



SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL

PAUTA DA 7ª REUNIÃO

(2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura)

**07/04/2016
QUINTA-FEIRA
às 10 horas**

**Presidente: Senador Aloysio Nunes Ferreira
Vice-Presidente: Senador Valdir Raupp**



Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

**7ª REUNIÃO, ORDINÁRIA, DA 2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 55ª
LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 07/04/2016.**

7ª REUNIÃO, ORDINÁRIA
Quinta-feira, às 10 horas

SUMÁRIO

1ª PARTE - DELIBERATIVA

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	MSF 9/2016 - Não Terminativo -	SEN. VANESSA GRAZZIOTIN	11
2	MSF 14/2016 - Não Terminativo -	SEN. ANA AMÉLIA	52
3	MSF 17/2016 - Não Terminativo -	SEN. LASIER MARTINS	100
4	PLS 398/2014 - Não Terminativo -	SEN. FERNANDO BEZERRA COELHO	165
5	PLS 538/2015 - Não Terminativo -	SEN. EDUARDO AMORIM	180
6	PLC 71/2012 - Não Terminativo -	SEN. VALDIR RAUPP	190

7	AVS 59/2015 - Não Terminativo -	SEN. VALDIR RAUPP	201

2ª PARTE - AUDIÊNCIA PÚBLICA

FINALIDADE	PÁGINA
Audiência Pública, em atendimento ao § 2º do Artigo 103 do Regimento Interno do Senado Federal, com o Ministro de Estado da Defesa, para prestar informações no âmbito de suas competências.	315

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL - CRE

PRESIDENTE: Senador Aloysio Nunes Ferreira

VICE-PRESIDENTE: Senador Valdir Raupp

(19 titulares e 19 suplentes)

TITULARES			SUPLENTE
Bloco de Apoio ao Governo(PDT, PT)			
Jorge Viana(PT)	AC (61) 3303-6366 e 3303-6367	1 José Pimentel(PT)	CE (61) 3303-6390 /6391
Lindbergh Farias(PT)	RJ (61) 3303-6427	2 Telmário Mota(PDT)	RR (61) 3303-6315
Gleisi Hoffmann(PT)	PR (61) 3303-6271	3 VAGO(23)	
Lasier Martins(PDT)	RS (61) 3303-2323	4 Humberto Costa(PT)	PE (61) 3303-6285 / 6286
Cristovam Buarque(PPS)	DF (61) 3303-2281	5 VAGO(16)	
Ana Amélia(PP)	RS (61) 3303 6083	6 Benedito de Lira(PP)(13)	AL (61) 3303-6148 / 6151
Maioria (PMDB)			
Edison Lobão(PMDB)	MA (61) 3303-2311 a 2313	1 João Alberto Souza(PMDB)	MA (061) 3303-6352 / 6349
Roberto Requião(PMDB)	PR (61) 3303-6623/6624	2 Raimundo Lira(PMDB)	PB (61) 3303.6747
Sérgio Petecção(PSD)(18)(17)	AC (61) 3303-6706 a 6713	3 Marta Suplicy(PMDB)(20)	SP (61) 3303-6510
Valdir Raupp(PMDB)(19)	RO (61) 3303-2252/2253	4 Romero Jucá(PMDB)	RR (61) 3303-2112 / 3303-2115
Ricardo Ferraço(PSDB)	ES (61) 3303-6590	5 Hélio José(PMDB)	DF (61) 3303-6640/6645/6646
Bloco Parlamentar da Oposição(PSDB, DEM, PV)			
José Agripino(DEM)	RN (61) 3303-2361 a 2366	1 Ronaldo Caiado(DEM)	GO (61) 3303-6439 e 6440
Aloysio Nunes Ferreira(PSDB)	SP (61) 3303-6063/6064	2 Flexa Ribeiro(PSDB)	PA (61) 3303-2342
Tasso Jereissati(PSDB)(9)	CE (61) 3303-4502/4503	3 José Serra(PSDB)	SP (61) 3303-6651 e 6655
Paulo Bauer(PSDB)(11)(14)	SC (61) 3303-6529	4 Antonio Anastasia(PSDB)(12)(15)(9)	MG (61) 3303-5717
Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PCdoB, PPS, PSB, REDE)			
Fernando Bezerra Coelho(PSB)	PE (61) 3303-2182	1 João Capiberibe(PSB)	AP (61) 3303-9011/3303-9014
Vanessa Grazziotin(PCdoB)	AM (61) 3303-6726	2 Lídice da Mata(PSB)	BA (61) 3303-6408
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR, PRB)			
Eduardo Amorim(PSC)	SE (61) 3303 6205 a 3303 6211	1 Marcelo Crivella(PRB)	RJ (61) 3303-5225/5730
Magno Malta(PR)	ES (61) 3303-4161/5867	2 Wellington Fagundes(PR)	MT (61) 3303-6213 a 6219

- (1) Em 25.02.2015, foram designados os Senadores Jorge Viana, Lindbergh Farias, Gleisi Hoffmann, Lasier Martins e Cristovam Buarque como membros titulares; e os Senadores José Pimentel, Telmário Mota, Delcídio do Amaral, Humberto Costa e Marta Suplicy como membros suplentes, pelo Bloco de Apoio ao Governo, para compor a CRE (Of. 8/2015-GLDBAG).
- (2) Em 25.02.2015, os Senadores Eduardo Amorim e Magno Malta foram designados membros titulares; e os Senadores Marcelo Crivella e Wellington Fagundes, como membros suplentes pelo Bloco Parlamentar União e Força, para compor a CRE (Of. 04/2015-BLUFOR).
- (3) Em 25.02.2015, os Senadores Fernando Bezerra e Vanessa Grazziotin foram designados membros titulares; e os Senadores João Capiberibe e Lídice da Mata, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia, para compor a CRE (Of. 9/2015-GLBSD).
- (4) Em 25.02.2015, o Senador José Agripino foi designado membro titular e o Senador Ronaldo Caiado, como suplente pelo Bloco Parlamentar da Oposição, para compor a CRE (Ofs. 1 a 5/2015-GLDEM).
- (5) Em 26.02.2015, os Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Antônio Anastasia e Paulo Bauer foram designados membros titulares; e os Senadores Flexa Ribeiro, José Serra e Tasso Jereissati, como suplentes pelo Bloco Parlamentar da Oposição, para compor a CRE (Of. 04/2015-GLPSDB).
- (6) Em 02.03.2015, a Senadora Ana Amélia foi designada membro titular e o Senador Ciro Nogueira membro suplente pelo Partido Progressista, para compor a CRE (Mem. 35 e 36/2015-GLPPP).
- (7) Em 04.03.2015, os Senadores Edison Lobão, Roberto Requião, Luiz Henrique, Eunício Oliveira e Ricardo Ferraço foram designados membros titulares; e os Senadores João Alberto Souza, Raimundo Lira, Valdir Raupp, Romero Jucá e Hélio José, como membros suplentes, pelo Bloco da Maioria, para compor a CRE (Of. 018/2015-GLPMDB).
- (8) Em 04.03.2015, o Partido Progressista passa a integrar o Bloco de Apoio ao Governo (Of. 19/2015-GLDBAG).
- (9) Em 06.03.2015, o Senador Tasso Jereissati foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Antônio Anastasia, que passou a ocupar vaga de membro suplente (Of. 45/2015-GLPSDB).
- (10) Em 10.03.2015, a Comissão reunida elegeu os Senadores Aloysio Nunes Ferreira e Luiz Henrique, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente deste colegiado (Of. nº 1/2015-CRE).
- (11) Em 13.03.2015, o Senador Antonio Anastasia foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Paulo Bauer (Of. 62/2015-GLPSDB).
- (12) Em 13.03.2015, o Senador Cássio Cunha Lima foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Antonio Anastasia (Of. 63/2015-GLPSDB).
- (13) Em 17.03.2015, o Senador Benedito de Lira foi designado membro suplente pelo Bloco de Apoio ao Governo, em substituição ao Senador Ciro Nogueira(Of. 35/2015-GLDBAG).
- (14) Em 05.05.2015, o Senador Paulo Bauer foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Antonio Anastasia (Of. 106/2015-GLPSDB).
- (15) Em 05.05.2015, o Senador Antonio Anastasia foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Cássio Cunha Lima, que deixou de compor a Comissão (Of. 105/2015-GLPSDB).
- (16) Em 05.05.2015, vago em virtude de a Senadora Marta Suplicy ter deixado de compor a Comissão (Of. 66/2015-GLDBAG).
- (17) Em 11.05.2015, vago em virtude do falecimento do Senador Luiz Henrique, ocorrido em 10.05.2015.
- (18) Em 07.07.2015, o Senador Sérgio Petecção foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Maioria, em vaga existente (Of. 186/2015-GLPMDB).
- (19) Em 30.09.2015, o Senador Valdir Raupp foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Maioria, em substituição ao Senador Eunício Oliveira, que deixa de compor a comissão(Of. 252/2015-GLPMDB).
- (20) Em 30.09.2015, a Senadora Marta Suplicy foi designada membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Maioria, em substituição ao Senador Valdir Raupp, que passa a titular (Of. 254/2015-GLPMDB).
- (21) Em 1º.10.2015, a Comissão reunida elegeu o Senador Valdir Raupp Vice-Presidente deste colegiado (Of. nº 44/2015-CRE).

