, tal fato pode causar um acidente com um veículo civil e causar ferimentos ou morte, e subsequentemente causar danos à reputação da ONU na área da operação de paz;
- Em caso de *dry lease*, é feita uma avaliação para atestar se a condição de um equipamento é aceitável, comparando-se com o consumo de peças de reposição e custos de reparo, garantindo que estejam sendo utilizadas de acordo com o *MOU*; e
- A capacidade de *self-sustainment* será inspecionada a fim de garantir que os padrões previstos no *MOU* estejam sendo cumpridos.

Quando um contingente, ou equipamento a ele pertencente, está retornando ao país de origem, a *COE Team* realizará uma **Inspeção de Repatriação**, que deverá:

- Contar fisicamente todos os equipamentos que serão repatriados;
- Verificar a condição dos equipamentos fornecidos sob o regime “*dry lease*” a fim de atestar o seu repatriamento; e
- Garantir que nenhum equipamento da ONU seja enviado ao país contribuinte por engano (LITTLE, 2015).

Esta inspeção gerará o pagamento final do reembolso ao país contribuinte. O resultado dessas inspeções é apresentado ao Comandante de Força da missão de campo e ao Comandante do Contingente do país contribuinte para eventual revisão e assinatura, após o que é remetido à sede da ONU.

A sede da ONU recebe os relatórios de inspeção enviados pela missão, onde será revisado pela *COE Unit*. Caso haja faltas de equipamentos, estas devem ser reportadas aos setores operacionais da ONU. Após a revisão dos relatórios, a *COE Unit* determinará a quantia a ser paga de reembolso, revisar a capacidade e as faltas da missão, recomendar as ações para corrigi-las e efetuar o pagamento do reembolso, que são processados trimestralmente nos meses de março, junho, setembro e dezembro de cada ano.

4.4 Apoio Médico

O Apoio Médico em operações de paz é classificado de acordo com o *COE Manual*, usando-se uma designação numérica que identifica as funções e o nível de atendimento que uma unidade médica pode oferecer. O nível mais baixo é aquele que oferece apenas primeiros socorros e medicina preventiva praticada não por um médico, mas por um militar habilitado ou um paramédico/enfermeiro, usando equipamentos e suprimentos médicos básicos.

O **Apoio Médico Nível I** ou **de Atendimento Primário** é o primeiro nível de apoio que conta com a **presença de um médico**. Oferece atendimento primário, ressuscitação

de emergência e estabilização de feridos, tratamento de doenças comuns, suporte de vida avançado (manutenção de vias aéreas, ventilação, controle de hemorragia, tratamento para desidratação e choque), gerenciamento de traumas (imobilização de fraturas, tratamento de feridas e queimaduras, controle de infecções e analgesia), pequenas cirurgias, evacuação de feridos e medicina preventiva.

O **Apoio Médico Nível II** ou **de Assistência Hospitalar** é o primeiro nível onde há **disponibilidade de instalações e pessoal habilitado** a realizar **procedimentos cirúrgicos** de maior monta, ressuscitação e estabilização de emergência, cirurgias, atendimento odontológico básico e a condições médicas comuns, triagem de pacientes, suporte de vida avançado e tratamento intensivo, cirurgia para salvamento de órgãos ou da vida do paciente, com anestesia, farmácia, instalações básicas laboratoriais (análise de urina, sangue, etc.), de radiografia, controle de higiene e medicina preventiva e evacuação de feridos para níveis superiores de apoio médico.

Deve ter também a **disponibilidade de um banco de sangue e de derivados**, a fim de se manter preparado para o caso de o tempo de evacuação do paciente para um nível superior de apoio de saúde exceder 3 horas. Normalmente, a ONU coordena e centraliza a aquisição de sangue e derivados, a fim de garantir sua qualidade. Quando os padrões nacionais de armazenamento e suprimento de sangue do país contribuinte atenderem as exigências da ONU, ele pode ser solicitado a fornecer esses produtos a outro contingente, em troca da recepção de reembolso de *self-sustainment*. Caso contrário, a utilização de tal suprimento ficará restrita ao próprio contingente, sob sua conta e risco e sem despesa adicional para a ONU.

O **Apoio Médico Nível III** é o **mais alto fornecido por uma unidade médica de operação de paz da ONU**. Combina as capacidades das instalações de níveis inferiores, fornecendo um atendimento mais especializado aos pacientes, bem como maior capacidade

cirúrgica e diagnóstica. Raramente é implantada em operações de paz, por exigir uma grande quantidade de recursos materiais e de pessoal especializado, sendo normalmente provido por hospitais civis ou militares existentes na área da missão ou em país vizinho. Pode realizar consultas com médicos especialistas, cirurgias multidisciplinares, cuidado intensivo e pós-cirúrgico, serviços laboratoriais, exames radiológicos e de ultrassom, farmácia, cirurgias e radiografia odontológicas.

O **Apoio Médico Nível IV** fornece atendimento médico altamente especializado, normalmente indisponível ou impraticável dentro da área da missão. Por ser também de custo elevado e estar associado a tratamentos de longo prazo, não é prático nem rentável para a ONU implantar uma unidade de tal nível em uma missão de campo. Tais serviços são geralmente realizados no próprio país contribuinte de tropas, demandando a repatriação do paciente por motivos médicos (LITTLE, 2015).

4.5 Carta de Assistência

Quando a Operação de Paz carece de itens ou serviços essenciais ao cumprimento do seu mandato, mas que não se encontram normalmente disponíveis em fontes comerciais, torna-se necessária a elaboração de um documento que ateste a necessidade e adquira esse item de fonte apropriada, geralmente o país contribuinte detentor do item. Este documento é denominado Carta de Assistência (*Letter of Assistance – LOA*, sigla em inglês).