(22) Em 16.02.2016, o PV passou a compor o Bloco Parlamentar da Oposição (Of. s/n).

(23) Em 29.03.2016, o Senador Delcídio do Amaral deixa de compor a Comissão pelo Bloco de Apoio ao Governo (Ofícios nºs 25 a 29/2016-GLDBAG).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: QUINTAS-FEIRAS 10:00 HORAS
SECRETÁRIO(A): JOSÉ ALEXANDRE GIRÃO MOTA DA SILVA
TELEFONE-SECRETARIA: 61 3303-3496
FAX: 3303-3546

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES:
E-MAIL: cre@senado.gov.br



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

**2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
55ª LEGISLATURA**

**Em 7 de abril de 2016
(quinta-feira)
às 10h**

PAUTA
7ª Reunião, Ordinária

**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA
NACIONAL - CRE**

1ª PARTE	Deliberativa
2ª PARTE	Audiência Pública
Local	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 7

1ª PARTE

PAUTA

ITEM 1

MENSAGEM (SF) Nº 9, de 2016

- Não Terminativo -

Submete à apreciação do Senado Federal, de conformidade com o art. 52, inciso IV, da Constituição Federal, e com o art. 39, combinado com o art. 46 da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, o nome do Senhor LEONARDO CARVALHO MONTEIRO, Ministro de Segunda Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na República da Mauritânia.

Autoria: Presidente da República

Relatoria: Senadora Vanessa Grazziotin

Relatório: Pronto para deliberação

Observações:

1) *Leitura do relatório nos termos do art. 383 do Regimento Interno do Senado Federal.*

Textos da pauta:

[Relatório](#)

[Anexos](#)

[Avulso da matéria](#)

ITEM 2

MENSAGEM (SF) Nº 14, de 2016

- Não Terminativo -

Submete à apreciação do Senado Federal, de conformidade com o art. 52, inciso IV, da Constituição Federal, e com o art. 39, combinado com o art. 46 da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, o nome do Senhor Aldemo Serafim Garcia Júnior, Ministro de Segunda Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na República Democrática do Timor-Leste.

Autoria: Presidente da República

Relatoria: Senadora Ana Amélia

Relatório: Pronto para deliberação

Observações:

1) *Leitura do relatório nos termos do art. 383 do Regimento Interno do Senado Federal.*

Textos da pauta:

[Relatório](#)

[Anexos](#)

[Avulso da matéria](#)

ITEM 3

MENSAGEM (SF) Nº 17, de 2016

- Não Terminativo -

Submete à apreciação do Senado Federal, de conformidade com o art. 52, inciso IV, da Constituição Federal, e com o art. 39, combinado com o art. 41 da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, o nome do Senhor NEDILSON RICARDO JORGE, Ministro de Primeira Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na República da África do Sul e,

cumulativamente, no Reino do Lesoto e na República de Maurício.

Autoria: Presidente da República

Relatoria: Senador Lasier Martins

Relatório: Pronto para deliberação.

Observações:

1) *Leitura do relatório nos termos do art. 383 do Regimento Interno do Senado Federal.*

Textos da pauta:

[Relatório](#)

[Anexos](#)

[Avulso da matéria](#)

ITEM 4

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 398, de 2014

- Não Terminativo -

Dispõe sobre a pesquisa e lavra de recursos minerais em faixa de fronteira de que trata o art. 176, § 1º, da Constituição Federal.

Autoria: Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI)

Relatoria: Senador Fernando Bezerra Coelho

Relatório: Pela aprovação com uma emenda que apresenta.

Observações:

Em 03/12/2015, a Matéria constou da Pauta.

Textos da pauta:

[Relatório](#)

[Avulso da matéria](#)

ITEM 5

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 538, de 2015 - Complementar

- Não Terminativo -

Dá nova redação ao parágrafo único do art. 199 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) para dispensar da aprovação do Congresso Nacional tratados que disponham sobre troca de informações com Estados estrangeiros.

Autoria: Senador Ricardo Ferraço

Relatoria: Senador Eduardo Amorim

Relatório: Pela rejeição do Projeto.

Observações:

Em 18/02/2016, a Matéria constou da Pauta.

Textos da pauta:

[Relatório](#)

[Avulso da matéria](#)

[Parecer aprovado na comissão \(CCJ\)](#)

ITEM 6

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 71, de 2012

- Não Terminativo -

Dispõe sobre a organização de brigadas de incêndio voluntárias.

Autoria: Deputado Sandes Júnior

Relatoria: Senador Valdir Raupp

Relatório: Pela aprovação com uma emenda que apresenta.

Observações:

Em 18/02/2016, a Matéria constou da Pauta.

Textos da pauta:

[Relatório](#)

[Avulso da matéria](#)

ITEM 7

AVISO Nº 59, de 2015

- Não Terminativo -

Encaminha ao Senado Federal, cópia do Acórdão nº 2252/2015 - TCU - Plenário, referida a deliberação acompanhada dos respectivos Relatórios e Votos, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional que tem por objetivo avaliar os aspectos de governança do conjunto políticas públicas para o fortalecimento da faixa. TC-014.387/2014-0.

Autoria: Tribunal de Contas da União

Relatoria: Senador Valdir Raupp

Relatório: Pelo conhecimento e arquivamento.

Observações:

Em 18/02/2016, a Matéria constou da Pauta.

Textos da pauta:

[Relatório](#)

[Avulso da matéria](#)

2ª PARTE

Audiência Pública

Assunto / Finalidade:

Audiência Pública, em atendimento ao § 2º do Artigo 103 do Regimento Interno do Senado Federal, com o Ministro de Estado da Defesa, para prestar informações no âmbito de suas competências.

Observações:

Artigo do RISF:

Art. 103. À Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional compete emitir parecer sobre:

.....

§ 2º A Comissão promoverá audiências públicas, no início de cada sessão legislativa, com os Ministros das Relações Exteriores e da Defesa para prestarem informações no âmbito de suas competências.

Convidado:

Aldo Rebelo

- Ministro de Estado da Defesa

1ª PARTE - DELIBERATIVA

1

RELATÓRIO Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre a Mensagem nº 9, de 2016 (Mensagem nº 38, de 2016, na origem), da Presidente da República, que *submete à apreciação do Senado Federal a indicação do Senhor LEONARDO CARVALHO MONTEIRO, Ministro de Segunda Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na República Mauritânia.*

RELATORA: Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**

De conformidade com o art. 52, inciso IV, da Constituição Federal, e com a Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, vem à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a Mensagem nº 9, de 2016, que submete à apreciação do Senado Federal a indicação do Senhor Leonardo Carvalho Monteiro, Ministro de Segunda Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na República da Mauritânia. O Ministério das Relações Exteriores encaminhou o currículo do referido diplomata, do qual extraio as informações que passo a relatar.

Filho de Ivan Carvalho Monteiro e Zenaide Carvalho Monteiro, o Sr. Leonardo Carvalho Monteiro nasceu em 22 de junho de 1958, em São Paulo, SP.

Formou-se em Letras pela Universidade Mackenzie/SP em 1979 e ingressou no Curso de Preparação à Carreira Diplomática do Ministério das Relações Exteriores em 1982. Foi nomeado Terceiro-Secretário em 1983 e promovido a Segundo-Secretário em 1987, a Primeiro-Secretário em 1997, a Conselheiro em 2006 e a Ministro de Segunda Classe em 2015.

Entre as funções desempenhadas ao longo de sua carreira na Secretaria de Estado cabe mencionar as de assistente na Inspeção-Geral de

Finanças (1983-1986); assessor e Subchefe da Direção-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros (1994-1997); Subchefe da Divisão do Pessoal (2005-2006); assessor do Departamento do Serviço Exterior (2006-2007) e coordenador da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (2007-2010).

No exterior, serviu na Embaixada em Copenhague (1986-88); no Consulado-Geral em Ciudad del Este como Cônsul-Geral Adjunto (1988-91); no Consulado-Geral em Barcelona, também como Cônsul-Geral Adjunto (1997-2000); nas Embaixadas em Wellington (2000-03) e em Varsóvia (2003-05); em missão transitória na Embaixada em Islamabad, como Encarregado de Negócios (2006-2007); no Consulado-Geral em Paris como Cônsul-Geral Adjunto (2010-2014) e na Embaixada em Jacarta como Ministro-Conselheiro e Encarregado de Negócios (de 2014 até o presente).

Segundo documento informativo anexado pelo Ministério das Relações Exteriores, a República da Mauritânia conta com população de 3,8 milhões de habitantes (dados de 2013) e Produto Interno Bruto – PIB – nominal da ordem de US\$ 4,3 bilhões (estimativa de 2014), sendo uma república semipresidencialista. Praticamente 100% de sua população pratica a religião muçulmana.

O Brasil estabeleceu relações diplomáticas com a Mauritânia em 1960, e nossa Embaixada em Nouakchott foi aberta em 2010, após a Mauritânia haver restabelecido a normalidade institucional que havia sido rompida com um golpe de Estado em agosto de 2008.

Em 2012 foi assinado Acordo de Cooperação Técnica com o Brasil e no mesmo ano paramédicos do Instituto Nacional de Cardiologia (INC) realizaram duas missões à Mauritânia, para capacitar paramédicos mauritanos em apoio a cirurgias cardíacas.

Ainda em 2012, foram entregues à Mauritânia duas aeronaves A-29 Super Tucano, adquiridas pela Força Aérea da Mauritânia, no valor aproximado de US\$ 40 milhões. A Embraer também vendeu ao governo mauritano aeronave civil (ERJ-145XR), entregue em julho de 2014.

A informação enviada pelo Itamaraty registra também a presença de cooperação humanitária brasileira que vem ocorrendo por meio dos

organismos especializados das Nações Unidas, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em apoio a refugiados malineses na Mauritânia e a programas de segurança alimentar e nutricional no país.

No tocante às relações econômicas, o fluxo comercial bilateral cresceu cerca de 400% desde 2003, sendo que o Brasil tem amplo superávit. Em 2014, o valor das vendas brasileiras à Mauritânia somou US\$ 106 milhões, com compras de apenas US\$ 137 mil. O Brasil exporta para a Mauritânia principalmente açúcares e carnes e compra peles e máquinas elétricas. Segundo informa o documento encaminhado pelo Itamaraty, há potencial para a expansão das relações econômicas.

A comunidade brasileira na Mauritânia é estimada em seis pessoas, que atuam em ONGs internacionais ou realizam atividades de cunho humanitário e social.

Diante da natureza da matéria ora apreciada, eram essas as considerações a serem feitas no âmbito do presente Relatório.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

RELATÓRIO DE GESTÃO
EMBAIXADA DO BRASIL NA REPÚBLICA ISLÂMICA DA MAURITÂNIA
EMBAIXADOR FLÁVIO HUGO LIMA ROCHA JUNIOR

a) Avaliação da evolução do quadro interno da Mauritânia

A conjuntura interna do país foi marcada, no período de 2010 a 2015, por um impasse político. Em que pese a vitória do Presidente Abdel Aziz nas eleições de 2009, na esteira dos "Acordos de Dacar", a oposição dita radical se recusou a reconhecer os resultados das urnas. Ao dar-se conta, porém, que a comunidade internacional não iria intervir a seu favor, a oposição radical passou a cobrar a implementação de todas as cláusulas previstas nos referidos acordos, como, por exemplo, a realização de amplas consultas com todas as forças políticas do país e o estabelecimento de um Governo inclusivo. A posição do Presidente Aziz foi a de considerar superados os pontos acordados em Dacar, uma vez que seus adversários nem sequer haviam reconhecido sua vitória nas urnas.

2. Após um breve período de acalmia, a eclosão da chamada "Primavera Árabe" deu novo impulso às atividades da oposição radical, que passou a exigir, nas ruas, a saída do Presidente. Inúmeras manifestações se sucederam nas principais cidades do país, sem contudo abalar o apoio recebido pelo Presidente da população em geral e das Forças Armadas.

3. Nesse contexto, a desconfiança entre a maioria presidencial e a oposição radical só fez crescer e impediu qualquer entendimento que pudesse desanuviar o ambiente político. A oposição radical acusa o Presidente de dirigir o país de forma unilateral e centralizadora, em prejuízo dos quadros e instituições mauritanos. Já o Presidente declara, a propósito, que o papel da oposição é o de....fazer oposição ao Governo. As tentativas de estabelecimento de um diálogo político entre as partes nunca prosperaram. Como resultado, a oposição radical optou pelo boicote das eleições municipais, legislativas e presidenciais. O candidato Abdel Aziz foi, assim, reeleito sem grande dificuldade em 2014. A política da "cadeira vazia" tem, entretanto, seus limites e poderá trazer consequências negativas de médio e longo prazo para a oposição.

4. No campo econômico, a Mauritânia apresentou bons resultados macroeconômicos, com crescimento a taxas de 5% em média nos últimos anos. Com o apoio do FMI, o Governo manteve a inflação baixa, colocou ordem nas contas públicas, racionalizou despesas e aumentou investimentos em obras nos setores de energia, transportes e fornecimento de água. Durante o período de alta de preços do minério de ferro, o país pôde também elevar o nível das reservas cambiais. No entanto, apesar dos avanços registrados e reconhecidos pela comunidade internacional, verifica-se que muito pouco mudou na vida do cidadão comum. À luz dos altos níveis de desemprego e pobreza, prevalece a percepção de que a riqueza amealhada nos últimos anos está longe de beneficiar a todos.

5. Não se poderia falar de pobreza sem mencionar a questão da escravidão ou, como prefere o Governo, das seqüelas da escravidão no país. É inegável que, por razões

históricas, sociais, culturais e religiosas, a escravidão ainda afeta um segmento considerável da população, sobretudo no interior, em pleno deserto. É cada vez mais combativa a atuação de entidades de direitos humanos na Mauritânia, que acusam o Governo (e a elite arabo-bérbere) de escravocrata e racista. Ao adotar uma postura defensiva e reativa, o Governo dá pouca margem a iniciativas de cooperação por parte da comunidade internacional.

6. O grande êxito da administração Abdel Aziz foi a questão da segurança e da luta contra o terrorismo. O Presidente empreendeu ampla reforma das Forças Armadas e de segurança, criou tropas de elite e dotou o país dos armamentos necessários para conter a ameaça terrorista. Passou a combater os grupos radicais mesmo além das fronteiras do país. Como resultado, a Mauritânia passou de "elo fraco" a parceiro incontornável na luta contra o terrorismo na região do Saara/Sahel. O sucesso no combate ao terrorismo propiciou renovado interesse dos parceiros ocidentais pela Mauritânia. Nouakchott se tornou parada obrigatória de altas autoridades civis e militares estrangeiras e de funcionários internacionais.

7. Na área da política externa, o Presidente Aziz procurou reforçar a inserção do país no mundo árabe (ruptura de relações diplomáticas com Israel), bem como buscar novas parcerias (Brasil, Japão, Turquia e Irã entre outros) de modo a diminuir sua dependência dos parceiros tradicionais (EUA e UE). Passou a disputar posições importantes em eleições em organismos internacionais (Conselho de Segurança, UIT entre outros). No entanto, os desafios ligados à luta contra o terrorismo na região deram ensejo à iniciativa mais ousada da diplomacia mauritana, que foi a de criar o G-5 Sahel (Chad, Níger, Mali, Burkina Faso, além da Mauritânia). O Grupo prevê em suas atividades uma abordagem integrada da questão da segurança regional ao incorporar os aspectos de desenvolvimento político, econômico e social. A Presidência de turno da UA em 2014, que cabia ao grupo da África do Norte, veio a cair, em razão de uma série de circunstâncias, "no colo" do Presidente Aziz. Este último soube auferir dividendos políticos do cargo, tanto no plano interno como externo, e pôde ainda ampliar os horizontes da diplomacia mauritana (Reunião do G-20, Co-presidência da cúpula EUA-África etc.).

b) Avaliação da evolução do relacionamento bilateral em todos os seus principais aspectos

08. A abertura de Embaixada residente do Brasil em Nouakchott, em abril de 2010, gerou grande expectativa no lado mauritano. A Mauritânia vê o Brasil como um caso de sucesso, que poderia vir a se tornar fonte alternativa de bens e serviços, tecnologia e capitais para o desenvolvimento do país.

09. Nessa nova etapa das relações bilaterais, ênfase inicial foi dada à cooperação técnica. Já em novembro de 2010, a Embaixada organizou visita de missão da ABC com o objetivo de identificar áreas onde houvesse demanda do lado mauritano por projetos de cooperação. Três áreas foram consideradas prioritárias: desenvolvimento rural; pesca; e saúde. Nos meses subsequentes, foram elaborados os projetos de modernização pedagógica da "Escola Nacional de Formação e Difusão Agrícola" de Kaedi e de formação de quadros para o Ministério da Pesca. Com respeito à saúde, foi prevista a elaboração de projeto no domínio da cirurgia cardíaca à semelhança de acordos já firmados com outros países da região. No entanto, dois obstáculos de monta impediram a execução dos projetos até a data de hoje. Em primeiro lugar, o quadro de severas

restrições orçamentárias forçou a ABC a redimensionar suas atividades e adiar projetos. Em segundo lugar, o Acordo Quadro de Cooperação Técnica, assinado em fevereiro de 2012, não foi ainda ratificado pelo Congresso Nacional.