A *LOA* é um contrato entre a ONU e um país contribuinte para o fornecimento de um item, serviço ou equipamento específico, que não estejam disponíveis de maneira convencional, à operação de paz. Tais itens, serviços ou equipamentos não estariam cobertos pelo *MOU*, já celebrado entre a ONU e o país contribuinte, por não constarem do *COE Manual*. Aeronaves ou embarcações militares são exemplos de itens que não constam do *COE Manual* e que, portanto, não são cobertos pelo *MOU*, sendo necessária a elaboração e

assinatura adicional da *LOA*, a fim de que esses equipamentos sejam abordados de forma específica.

A ONU pode acordar com um país contribuinte através de uma *LOA*:

- Adquirir bens ou serviços do país contribuinte; e
- Autorizar o país contribuinte a fornecer bens ou serviços ao seu próprio

contingente na missão, às custas de reembolso pago pela ONU (LITTLE, 2015).

As definições dos conceitos que foram realizadas ao longo deste capítulo foram necessárias para a compreensão da sistemática de reembolso dos equipamentos fornecidos pelos contingentes às operações de paz em vigor na ONU, bem como para tratarmos, no próximo capítulo, do caso da participação brasileira na *UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon – Força Interina das Nações Unidas no Líbano)*, que envolve o fornecimento de um navio de guerra e uma aeronave orgânica, exigindo, assim, a elaboração de uma *LOA*. Estes meios, como visto anteriormente, não estão contidos e cobertos pelas normas do *COE Manual*. Tal fato acarreta o surgimento de problemas, que também serão explicados no capítulo seguinte, procurando-se arrematar o presente estudo, respondendo ao questionamento proposto em sua introdução.

5 CENÁRIO ENFRENTADO PELOS NAVIOS BRASILEIROS NA *UNIFIL*

A *UNIFIL* foi implantada de acordo com as resoluções 425 e 426 do Conselho de Segurança da ONU, de 19 de março de 1978, com mandato para confirmar a retirada de forças israelenses do sul do Líbano, restaurar a paz e a segurança internacionais e auxiliar o governo libanês a garantir o retorno de sua autoridade efetiva sobre a área. No entanto, em 2006, ocorreu novo conflito entre os países, motivando a promulgação da resolução 1701 do Conselho de Segurança, de 11 de agosto de 2006, adicionando ao mandato as tarefas de monitorar o cessar-fogo, acompanhar e apoiar as Forças Armadas Libanesas a se desdobrarem para o sul do Líbano, bem como verificar a retirada das Forças de Defesa de Israel da área, em coordenação com os dois governos, garantir acesso humanitário de populações civis deslocadas pelo conflito a retornarem voluntariamente aos locais de habitação, apoiar o governo libanês a reestabelecer sua autoridade sobre a região, tornando-a livre de armamentos e de pessoal armado não pertencente às suas forças armadas e às forças da *UNIFIL* desdobradas no terreno e a restabelecer sua autoridade e **capacidade de manter seguras suas fronteiras e outros pontos de entrada, a fim de prevenir a entrada de armas e material relacionado sem o seu consentimento.**

Em razão dessa resolução e, especificamente, da tarefa do mandato grifada acima, foi estabelecida, em 2006, uma Força-Tarefa Marítima, doravante chamada FTM-*UNIFIL*, que ficou responsável por realizar a vigilância das fronteiras marítimas do Líbano. Tem, ainda, a tarefa adicional de auxiliar o adestramento da Marinha das Forças Armadas Libanesas a fim de que esta possa assumir a tarefa anterior, mantendo a segurança de suas fronteiras marítimas, impedindo a entrada de armamento e material correlato sem o consentimento do governo libanês. Desde fevereiro de 2011, o Brasil assumiu o Comando da FTM-*UNIFIL* e, desde novembro do mesmo ano, vem desdobrando um navio escolta com aeronave orgânica para a missão.

Como em qualquer operação de paz, o contingente brasileiro, o navio escolta e sua aeronave orgânica, estão sujeitos a sofrerem as inspeções da *COE Team* da *UNIFIL*. No entanto, é importante ressaltar que a *UNIFIL* é uma operação de paz única, por ser somente ela a contar, atualmente, com meios navais de maiores deslocamento, complexidade e, portanto, custos de aquisição, de operação e de manutenção.

No Brasil, o Ministério da Defesa (MD) é órgão responsável pela elaboração de doutrina e assessoria técnica para as Forças Armadas (enquanto fornecedores de contingentes e equipamentos) e para a Representação Brasileira Permanente junto às Nações Unidas (por seu papel de negociação dos termos do *MOU* e da *LOA*, junto ao *DPKO* e ao *DFS*). O MD atua neste assunto através de sua Subchefia de Operações de Paz (SC4), subordinada à Chefia de Operações Conjuntas (CHOC), subordinada, por sua vez, ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA).

Com o intuito de se analisar a aplicação da sistemática *COE* ao navio e aeronaves brasileiras adjudicadas à FTM-*UNIFIL*, através do histórico das inspeções realizadas pela *COE Team* da *UNIFIL*, a fim de se verificar se ela está atendendo apropriadamente aos meios fornecidos pelo Brasil ou se ela necessita de adaptações, foi realizada uma entrevista com o Coordenador da Seção de Operações da SC4, o Capitão de Fragata RICARDO BARILLO CRUZ (ver Anexo E). Nela, apresenta-se um cenário em que são comuns a pouca familiaridade dos inspetores da *COE Team* com equipamentos navais e um ambiente resistente a negociações junto à *COE Unit*, na sede da ONU, que levem em conta a peculiaridade desses equipamentos, gerando, no final do processo e na prática, descontos nos cálculos do reembolso a ser pago ao Brasil.