10. No campo político, o relacionamento bilateral conheceu importantes avanços. Em abril de 2012, o então Chanceler Antônio de Aguiar Patriota realizou visita oficial à Mauritânia, tornando-se o primeiro Ministro das Relações Exteriores do Brasil a visitar o parceiro africano. Na ocasião, foi recebido pelo Presidente Aziz e firmou com o Chanceler mauritano os seguintes atos: Memorandum de Entendimento para a Criação de Comissão Mista de Cooperação; Acordo de Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos, Oficiais e/ou de Serviço; e Acordo sobre Trabalho Remunerado por parte de Dependentes do Pessoal Diplomático, Consular, Militar, Administrativo e Técnico. Os dois projetos de cooperação mencionados no parágrafo 9º foram, igualmente, firmados pelos dois Chanceleres. Em dezembro de 2012, o Chanceler Hamadi retribuiu a visita do Ministro Patriota. Em Brasília, o Chanceler Hamadi firmou com seu anfitrião Acordo de Consultas Políticas. Seguiu, então, para São Paulo, onde manteve encontros na Câmara de Comércio Árabe-Brasileira e com empresários da indústria do Açúcar.

11. Na área da defesa, os dois países estabeleceram uma importante parceria. Com efeito, a Mauritânia adquiriu com recursos próprios duas aeronaves Super Tucano, além de peças de reposição e serviços de assistência técnica. Essas aeronaves se juntaram a um lote de aviões tucanos adquiridos da França de segunda mão. O lado mauritano negocia hoje uma série de projetos com a Embraer Defesa como, por exemplo, a aquisição de novas aeronaves Super Tucano e a modernização dos Tucanos adquiridos da França. Paralelamente, o Ministro Celso Amorim recebeu, em dezembro de 2012, a visita de seu homólogo mauritano. As duas partes examinaram um bom número de projetos de cooperação. O lado brasileiro ofereceu vagas em suas Academias Militares para candidatos mauritanos, bem como ofereceu formação a pilotos e mecânicos de Super Tucanos. Desde então, 5 equipes brasileiras de treinamento realizaram missão de 3 meses na base aérea de Atar, na região central da Mauritânia. Seguiu-se visita a Brasília do Chefe do Estado-Maior Conjunto da Mauritânia a convite do General de Nardi. Registre-se, por fim, a visita ao Porto de Nouakchott do "Navio Patrulha Oceânico APA" em março de 2013.

12. A abertura de Embaixada residente em Nouakchott teve impacto positivo nas exportações brasileiras para a Mauritânia. De US\$ 105 milhões em 2010, as exportações atingiram seu ápice em 2012 com o montante de US\$ 198 milhões. Em 2014, verificou-se um decréscimo das exportações para US\$ 106 milhões, seguindo uma tendência observada no intercâmbio comercial do Brasil em geral. A meu convite, missão da Câmara de Comércio Árabe-Brasileira realizou visita a Nouakchott, em novembro de 2011. Na oportunidade, a missão reuniu-se com representantes da Câmara de Comércio, Indústria e Agricultura da Mauritânia e do Governo. Manteve, ainda, encontros com uma série de operadores locais das áreas de material de construção, produtos farmacêuticos e produtos agrícolas. Os bons contatos então estabelecidos deveriam propiciar novos encontros no Brasil e na Mauritânia. A crise política no norte do Mali inibiu, entretanto, novas iniciativas.

13. Sem contar com um Setor Comercial estruturado, ocupei-me pessoalmente de receber as visitas de empresários mauritanos e brasileiros. Procurei colocá-los em contato com as referidas Câmaras de Comércio, bem como orientá-los em seus deslocamentos no

Brasil. Registro que recebi a visita, em mais de uma ocasião, de empresário brasileiro do setor de pesca interessado em importar sardinhas diretamente da Mauritânia. Tendo em vista que o Brasil não adquire praticamente nada no mercado local, procurei encorajar o empresário em seus contatos com operadores mauritanos. Tal iniciativa não rendeu, porém, frutos, visto que a questão da equivalência de certificados sanitários não foi ainda resolvida.

14. Encontra-se em negociação a dívida externa bilateral, que monta a cerca de US\$ 50 milhões. Após a decisão do Governo brasileiro de perdoar grande parte da dívida soberana de países africanos, autoridades financeiras do Brasil e da Mauritânia deram início a conversações sobre o tema.

15. O quadro de severas restrições orçamentárias (e recursos humanos reduzidos) desencorajou toda e qualquer iniciativa no campo cultural. Devo reconhecer que a falta de infraestrutura no país (não há teatros, cinemas, salas de espetáculo etc.) dificulta a identificação de parceiros para a montagem de projetos culturais. Ademais, dada a inexistência de público para eventos culturais (a exceção da música popular de tipo "hip-hop" e "rap" que atraem os jovens), toda iniciativa deve ser avaliada necessariamente pelo prisma do custo e benefício. Creio, entretanto, que a Embaixada deveria explorar a possibilidade de abertura de Litorado nesta capital, tão logo os recursos financeiros estejam disponíveis.

16. Na esfera da assistência humanitária, o Brasil pôde prestar contribuição significativa em face da crise dos refugiados malienses em território mauritano. Por intermédio do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, o Brasil fez doação de US\$ 300 mil para a compra de barracas para o campo de M'bera, próximo à fronteira entre os dois países. No mesmo ano de 2012, por intermédio do Programa Mundial de Alimentos, o Brasil doou 1500 T de arroz para os refugiados malienses, em operação estimada em US\$ 760 mil. No auge da crise, o campo de M'bera chegou a abrigar 70 mil refugiados. O Brasil doou, também, US\$ 100 mil para as atividades da UNICEF de combate à desnutrição infantil aguda. Nesse quadro, participei de missão da UNICEF em Kaedi, no sul do país, para visitar os programas desenvolvidos com o apoio brasileiro e de outros parceiros.

17. Com relação aos serviços consulares, nada tenho a registrar de maneira especial. A comunidade brasileira é mínima, de cerca de uma dezena de pessoas. A Embaixada tem procurado manter contato permanente com a comunidade. Na área de concessão de vistos (VITUR e VITEM - II), o número de consultas diárias não ultrapassa 2. O alto custo do bilhete aéreo Mauritânia - Brasil - Mauritânia reduz o interesse por parte de turistas mauritanos. Cresce, entretanto, a procura de informações por parte de cidadãos sírios em busca de refúgio no Brasil.

18. À luz do que precede, alinho, a seguir, algumas sugestões que acredito poderiam dar novo impulso ao relacionamento bilateral. No campo político, devo registrar que já me foi dito, inclusive pelo próprio interessado, que seria desejo do Presidente Abdel Aziz visitar o Brasil. O lado mauritano acredita que uma visita em nível presidencial seria o próximo passo a ser dado no processo de adensamento das relações. Ciente da sobrecarregada agenda internacional da Senhora Presidenta, sugeri um encontro à margem da última reunião do G20 em Brisbane, em novembro de 2014, que não pôde se realizar. Mantenho, contudo, a sugestão de que se procure agendar encontro entre os dois

Presidentes à margem de outro evento internacional como a ASA ou ASPA. Creio que seria útil, igualmente, um deslocamento do Ministro Jacques Wagner à Mauritânia em retribuição da visita do ex-Ministro Radhi. Seria uma oportunidade para avançar nos temas de cooperação em matéria de defesa.

19. Na área comercial, julgo ter chegado a hora de se examinar a abertura de um SECOM em Nouakchott. A Mauritânia não deve ser vista apenas como um pequeno mercado de 3 milhões de pessoas. De fato, o país é importante "hub" comercial para países sem acesso ao mar (Mali, Níger e Burquina Faso) e conta com uma rede de operadores instalada em toda África Ocidental. Ademais, o intercâmbio comercial bilateral supera as trocas comerciais do Brasil com outros parceiros mais tradicionais no continente africano. A Mauritânia ocupa hoje o 11º lugar na lista de principais parceiros na África, à frente de países como o Camerum (Camarões), a Guiné Conacri, Moçambique, Quênia e Costa do Marfim. Por fim, penso que seria importante que se pudesse verificar junto ao MAPA/DIPOA e Ministério da Pesca quais seriam os óbices que dificultam a adoção da equivalência dos certificados sanitários.



SENADO FEDERAL
MENSAGEM Nº 9, de 2016
(Nº 38/2016, NA ORIGEM)

Senhores Membros do Senado Federal,

De conformidade com o art. 52, inciso IV, da Constituição, e com o art. 39, combinado com o art. 46 da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, submeto à apreciação de Vossas Excelências a escolha, que desejo fazer, do Senhor LEONARDO CARVALHO MONTEIRO, Ministro de Segunda Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na República Mauritânia.

Os méritos do Senhor Leonardo Carvalho Monteiro que me induziram a escolhê-lo para o desempenho dessa elevada função constam da anexa informação do Ministério das Relações Exteriores.

Brasília, 11 de fevereiro de 2016.

DILMA ROUSSEFF

Presidente da República Federativa do Brasil

EM nº 00041/2016 MRE

Brasília, 2 de Fevereiro de 2016

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

De acordo com o artigo 84, inciso XXV, da Constituição Federal, e com o disposto no artigo 39, combinado com o artigo 46, da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, submeto à apreciação de Vossa Excelência o nome de **LEONARDO CARVALHO MONTEIRO**, Ministro de Segunda Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na República da Mauritânia.

2. Encaminho, anexos, informações sobre o país e *curriculum vitae* de **LEONARDO CARVALHO MONTEIRO** para inclusão em Mensagem a ser apresentada ao Senado Federal para exame por parte de seus ilustres membros.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Mauro Luiz Jecker Vieira

INFORMAÇÃO**CURRICULUM VITAE****MINISTRO DE SEGUNDA CLASSE LEONARDO CARVALHO MONTEIRO**

CPF.: 011.082.588-83

ID.: 4415150 SSP-SP

1958 Filho de Ivan Carvalho Monteiro e Zenaide Carvalho Monteiro, nasce em 22 de junho, em São Paulo/SP

Dados Acadêmicos:

1979 Letras pela Universidade Mackenzie/SP

1982 CPCD - IRBr

Cargos:

1983 Terceiro-Secretário

1987 Segundo-Secretário

1997 Primeiro-Secretário

2006 Conselheiro, por merecimento

2015 Ministro de Segunda Classe

Funções:

1983-86 Inspetoria-Geral de Finanças, assistente

1986-88 Embaixada em Copenhague, Terceiro-Secretário e Segundo-Secretário

1988-91 Consulado-Geral em Ciudad del Este, Cônsul-Adjunto

1991-94 Consulado-Geral em Genebra, Cônsul-Adjunto

1994-97 Direção-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros, assessor e Subchefe

1997-2000 Consulado-Geral em Barcelona, Cônsul-Adjunto

2000-03 Embaixada em Wellington, Primeiro-Secretário

2003-05 Embaixada em Varsóvia, Primeiro-Secretário

2005-06 Divisão do Pessoal, Subchefe

2006-07 Departamento do Serviço Exterior, assessor

2006-07 Embaixada em Islamabad, Encarregado de Negócios em missão transitória

2007-10 Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, coordenador

2010-14 Consulado-Geral em Paris, Cônsul-Geral Adjunto

2014- Embaixada em Jacarta, Conselheiro, Ministro-Conselheiro e Encarregado de Negócios a.i.

PAULA ALVES DE SOUZA

Diretora do Departamento do Serviço Exterior

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Subsecretaria-Geral Política III

Departamento da África

Divisão da África I

MAURITÂNIA



INFORMAÇÃO OSTENSIVA
Janeiro de 2016

DADOS BÁSICOS SOBRE A MAURITÂNIA

NOME OFICIAL:	República Islâmica da Mauritânia
GENTÍLICO:	Mauritano
CAPITAL:	Nouakchott
ÁREA:	1.025.000 km ²
POPULAÇÃO (2013):	3,8 milhões
IDIOMA OFICIAL:	Árabe
PRINCIPAIS RELIGIÕES:	Islamismo (praticamente 100%)
SISTEMA DE GOVERNO:	República semipresidencialista
PODER LEGISLATIVO:	Bicameral: Assembleia Nacional (95 membros) e Senado (65 membros)
CHEFE DE ESTADO:	Mohamed Ould Abdel Aziz (desde 2008)
CHEFE DE GOVERNO:	Yahya Ould Hademine (agosto de 2014)
CHANCELER:	Hamadi Ould Meimou (setembro de 2015)
PIB NOMINAL (est. 2014):	US\$ 4,3 bilhões
PIB PPP (est. 2014):	US\$ 12,9 bilhões
PIB PER CAPITA (2014):	US\$ 1.127
PIB PPP PER CAPITA (2014):	US\$ 3.379
VARIAÇÃO DO PIB (FMI):	4% (est. 2015); 2,7% (2014); 5,8% (2013)
IDH (2014)	0,506 (156º entre 187 países avaliados)
EXPECTATIVA DE VIDA:	63,1 anos
ALFABETIZAÇÃO	45,5%
DESEMPREGO (2014):	31,2%
UNIDADE MONETÁRIA:	Ouguiya
EMBAIXADOR BRASÍLIA:	Abdoulaye Idrissa Wagne
COMUNIDADE BRASILEIRA ESTIMADA:	6

INTERCÂMBIO COMERCIAL (US\$ mil, FOB)

Brasil – Mauritânia	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Intercâmbio	96.541	79.438	104.669	105.853	160.265	198.021	180.215	106.232	141.767
Exportações	96.532	79.434	104.667	105.848	160.262	198.020	180.196	106.095	141.696
Importações	9	3	2	5	3	1	19	138	71
Saldo	96.523	79.431	104.665	105.843	160.259	198.019	180.178	105.957	141.625

– Fonte: MRE/DPR/DIC

PERFIS BIOGRÁFICOS

Mohamed Ould Abdel Aziz Presidente da República



Nascido em 20 de dezembro de 1956, em Akjoujt, cidade mineradora localizada no leste da Mauritânia. Entrou para as Forças Armadas, em 1977, e foi enviado para a Escola Militar em Meknès, Marrocos. Foi Chefe da Guarda Presidencial da Mauritânia entre 1983 e 2005.

Em 2005, participou do golpe organizado pelo Coronel Ely Ould Mohamed Vall, que depôs o Presidente Maaouya Ould Sid'Ahmed Taya. Em 2007, foi nomeado Chefe do Estado-Maior Particular do Presidente da República. Em agosto de 2008, após sua demissão do cargo, participou do golpe que depôs o Presidente Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdallahi. Tornou-se, então, Presidente do Alto Conselho de Estado da Mauritânia, responsável pelo Governo do país até a organização de eleições presidenciais. Para concorrer às eleições, Abdel Aziz afastou-se do cargo em abril de 2009. Em julho do mesmo ano, foi eleito em primeiro turno, com 52,8% dos votos. Em janeiro de 2014, foi escolhido para ocupar a Presidência de turno da União Africana, função que exerceu até janeiro de 2015.

Em julho de 2014, foi reeleito para o segundo mandato como Presidente da República.

Yahya Ould Hademine
Primeiro-Ministro



Nasceu em 1953, em Timbedra, no sudeste da Mauritânia. Formou-se em Engenharia Metalúrgica e em Ciências Aplicadas. Iniciou sua carreira, em 1979, na Sociedade Nacional de Indústria e Mineração (SNIM). Entre 1989 e 2003, foi Diretor-Geral da Companhia Árabe do Ferro e do Aço (subsidiária da SNIM). De 2003 a 2010, ocupou o cargo de Diretor-Geral da Companhia de Saneamento, Obra, Transporte e Manutenção da Mauritânia.

Foi Ministro do Equipamento e Transportes entre 2011 e agosto de 2014, quando foi nomeado Primeiro-Ministro da Mauritânia.

RELAÇÕES BILATERAIS

O Brasil reconheceu a independência da Mauritânia em 28 de novembro de 1960, e os dois países estabeleceram relações diplomáticas em 1961. O relacionamento, que era incipiente até o início da década de 2000, registrou, nos últimos anos, notável fortalecimento: houve visitas de autoridades de alto nível, abertura recíproca de embaixadas residentes, assinatura de acordos – entre eles o de cooperação técnica – e incremento das relações comerciais.

A decisão de abrir Embaixadas residentes foi anunciada em 2007. No início do ano seguinte, o Governo mauritano inaugurou sua representação permanente em Brasília. A abertura da Embaixada do Brasil em Nouakchott concretizou-se em 2010, após a Mauritânia ter restabelecido a normalidade institucional que havia sido rompida com o golpe de Estado de agosto de 2008.

A abertura de Embaixadas residentes, entre outras consequências positivas, contribuiu para tornar mais fluida a negociação de acordos bilaterais. Em fevereiro de 2012, por exemplo, foi assinado acordo de cooperação técnica. Em abril do mesmo ano, o então Ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, visitou Nouakchott. Na ocasião, três acordos foram assinados, entre eles, o Acordo Sobre Trabalho Remunerado por parte de Dependentes do Pessoal Diplomático, Consular, Militar, Administrativo e Técnico.

Em dezembro de 2012, o então Chanceler mauritano, Hamadi Ould Hamadi, veio ao Brasil. Na ocasião, visitou Brasília, onde se encontrou com o então Ministro Patriota, bem como São Paulo e Piracicaba, cidades em que manteve diálogos com operadores da área do etanol.

Cooperação técnica

O Acordo de Cooperação Técnica entre o Brasil e a Mauritânia foi celebrado em Brasília em 17 de fevereiro de 2012.

Em outubro de 2011, foi realizada missão de prospecção de projetos nas áreas de educação rural e de pesca e aquicultura, da qual participaram técnicos do Instituto Agrônomo de Pernambuco (IPA) e da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), bem como do então Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).