Segundo Cruz (2018), todos os documentos alusivos ao reembolso recebidos pela Missão Permanente junto à ONU são encaminhados ao Ministério da Defesa (MD) para a comprovação dos valores recebidos. Caso apareça alguma pendência ou discrepância, o MD

elabora os documentos necessários para solicitar o ajuste ou a reparação do prejuízo. A ONU deposita o reembolso ao país em uma conta do Banco do Brasil. Após isso, a Missão Permanente Brasileira junto à ONU faz a transferência para o Ministério do Planejamento, em conta do Tesouro Nacional, de acordo com o Decreto-Lei nº 1.755/79.

Sobre a adequação da sistemática de reembolso da ONU em vigor, baseada no *COE Manual*, ao nosso navio de guerra e sua aeronave orgânica na *UNIFIL*, Cruz (2018) afirma que:

Nem ela e nem as sistemáticas anteriores foram fundamentadas considerando-se meios navais e aéreos. O *COE Manual* aponta que o emprego de um navio de guerra ou de uma aeronave dependerá da celebração de outro tipo de contrato: a *LOA*. Ou seja, ao referir-se à obrigatoriedade de celebração deste documento específico, a ONU particularizou a contratação de meios navais e aéreos. (CRUZ, 2018).

Ao se tratar de reembolso, não se deve limitar-se apenas ao *COE Manual*. Para a condução da inspeção pelo *COE Team*, como exemplo, é preciso ter conhecimento e familiaridade também com diversos manuais, procedimentos e publicações, como o *UN Peacekeeping Missions Military Aviation Manual*, o *Medical Support Manual for UN Field Missions*, as *Guidelines for Field Verification*, dentre outras. E que, ainda assim, com toda essa profusão de normas, ocorre que há uma imensa lacuna quando se trata de inspecionar meios navais. Sobre tal fato, Cruz (2018) comenta:

Como comparar a inspeção de um serviço de geração de energia de um batalhão de infantaria ao de um navio? Nestes casos, muitas vezes o inspetor faz ‘vista grossa’ ou utiliza listas que a própria *COE Team* cria visando uma adaptação à realidade. Porém, na prática, quem as produz não pertence à Marinha e, assim, outros erros podem ocorrer, como o ‘*self-sustainment*’ Sangue e Produtos Derivados, que deveria ser de responsabilidade da ONU, à luz do *COE Manual*, constava na *LOA* como de responsabilidade do Brasil; outro exemplo de erro foi a cobrança de o navio possuir viatura ambulância, a fim de atender o previsto para um hospital de nível 1. A falta de familiaridade dos inspetores da *COE Team* é visível. Todavia, o preparo dos

nossos militares para reagir adequadamente ao que é cobrado também é ruim. A fim de evitar isso, a SC4 participou da última inspeção a bordo da Fragata 'Independência'. Além disso, o último Estágio de Operações de Paz de Caráter Naval (*realizado antes do desdobramento do meio para a área da missão, grifo nosso*), conduzido pelo Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo (CIASC), abordou aspectos gerais de reembolso, que passarão a constituir a grade do estágio, visando a permitir que nossos militares conheçam um pouco a doutrina em vigor. (CRUZ, 2018).

O *COE Manual* apresenta falhas ou lacunas que prejudicam o atendimento das solicitações e cálculos de reembolso pagos pelo navio e sua aeronave orgânica, pois sequer aponta quais valores são devidos ao emprego de um navio. Apenas os serviços de autossustento possuem tabelas com a indicação de valores de reembolso. Além disso, o uso da aeronave também possui tratativa diferente quando comparada ao emprego de aeronaves baseadas em terra. Cruz (2018) afirma que as falhas somente poderão ser erradicadas com a implantação de melhorias ao *COE Manual*, que ocorre a cada três anos. A última reunião ocorreu em janeiro de 2017, situação em que se conseguiu influenciar toda a Assembleia Geral com os assuntos de cunho marítimo, obtendo a aprovação de duas demandas de um total de sete propostas.

Ainda de acordo com Cruz (2018), para sanar as discrepâncias apontadas nas inspeções da *COE Team*, o MD, em sua SC4, possui militares conhecedores das doutrinas vigentes da ONU, que realizam uma análise minuciosa dos relatórios, à luz do *COE Manual* e de uma série de publicações que tratam do assunto e, em caso de discordância, encaminha-se as eventuais demandas à ONU, após o aval da Marinha do Brasil. Por sua vez, para resolver eventuais disputas e discordâncias, a Representação Permanente Brasileira junto às Nações Unidas atua junto ao *DPKO* através de seus assessores militares. No entanto, estes também não possuem conhecimento suficiente para tratar de temas relacionados ao reembolso. A fim de evitar esta lacuna, é sugerido às Forças Singulares que os mesmos realizem um estágio no

MD antes de assumirem suas funções. Ainda assim, a falta de experiência em algumas situações faz com que a Missão Permanente junto à ONU execute as suas atribuições nesta área com o apoio da SC4 do MD.

Em relação à proporção entre os valores gastos referentes à preparação e à manutenção do navio e de sua aeronave orgânica, enquanto desdobrados na operação de paz, ressalta-se que o preparo e o emprego dos meios ocorrem, primordialmente, em território nacional e em moeda nacional. O reembolso, por sua vez, é realizado em dólares americanos. O retorno, portanto, depende do câmbio vigente e atualmente, está em torno de 50% (CRUZ, 2018).