Além disso, em 2012, paramédicos do Instituto Nacional de Cardiologia (INC) realizaram duas missões à Mauritânia, em julho e em outubro, no âmbito de uma atividade isolada para capacitar paramédicos mauritanos do Centro Nacional de Cardiologia, em apoio a cirurgias cardíacas. A fim de dar seguimento às atividades do INC na Mauritânia, realizou-se, no dia 12 de abril de 2013, encontro entre o Diretor da ABC e o Diretor daquele Instituto. A última missão realizada no quadro da referida atividade ocorreu em dezembro de 2013, ocasião na qual se concluiu a formação em atendimento cardiológico.

Cooperação em defesa

Desde 2011, tem havido maior aproximação entre os Ministérios da Defesa do Brasil e da Mauritânia, com intensa troca de visitas de altas autoridades. Há, ainda, grande potencial de cooperação, especialmente nas áreas de indústria de defesa e aeronáutica militar.

Em dezembro de 2011, o Chefe da Força Aérea da Mauritânia, Coronel Mohamed Ould Hreïtani, realizou visita ao Brasil, no âmbito da qual participou de reuniões no Ministério da Defesa e no Comando da Aeronáutica. Na ocasião, afirmou que seu país desejaria não apenas comprar material militar do Brasil, mas também estabelecer cooperação mais ampla na área de defesa, principalmente no que diz respeito à formação de pilotos e técnicos aeronáuticos.

Em encontro com o Embaixador do Brasil em Nouakchott, em agosto de 2012, o Ministro da Defesa da Mauritânia reiterou o interesse em aprofundar os contatos entre as Forças Armadas de ambos os países, por meio, por exemplo, de escalas em Nouakchott de navios brasileiros. Ademais, manifestou desejo de assinar Memorando de Entendimento com o Ministério da Defesa brasileiro.

Em dezembro de 2012, foram entregues à Mauritânia duas aeronaves A-29 Super Tucano, adquiridas, em março, pela Força Aérea da Mauritânia. O valor aproximado da transação foi de US\$ 40 milhões, incluindo pacote de suporte logístico, treinamento e peças de reposição. Segundo informações da parte mauritana, as aeronaves serão empregadas principalmente em missões de contra insurgência. A Embraer também vendeu ao Governo mauritano aeronave civil (ERJ-145XR), que foi entregue em julho de 2014, em cerimônia que contou com a participação do próprio Presidente Abdel Aziz.

Cooperação humanitária

A cooperação humanitária brasileira com a Mauritânia tem ocorrido por meio dos organismos especializados do sistema das Nações Unidas. Em abril de 2012, foram transferidos US\$ 300.000 ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), para atender os refugiados malineses na Mauritânia. Em julho do mesmo ano, foi efetuada doação de US\$ 100.000 ao Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em apoio a programas de segurança alimentar e nutricional no país.

Comércio bilateral e investimentos

Desde 2003, o comércio bilateral cresceu cerca de 400%, e ainda há potencial para expansão das relações econômicas. O Brasil tem amplo superávit – em 2014, o

valor das vendas à Mauritânia somou US\$ 106 milhões, enquanto as compras totalizaram apenas US\$ 137 mil. Açúcares e carnes são, tradicionalmente, os principais bens exportados pelo Brasil.

Em visita ao Brasil, em 2012, o Chanceler da Mauritânia apresentou ao setor privado brasileiro oportunidades de investimento na área de energia, em especial, em projeto de desenvolvimento na área de açúcar e biocombustíveis, bem como oportunidades no setor de pesca e aquicultura.

O Diretor-Geral da Câmara de Comércio Árabe Brasileira (CCAB), Michel Alaby, realizou visita de trabalho à Mauritânia, em setembro de 2015. Foi assinado Acordo de Cooperação entre a Câmara de Comércio Árabe Brasileira e a Câmara de Comércio e Indústria da Mauritânia, com o objetivo de promover a relações entre o empresariado dos dois países. Ainda por ocasião da visita, identificou-se interesse de empresários mauritanos na importação de produtos alimentícios brasileiros. Os mesmos empresários registraram dificuldades pela falta de linha marítima direta entre os dois países, o que encarece o comércio bilateral.

Empréstimos e financiamentos oficiais

A Mauritânia possui uma dívida soberana com o Brasil de US\$ 49,5 milhões. As negociações bilaterais para a futura assinatura de um Acordo de Reestruturação já estabeleceram que o montante abatido deverá corresponder a 98% desse valor. Impasse a respeito da data de consolidação da dívida foi recentemente superado, e a perspectiva atual é que a assinatura do Acordo possa ocorrer em breve.

Uma vez concluídas as negociações, o Acordo assinado será submetido à apreciação do Senado Federal.

Assuntos consulares

A comunidade brasileira residente na Mauritânia é estimada em seis pessoas. Em sua maioria, os brasileiros atuam em ONGs internacionais e realizam atividades de cunho humanitário e social, durante períodos determinados. É bastante pequeno, igualmente, o número de turistas brasileiros que visitam o país, que se encontra em região considerada de risco para cidadãos estrangeiros oriundos de países ocidentais. O setor consular da Embaixada em Nouakchott é responsável por prestar assistência aos brasileiros que vivem na Mauritânia.

Não há acordos bilaterais de cooperação jurídica entre Brasil e Mauritânia, o que não impede a tramitação de cartas rogatórias e de pedidos de cooperação jurídica em geral, com base em promessa de reciprocidade de tratamento para casos análogos.

POLÍTICA INTERNA

Panorama e instituições políticas

A Mauritânia é uma República semipresidencialista. À semelhança do que ocorre em outros países africanos de colonização francesa, existe o cargo de Primeiro-Ministro. Sua indicação, porém, não é feita pelo Parlamento, mas pelo Presidente, que concentra grande parte das funções do Poder Executivo. O país é um Estado unitário, dividido em 13 regiões, 56 departamentos e 208 comunas.

O Parlamento é bicameral. A Assembleia Nacional (*Assemblée Nationale*) é formada por 95 deputados, eleitos para mandatos de cinco anos, por meio do voto direto e do sistema de maioria simples. O Senado é composto por 65 membros, que cumprem mandatos de seis anos. Um terço do Senado é renovado a cada dois anos.

O atual presidente, Mohamed Ould Abdel Aziz, chegou ao poder em 2008 – por meio de um golpe de Estado –, foi eleito em 2009 e reeleito em 2014. O ambiente político do país é caracterizado pela existência de diversos partidos. O partido União pela República (UPR) é a principal agremiação da maioria presidencial. O Tawassoul, oposicionista, é partido de ideologia islâmica, próximo à Irmandade Muçulmana. Há, ainda, outros grupos, como o Sawab, de filiação "baathista". A Constituição em vigor data de 1991 e é influenciada pela *sharia* (lei islâmica).

Histórico

A Mauritânia tornou-se independente em 1960, depois de seis décadas de domínio francês. À frente do movimento de independência, Mokhtar Ould Daddah instalou um regime de partido único, o Partido do Povo Mauritano (PPM). Em 1978, o Presidente foi derrubado por golpe militar.

Certa abertura política foi observada a partir de meados da década de 1980, quando eleições municipais passaram a ser realizadas. No início da década seguinte, o processo de abertura – impulsionado pelo contexto internacional – foi intensificado com a aprovação de nova Constituição e a legalização dos partidos políticos. O Coronel Maaouiya Ould Taya, no poder desde 1984, venceu as eleições de 1992 e foi reeleito em 1997 e 2003. As eleições, no entanto, foram denunciadas como amplamente fraudulentas, e a permanência de Taya no poder tornou-se cada vez mais contestada.

Em 2005, o regime autoritário de Taya foi derrubado por golpe militar liderado pelo Coronel Ely Ould Mohamed Vall, que passou a presidir o Conselho Militar, responsável pela transição política que resultou na organização, em março de 2007, das primeiras eleições presidenciais consideradas livres e justas. Candidato independente, Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdallahi foi eleito Presidente da

República, em segundo turno, com 52,8% dos votos, contra 47,1% de Ahmed Ould Daddah.

Contudo, o processo de democratização sofreu sério revés em agosto de 2008, quando o General Mohamed Ould Abdel Aziz liderou golpe que depôs o presidente Sidi Ould Cheikh Abdallahi. Com o golpe, a União Africana (UA) suspendeu a Mauritânia, e a União Europeia (UE) interrompeu todos os projetos de cooperação com o país. Eleições realizadas em 2009 – vencidas por Abdel Aziz – fizeram com que o país retornasse à normalidade institucional.

A dinâmica interna nos últimos anos (2011-2016)

Entre setembro e outubro de 2011, a maioria governista e quatro partidos da oposição reuniram-se em um "Diálogo Nacional" convocado pelo Governo. Como resultado, foi elaborado documento contendo uma série de importantes reformas, como a criação de Comissão Eleitoral Nacional Independente.

O "Diálogo Nacional" acabou por dividir os oposicionistas entre aqueles que aceitaram participar do diálogo e aqueles que, sublinhando uma suposta falta de comprometimento do Governo de Abdel Aziz com efetivas reformas, passaram a radicalizar, cada vez mais, seu discurso, denunciando as condições de vida e mesmo exigindo a renúncia de Abdel Aziz. O país, porém, não foi afetado de maneira significativa pelos eventos da chamada Primavera Árabe.

As eleições legislativas e municipais de 2013 acabaram por transcorrer em clima de tranquilidade. O partido governista fortaleceu-se, ao passo que o Tawassoul (de ideologia islâmica) e o El Wiam – que congrega elementos do período do regime militar do Coronel Taya, que governou o país entre 1984 e 2005 – passaram a ser as principais forças de oposição.

Em junho de 2014, Abdel Aziz foi reeleito. O Presidente obteve 81% dos votos, em pleito que contou com 56% de taxa de participação do eleitorado. Dessa forma, fracassou o boicote que havia sido defendido por partidos da oposição radical reunidos no Fórum Nacional para a Democracia e a Unidade (FNDU).

Indicadores demográficos e sociais

Segundo o relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 2015 (dados de 2014), o IDH do país é de 0,506, o que o coloca na 156ª posição dentre 187 países avaliados. A expectativa de vida é de 63,1 anos, e o índice de alfabetização, de 45,5%. Quase a totalidade dos mauritanos professa a fé islâmica.

O principal problema social é a persistência do trabalho escravo. De acordo com ativistas de direitos humanos, 700 mil pessoas estariam sujeitas à escravidão – proibida, em teoria, desde 1981. Em agosto de 2015, a Assembleia Nacional aprovou, por unanimidade, nova legislação de combate à escravidão no país. O novo texto

legal, que substituiu legislação de 2007, tem por objetivo preencher lacunas da lei e ajustá-la às convenções internacionais ratificadas pela Mauritânia. Movimentos sociais, contudo, acusam o governo de ser leniente com as práticas escravistas. Nesse sentido, vale ressaltar que o militante abolicionista Biram Dah Abeid obteve a segunda colocação nas eleições presidenciais de 2014, com 8,7% dos votos.

Outro passivo humanitário refere-se à rivalidade entre os mauritanos de origem árabe e os de origem negra. O país tem sido dominado pelos mauritanos árabes – o problema da escravidão afeta, sobretudo, a população de origem negra. Conflitos étnicos que ocorreram em 1989 resultaram na expulsão ou fuga de milhares de cidadãos negros do país, que buscaram refúgio no Senegal. O governo tenta superar o passivo humanitário que remonta àquela época e, nos últimos anos, deu início, entre outras medidas, ao processo de pagamento de indenizações aos familiares das vítimas do referido conflito.

POLÍTICA EXTERNA

Em razão da heterogeneidade étnica de sua população – dividida entre os descendentes de povos nômades e seminômades árabes e berberes e os de pastores africanos soninke, tukulor, bambara e wolof –, a Mauritânia conduz, desde os anos 1970, sua política externa regional buscando equilibrar-se entre as Áfricas árabe e negra. O combate ao terrorismo é outro ponto central da política externa do país, que tem de lidar com a atuação da AQMI (Al-Qaeda do Magrebe Islâmico) em seu território.

Na arena diplomática, o Presidente Abdel Aziz tem sabido manter-se equidistante do impasse protagonizado pelos dois grandes vizinhos ao norte, Marrocos e Argélia, e logrado viabilizar a inserção da Mauritânia como parceiro imprescindível das grandes potências ocidentais em suas iniciativas contra a ação de grupos extremistas no Saara-Sahel. Testemunham seu êxito nessa área as constantes visitas de autoridades militares francesas e norte-americanas do mais alto nível a Nouakchott e a criação do chamado "G5-Sahel". O grupo congrega, além da Mauritânia, Burkina Faso, o Chade, o Mali e o Níger e tem como objetivo reforçar a cooperação em matéria de luta contra o terrorismo, o crime organizado transfronteiriço e a imigração ilegal. Em janeiro de 2014, o Presidente Abdel Aziz foi escolhido para exercer o cargo de Presidente de turno da União Africana, função que ocupou até o início de 2015.

Além disso, a gestão de Abdel Aziz tem procurado reforçar a inserção do país no mundo árabe, bem como buscar novas parcerias, de modo a diminuir sua dependência em relação aos parceiros tradicionais (Estados Unidos e União Europeia). A Mauritânia passou a disputar posições importantes em eleições em organismos internacionais (Conselho de Segurança da ONU, União Internacional das Telecomunicações entre outros).

Terrorismo

O combate à Al Qaeda do Magreb Islâmico (AQMI) é assunto que ocupa boa parte da política interna e externa da Mauritânia. Apoiado por EUA e França, o país já fez incursões no território do Mali, com a autorização desse país, para combater membros da AQMI. A luta contra o terrorismo tem sido também um fator de aproximação com a Argélia.

Um dos principais êxitos da administração do Presidente Abdel Aziz tem sido o de promover a segurança do território nacional, inclusive com a utilização de aeronaves Tucano, inicialmente adquiridas da França. Não se registram intervenções bem-sucedidas de grupos terroristas desde novembro e dezembro de 2009, quando, respectivamente, três nacionais espanhóis foram sequestrados nas cercanias de

Nouadhibou, no norte do país, e dois italianos, na parte sudeste, próxima à fronteira malinesa.

Liga Árabe

Desde 1973, o país é membro da Liga Árabe. Contudo, nem sempre partilha das posições comuns aos demais membros da organização. Em 1999, por exemplo, o país sofreu pressões da Liga por ter decidido estabelecer relações diplomáticas com Israel. Dez anos depois, em janeiro de 2009, o Presidente Abdel Aziz – então na função de Chefe do Alto Conselho de Estado – determinou o rompimento unilateral das relações diplomáticas com aquele país, por ocasião da operação militar israelense então em curso em Gaza.

Saara Ocidental

Após a saída da Espanha do Saara Ocidental, em 1975, a Mauritânia ocupou cerca de 1/3 do território saaraui, ao passo que o Marrocos ocupou os 2/3 restantes. A Mauritânia, em 1979, acabou por abdicar de sua parte no terreno e reconhecer a República Árabe Saaraui Democrática (RASD). Desde então, o país tem optado por uma posição de "neutralidade positiva e construtiva" a respeito da questão, sem envolver-se diretamente no conflito entre o Marrocos, que considera o Saara Ocidental como parte de seu território, e a Frente Polisário, que busca a independência para a região.

África subsaariana

Com a África negra, a Mauritânia também buscou fortalecer as relações, tendo sido um dos fundadores da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). O país teve, porém, diferendos fronteiriços com o Senegal, que levaram à ruptura das relações diplomáticas entre 1989 e 1992. Em 2002, decidiu abandonar a organização regional que ajudara a criar. Atualmente, suas relações são boas com a maioria dos países da África Ocidental. Mesmo com o Senegal, as relações evoluíram positivamente.

Mali

Em maio de 2014, o Presidente Abdel Aziz negociou cessar-fogo entre o Governo malinês e rebeldes tuaregues. O cessar-fogo, porém, não foi obedecido. Atualmente, a Argélia tem desempenhado papel protagônico na mediação do conflito entre as autoridades malinesas e os rebeldes do Norte do país.

De toda forma, a Mauritânia tem desempenhado papel importante no que diz respeito aos refugiados do conflito no país vizinho, pois adotou política de "portas abertas", a qual já permitiu que 70 mil malineses entrassem em seu território. Cabe lembrar que o relacionamento com o Mali é caracterizado por desconfianças mútuas, tendo em conta o tradicional apoio de Nouakchott às reivindicações das populações árabes e tuaregues que habitam o Norte malinês. A Mauritânia não enviou tropas à MINUSMA, missão da ONU estabelecida em 2013 com o intuito de estabilizar o Mali, cuja normalidade institucional foi rompida com o golpe de Estado de 2012.

França

Mauritânia e França mantêm estreitos laços de cooperação. Paris tem apoiado continuamente os esforços de Nouakchott para resguardar suas fronteiras. A cooperação bilateral envolve, igualmente, transferência de tecnologia de vigilância fronteira e equipamentos de escuta, ademais de assistência em matéria de formação técnica.

Espanha

O Chanceler mauritano visitou a Espanha no primeiro semestre de 2014. Além de manterem programas de cooperação bilateral, os dois países têm diálogo profícuo na área da imigração. Ações conjuntas praticamente eliminaram o desembarque de africanos nas ilhas Canárias.

Rússia

Em maio de 2014, o Chanceler mauritano visitou Moscou. O relacionamento bilateral tem duas áreas tradicionais, a da pesca e a da capacitação de quadros – a antiga União Soviética desempenhou papel importante de centro de formação universitária para jovens mauritanos.

China

A presença da China no país é tradicional e crescente. Ao longo dos últimos quarenta anos, empresas chinesas têm participado ativamente da construção da infraestrutura do país (Porto de Nouakchott, estradas, hospitais etc.). Ao amparo de créditos subsidiados ou de generosas doações, empresas chinesas construíram, recentemente, obras de grande visibilidade em Nouakchott, como a sede do Governo e o novo prédio do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação.