Cabe ressaltar, ainda, que todos estes fatos vêm acompanhados de um cenário em que a atual administração dos EUA cobra por mais eficiência e gestão de gastos. Em seu primeiro discurso na Assembleia Geral, o presidente Donald Trump afirmou que seu país carrega um preço injusto de custos do orçamento da ONU e que ela frequentemente se concentra na burocracia ao invés dos resultados. Além disso, segundo reportagem da *Deutsche Welle* de 20 de setembro de 2017, os EUA são o país que mais contribui com o orçamento da organização (22% do orçamento geral e 28% dos fundos de manutenção da paz).

O orçamento da ONU se apoia em contribuições regulares dos países-membros, que são definidas periodicamente. O cálculo decisivo desse tipo de financiamento é uma escala de contribuições que se apoia no princípio de que países ricos pagam mais, e os países mais pobres, menos. Os EUA não abrigam somente a sede das Nações Unidas em Nova York. Eles também pagam um quinto das contribuições regulares do orçamento da ONU. Para os anos de 2016 e 2017, o montante pago pelos EUA foi de 5,6 bilhões de dólares. O dinheiro é direcionado especialmente aos órgãos centrais da organização, como a Assembleia Geral, as comissões especiais e o Secretariado.

Já o apoio financeiro dos países-membros para as missões de paz da ONU é bem maior. Após a última Assembleia Geral, no início de julho, estão previstos 7,3 bilhões de dólares para essas missões até meados de 2018.

Os custos de financiamento das missões de paz são distribuídos de forma semelhante ao da escala de contribuições diretas. Porém, os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU se responsabilizam também pela parcela devida pelos países mais pobres. O princípio que vale é: quem tem mais poder, paga mais. Desta forma, os EUA chegam a financiar quase um terço dos custos totais das missões de paz.

Fruto dessa postura da administração Trump, a ONU foi obrigada a reduzir o orçamento das missões de paz para 2018 em 600 milhões de dólares.

Desta forma, as lacunas e omissões do *COE Manual*, aliado aos erros cometidos pelos inspetores e induzidos pelas falhas do manual, à falta de familiarização e de conhecimento das publicações normativas por parte do pessoal do navio e dos assessores militares da Representação Brasileira Permanente junto às Nações Unidas e, finalmente, ao cenário de austeridade e de redução de gastos da ONU, na atualidade, fazem com que se projete mais dificuldades e resistência a revisões de normas que impliquem em aumento de gastos e, por conseguinte, um ambiente pouco favorável a melhorias no pagamento do reembolso referente ao navio de guerra e aeronave orgânica brasileiros na *UNIFIL*.

6 CONCLUSÃO

Este estudo procurou descrever, de forma muito sucinta, o mecanismo do COE Manual, apresentando, primeiramente, a origem e o propósito de criação da ONU, sua segmentação em órgãos nos níveis político (Órgãos de cúpula), estratégico (Departamentos do Secretariado), operacional e tático (missões de campo), a fim de mostrar a estrutura gigantesca, densa, mas necessária ao funcionamento daquela organização e, com isso, demonstrar a dificuldade de tramitação de processos, oriunda da burocracia dessa mesma estrutura. Depois, fruto da complexidade das atuais operações de paz, que demandam cada vez mais equipamentos igualmente complexos e que assumem mandatos com cada vez mais atividades e detalhes, foi descrito todo o trabalho feito para simplificar e sistematizar o processo de pagamento de reembolso aos equipamentos de contingentes, culminando na elaboração do *COE Manual*, explicando-se os seus conceitos fundamentais e muito resumidamente algumas de suas normas essenciais.

É de conhecimento geral que o custo de aquisição de um meio naval ou aéreo de alta complexidade, como os enviados pelo Brasil à *UNIFIL*, é alto. Tal dado é importante para se atender e cobrir eventuais perdas totais desses tipos de meios em operação. Adicionalmente, a *UNIFIL* é, atualmente, a única missão de campo que conta com um componente marítimo, o que limita qualquer *expertise* em meios navais a um caso especial, visto como exceção dentre as outras missões de campo da ONU, onde o componente terrestre é preponderante, para não dizer exclusivo, o que contribui para uma falta de vontade política para se priorizar a revisão do *COE Manual* para este fim. A própria estrutura da ONU e sua burocracia também dificultam qualquer trabalho nesse sentido.

Além disso, as pressões por maior eficiência, buscando a apresentação de resultados mais concretos, por parte dos EUA, fazem chegar-se à conclusão de que o ambiente nas Nações Unidas é de austeridade financeira e, portanto, menos receptivo a

expansão de gastos que eventual ajuste na atual sistemática de reembolso pode gerar, ao se adaptar e incluir os meios navais e aéreos.

Todas as tentativas neste sentido só foram aprovadas mediante um esforço diplomático incomum, mediante a concordância não em nível de *DPKO* ou *DFS* (estratégico), mas em nível da Assembleia Geral (político), responsável pela aprovação do orçamento geral e para as operações de paz da ONU. Relembra-se, ainda, que matérias orçamentárias exigem a aprovação de 2/3 da Assembleia.

Assim, o prognóstico para que ocorra uma revisão da atual sistemática de reembolso que contemple navios de guerra e suas aeronaves orgânicas não é muito animador, pois mostra que as propostas neste sentido serão dificilmente aprovadas e, caso sejam, sempre com muito esforço e trabalho diplomático.

Concluindo este estudo, vê-se que o Sistema de Reembolso e Controle de Equipamentos fornecidos pelos países contribuintes de contingentes às operações de paz da ONU em vigor **não é adequado** a navios de guerra e suas aeronaves orgânicas.

REFERÊNCIAS

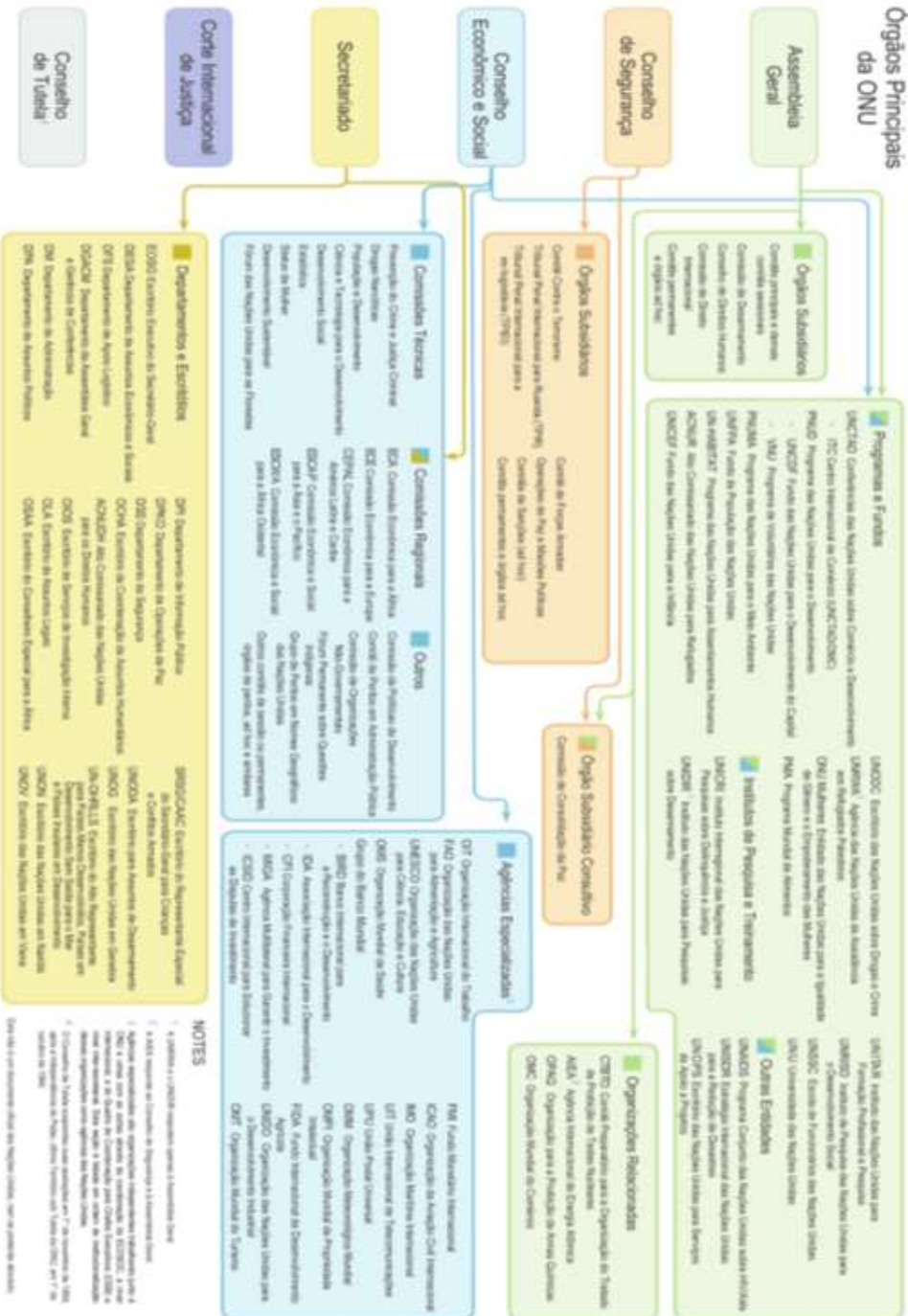
- CRUZ, Ricardo Barillo. *Entrevista com o CF Ricardo Barillo Cruz – Coordenador da Seção de Operações da Subchefia de Operações de Paz do Ministério da Defesa*. Rio de Janeiro, 16 jul. 2018. Entrevista concedida ao CC Leonardo Melo Pereira.
- DEUTSCHE WELLE. *Quem paga a conta da ONU?* 20 set. 2017. Disponível em <<https://www.dw.com/pt-br/quem-paga-a-conta-da-onu/a-40590789>>. Acesso em 22 jul. 2018.
- LESLIE, Donald. *Advanced Topics in United Nations Logistics: The Provision of Troops and Contingent-Owned Equipment (COE) and the Method for Reimbursement*. Williamsburg: Peace Operations Training Institute, 2016. 197 p.
- LITTLE, Rod. *Logistical Support to United Nations Peacekeeping Operations: An Introduction*. Williamsburg: Peace Operations Training Institute, 2015. 203 p.
- FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. 8. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 255 p.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. San Francisco: ONU, 1945. 70 p.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Contingent-Owned Equipment Manual*. New York: Assembleia Geral das Nações Unidas, 2014. 247p.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Organograma do Sistema ONU*. Publicado pelo Departamento de Informações Públicas da ONU, 2011. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/organismos/organograma>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

ANEXO A O SISTEMA ONU



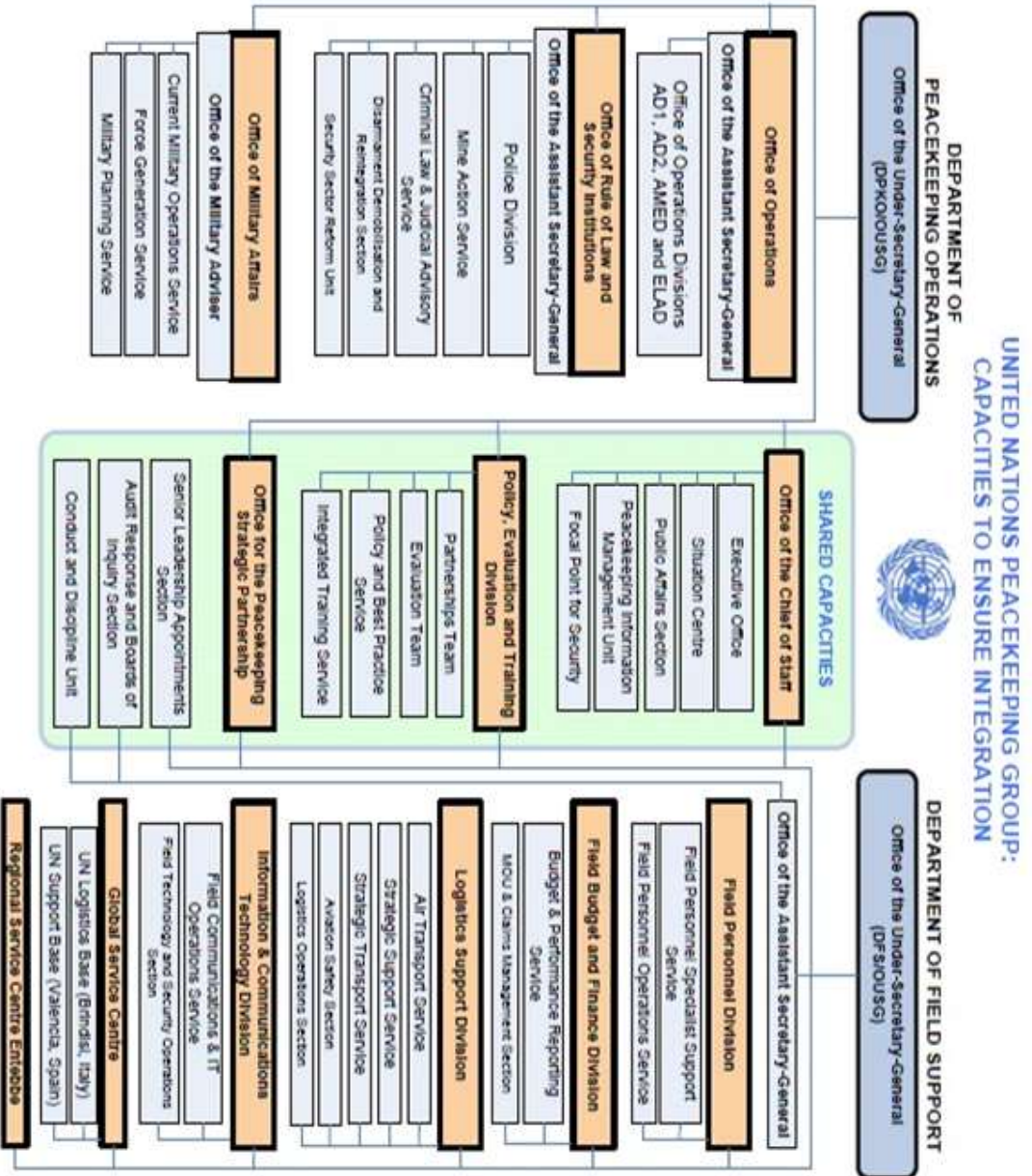
O Sistema das Nações Unidas

Órgãos Principais da ONU

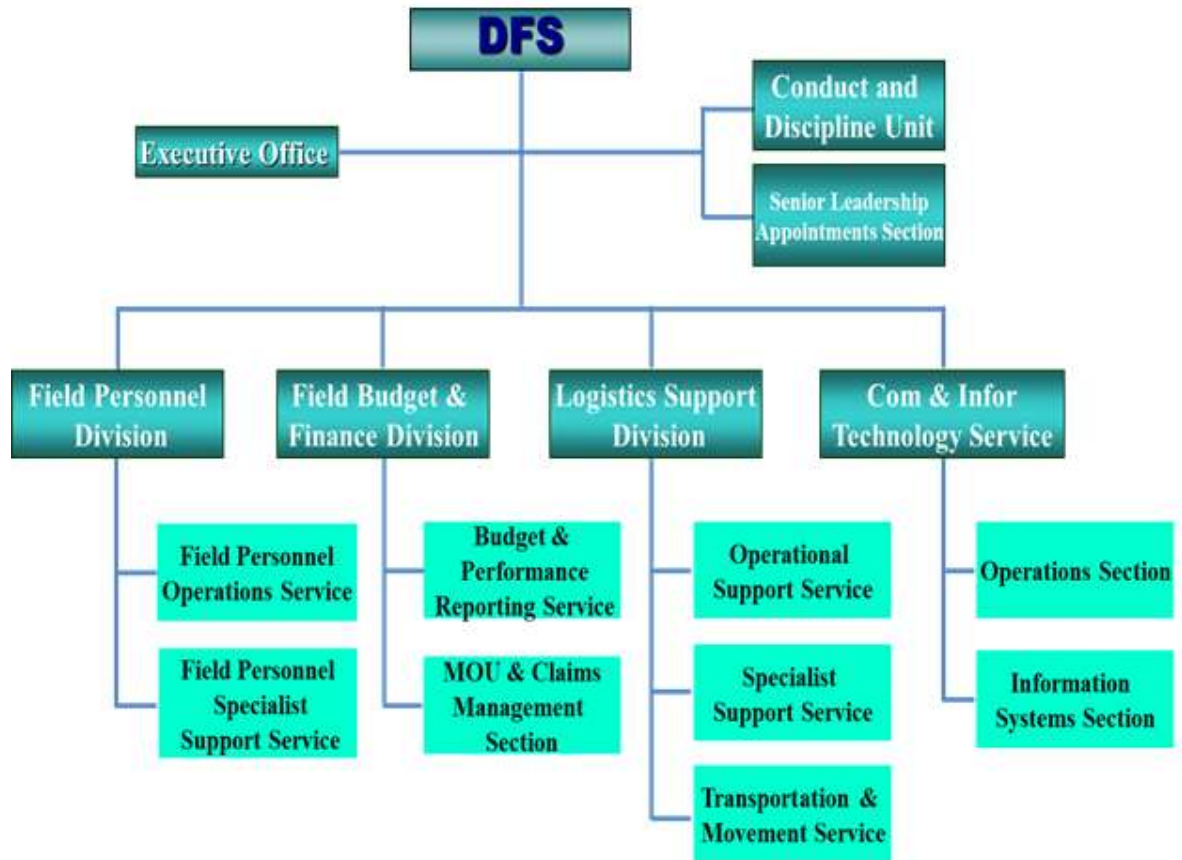


Fonte: <http://www.un.org/pt/about-us/structure>

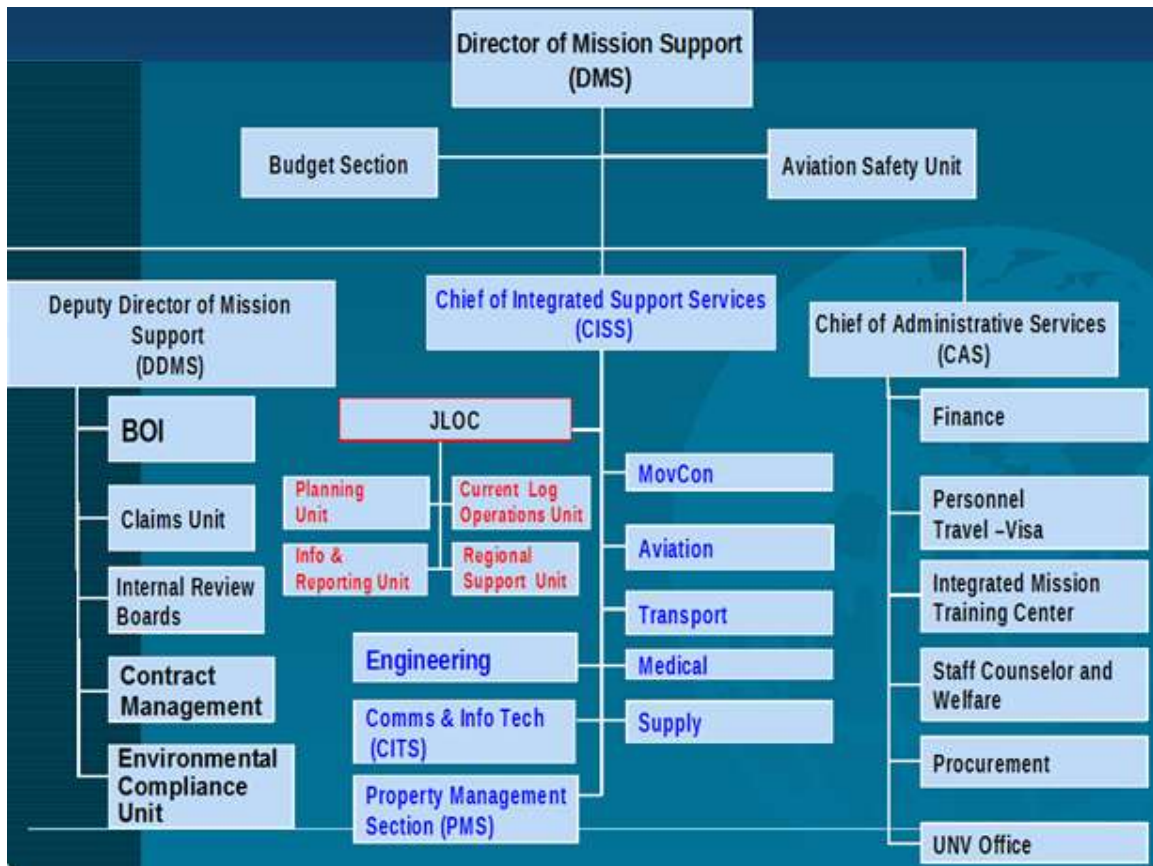
ANEXO B INTEGRAÇÃO ENTRE *DPKO* E *DFS*



ANEXO C O DFS



ANEXO D O DMS



Observação: “*Chief of Integrated Support Services*” (CISS - sigla em inglês) é a antiga denominação do “*Chief of Delivery Services*” (CIDS – sigla em inglês).

**ANEXO E ENTREVISTA COM O CF RICARDO BARILLO CRUZ –
COORDENADOR DA SEÇÃO DE OPERAÇÕES DA SUBCHEFIA DE OPERAÇÕES
DE PAZ DO MINISTÉRIO DA DEFESA**

1) No Brasil, atualmente, como se dá o trâmite e a conferência da documentação e das informações nelas contidas relativas ao reembolso pago pela utilização do navio de guerra e sua aeronave orgânica na UNIFIL?

R.: A ONU deposita o reembolso ao país em uma conta do BB. Após isso, a Missão Permanente Brasileira junto às Nações Unidas (MPBJNU) faz a transferência para o Ministério do Planejamento, em conta do Tesouro Nacional. Verificar como se dá o ingresso de divisas através do **Decreto-Lei 1.755/79**. Todos os documentos alusivos ao reembolso que a MPBJNU recebe são encaminhados ao MD para a “comprovação”. Caso algo esteja pendente ou em desacordo, realizamos os *claims* necessários para o ajuste/reparação/etc.

2) A sistemática de reembolso da ONU, baseada no COE Manual tem se mostrado adequada em relação ao nosso navio de guerra e sua aeronave orgânica na UNIFIL? Por que?

R.: A sistemática vigente (e todas as anteriores desde que foi instaurada) não foi fundamentada considerando-se os meios navais. Para tal, ela aponta que o emprego de um navio de guerra dependerá da celebração de um outro tipo de contrato: a *LOA*.

Ao referir-se à obrigatoriedade de celebração deste documento específico, a ONU particularizou a contratação de meios navais.

3) Poderia exemplificar que tipo de falhas foram apontadas pelas inspeções realizadas pelo COE Team da UNIFIL em nossos meios que causaram maior polêmica?

R.: Quando se trata de reembolso, não devemos nos focar apenas no *COE Manual*. Para a

condução da inspeção pelo *COE Team*, como exemplo, é preciso conhecer também o *UN Peacekeeping Missions Military Aviation Manual*, o *Medical Support Manual for UN Field Missions*, as *Guidelines for Field Verification*, dentre outras.

Ocorre que há uma imensa lacuna quando se trata de inspecionar meios navais. Como comparar a inspeção de um serviço de geração de energia de um batalhão de infantaria ao de um navio? Nestes casos, muitas vezes o inspetor faz “vista grossa” ou utiliza listas que o próprio setor cria visando uma adaptação à realidade. Porém, na prática, quem as produz não pertence à Marinha e, assim, outros erros podem ocorrer.

Exemplo de erros recentes: o serviço de autossustento “*Blood and Blood Products*”, que deveria ser de responsabilidade da ONU, à luz do *COE Manual*, estava como de responsabilidade do país.

Exemplo 2: Já fomos cobrados de possuir ambulância, a fim de atender o previsto para um hospital nível 1.

4) Como o Ministério da Defesa atua junto à Marinha do Brasil para resolver as falhas apontadas por essas inspeções?

R.: O MD (SC4) possui militares *experts* em todas as doutrinas vigentes da ONU. Como já mencionado, o reembolso não se esgota apenas no *COE Manual*. Há uma série de publicações que tratam do assunto e a SC4 possui militares cursados em todas as áreas.

Diante disso, a análise é realizada de forma minuciosa e em caso de discordância encaminhamos nossas demandas à ONU, após o aval da MB.

5) Foram percebidas falhas do *COE Team* nessas inspeções, que denotem pouca familiaridade com o navio e sua aeronave? Caso afirmativo, poderia exemplificar as principais?

R.: A falta de familiaridade é visível. Todavia, o preparo dos nossos militares para reagir

adequadamente ao que é cobrado também é ruim. A fim de evitar isso, a SC4 participou da última inspeção a bordo da Fragata ‘Independência’. Em acréscimo, o último Estágio de Operações de Paz de Caráter Naval, conduzido pelo CIASC, abordou aspectos gerais de reembolso (passará a constituir a grade), visando a permitir que nossos militares conheçam um pouco a doutrina em vigor.

6) Como a Representação Brasileira Permanente junto à ONU atua junto ao *DPKO* para resolver essas disputas?

R.: Os assessores militares também não possuem *expertise* para tratar de temas relacionados ao reembolso. A fim de evitar esta lacuna, é sugerido às Forças Singulares que os mesmos realizem um “estágio” no MD antes de assumirem suas funções. Ainda assim, a falta de experiência em algumas situações faz com que a MPBJNU execute as suas atribuições nesta área com o apoio do MD (SC4).

7) O *COE Manual* apresenta falhas ou lacunas que prejudicam o atendimento das solicitações e cálculos de reembolso pagos pelo navio e sua aeronave orgânica? Caso afirmativo, em sua opinião, como se poderiam resolver tais falhas ou lacunas?

R.: O *COE Manual* sequer aponta quais valores são devidos ao emprego de um navio. Apenas os serviços de autossustento possuem tabelas com a indicação de valores de reembolso. Ademais, o uso da aeronave também possui tratativa diferente quando comparada ao emprego de aeronaves baseadas em terra.

As falhas somente poderão ser erradicadas com a implementação de melhorias ao *COE Manual*, que ocorre a cada 3 anos.

A última reunião ocorreu em janeiro de 2017, situação em que conseguimos influenciar toda a Assembleia Geral com os assuntos de cunho marítimo, e obtivemos aprovação de duas demandas (de 7 que propusemos). Vale citar que uma outra proposta,

embora não aprovada por falta de unanimidade (perdemos por falta de um único voto), poderá ser apresentada como sendo do próprio Secretariado em 2020.

8) O reembolso pago pela ONU compensa financeiramente os gastos relativos à preparação e à manutenção do navio e sua aeronave orgânica, enquanto desdobrados na UNIFIL? Caso negativo, qual a razão (ou razões) de enviar nossos meios?

R.: Cumpre ressaltar que o preparo e emprego de meios ocorrem, primordialmente, em território nacional e em Reais. O reembolso, por sua vez, é realizado em dólares. Ou seja, o retorno depende do câmbio vigente. O reembolso, atualmente, está em torno de 50%.