Reforma do Conselho de Segurança da ONU

A Mauritânia tem defendido a necessidade de reforma do Conselho de Segurança e a criação de assentos permanentes para a África e o mundo árabe. Como membro da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), segue o posicionamento do grupo, o qual defende ser primordial que haja a expansão do Conselho de Segurança da ONU, com representação adequada do mundo islâmico. Os Estados-Membros da OCI também argumentam a favor do aumento da representação de países em desenvolvimento no Conselho, bem como do aperfeiçoamento dos seus métodos de trabalho.

A Mauritânia está comprometida com a proposta dos países africanos, consolidada no Consenso de Ezulwini, que prevê o estabelecimento de seis novos assentos permanentes com direito a veto, sendo dois para a África.

Em discurso no Debate Geral da 69ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2014, o Presidente Abdel Aziz defendeu a reforma do Conselho de Segurança, com aumento do número de membros permanentes e não permanentes. Destacou, também, que a importante posição da África no sistema internacional “a predispõe a uma representação permanente no órgão”.

ECONOMIA, COMÉRCIO E INVESTIMENTOS

Panorama econômico

País pobre, mesmo para o contexto africano – a renda per capita, segundo o FMI, é de cerca de US\$ 1.100 –, a Mauritânia tem como principal atividade econômica a mineração, que é responsável por boa parte das receitas governamentais e por 50% das exportações. O país possui uma das maiores reservas de minério de ferro do mundo e, mais recentemente, vem também desenvolvendo a exploração de cobre e ouro. Apesar da importância do setor minerador para o equilíbrio macroeconômico, ele gera menos de 3% do emprego, por ser pouco intensivo na utilização de mão de obra.

Outro setor econômico importante é o da pesca, responsável por cerca de 27% das exportações. O principal desafio econômico do país é o de dar início a processo de diversificação da economia, o que lhe permitirá ser menos dependente dos ciclos de preços das *commodities* no cenário global.

Dependente desses ciclos, a economia mauritana foi seriamente afetada pela crise financeira de 2008. O contexto político instável, que se seguiu ao golpe daquele ano, também contribuiu para deteriorar o cenário econômico interno.

Em 2009, com a recuperação da economia global e a estabilização interna decorrente da eleição presidencial, o país iniciou processo de recuperação. As relações com a comunidade internacional – desgastadas desde o golpe de 2008 – foram normalizadas, e a Mauritânia obteve a concessão de créditos oficiais, a revalidação dos esquemas de redução da dívida externa e o apoio das agências multilaterais de crédito. Em março de 2010, o governo assinou com o FMI um empréstimo de US\$ 118 milhões, com desembolso imediato de US\$ 17 milhões.

Mineração

Em seu conjunto, as receitas de exportação do setor de mineração correspondem a 50% das divisas internacionais auferidas pelo país e a cerca de 30% do PIB. Há plano de se elevar a produção de minério de ferro para 25 milhões de toneladas anuais em 2019 e para 40 milhões de toneladas anuais em 2025. Caso esse cenário venha a se concretizar, a Mauritânia passará a integrar o grupo de cinco maiores exportadores mundiais desse minério.

Petróleo e gás natural

A descoberta de petróleo em 2001 trouxe a expectativa de que o país pudesse acelerar seu crescimento econômico. De fato, em 2006, quando a produção foi iniciada, o PIB mauritano cresceu quase 12%. Problemas técnicos para extração do

óleo, no entanto, resultaram em uma produção decrescente, o que, por sua vez, foi uma das principais causas da desaceleração do PIB nos dois anos seguintes.

Perspectivas

Segundo avaliação do FMI, que enviou missão à Mauritânia em 2014, as perspectivas econômicas do país são positivas, apesar da queda dos preços internacionais do minério de ferro, principal item da pauta de exportações da Mauritânia. Projeta-se crescimento do PIB nos próximos anos, alavancado pela retomada dos volumes de pesca e do aumento das correspondentes receitas auferidas pelas licenças acordadas pelo Governo às frotas pesqueiras estrangeiras.

O panorama positivo anunciado pelo Governo e pelo FMI, porém, não esconde certa fragilidade da economia mauritana, completamente dependente do setor extrativo e sujeita, portanto, à volatilidade dos preços internacionais. Tampouco altera o fato de que os benefícios do crescimento econômico alcançam apenas aquela parcela da população inserida nos circuitos produtivos voltados para a exportação. A ausência de um setor privado desenvolvido impede o crescimento do nível de emprego e condena significativos contingentes populacionais à informalidade ou ao subemprego.

Ademais, a política econômica adotada nos últimos anos – baseada na adoção de métodos ortodoxos de gestão, no controle da inflação e na geração de importantes reservas em divisas estrangeiras – tem levado à redução das despesas públicas e dos subsídios aos derivados de petróleo, o que tem efeitos sobre as condições de vida das parcelas mais vulneráveis da população.

Avanços regulatórios

De acordo com o relatório "Doing Business 2016", do Banco Mundial, a Mauritânia ficou em 5º lugar entre os dez países que mais apresentaram avanços com relação à regulamentação das atividades de negócios, devido a reformas que compreendem a eliminação da exigência de capital mínimo para a instalação de novos negócios, melhorias no acesso a informações de crédito e redução do tempo de processamento alfandegário, por meio da emissão de guia de importação eletrônica.

ANEXOS

Cronologia histórica da Mauritânia

Séculos III-VII	Migrantes árabes e berberes expulsam os primeiros habitantes da região.
Séculos IX-X	Capital do Império de Gana localiza-se na atual Mauritânia.
1076	Guerreiros almorávidas berberes derrotam o Império de Gana.
Século XVI	Marinheiros e comerciantes europeus estabelecem entrepostos na região.
1644 a 1674	Guerra de Trinta Anos da Mauritânia opõe os berberes (derrotados) aos árabes.
Década de 1860	Tropas francesas conquistam o Sul da Mauritânia.
1904	França transforma a Mauritânia em território colonial.
1920	A Mauritânia torna-se parte da África Ocidental Francesa.
1946	A Mauritânia vira território ultramarino francês.
1957	Nouakchott é estabelecida como a capital da Mauritânia.
1958	País passa a ter direito a autogoverno.
1960	Independência da Mauritânia em 28 de novembro, sob o Governo de Mokhtar Ould Daddah.
1961	Torna-se membro da ONU (outubro).
1976	A Mauritânia invade o Saara Ocidental, após a saída espanhola da região. Três anos depois, o Governo mauritano retirou suas tropas da região.
1978	Primeiro Golpe de Estado remove Ould Daddah do poder, substituindo-o por Mustafa Ould Salek (julho).
1979	Implantação do Comitê Militar para a Salvação Nacional (junho), junta que dirige o país até 1984.
1981	Abolição oficial da escravidão.
1984	Subida ao poder de Maaouya Ould Sid'Ahmed Taya (dezembro).
1992	Taya organiza eleições e é eleito Presidente por cinco anos (janeiro).
1997	O Presidente Taya é reeleito, em pleito contestado pela oposição (dezembro).
2003	Nova reeleição de Taya, com 67% dos votos em primeiro turno (novembro).
2005	Taya é retirado do poder pelo Exército, que anuncia a criação de um Conselho Militar e organiza eleições livres e multipartidárias (agosto).
2006	Sidi Ould Cheikh Abdallahi vence as primeiras eleições democráticas da Mauritânia (março).

2008	Militares liderados pelo General Mohamed Ould Abdel Aziz retiram Abdallahi do poder (agosto); a Mauritânia é suspensa da União Africana.
2009	Organizadas novas eleições, vencidas pelo General Abdel Aziz; país é readmitido na União Africana (julho).
2011	Em setembro, partidos governistas e setores da oposição iniciam "Diálogo Nacional" com o objetivo de promover reformas no país.
2014	O Presidente Abdel Aziz é reeleito.

Cronologia das relações bilaterais

1960	Reconhecimento da Independência da Mauritânia pelo Brasil (novembro).
1961	Estabelecimento de relações diplomáticas.
1976	Visita ao Brasil do então Ministro mauritano dos Transportes e da Indústria e Comércio, Hasni Ould Didi (março).
2005	Visita do Ministro da Ciência e Tecnologia, Eduardo Campos, a Nouakchott, como enviado do Presidente brasileiro (maio); vinda a Brasília do então Primeiro-Ministro mauritano, Sghair Ould Bareck, por ocasião da Cúpula América do Sul-Países Árabes, sendo recebido pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (também maio).
2007	Encontro do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, à margem da abertura da LXII Assembleia Geral da ONU, com o então Presidente da Mauritânia, Sidi Ould Cheikh Abdallahi (setembro); anúncio da abertura de Embaixadas residentes (outubro).
2008	Abertura da Embaixada da Mauritânia em Brasília.
2010	Abertura da Embaixada do Brasil em Nouakchott.
2011	Visita do Chefe da Força Aérea da Mauritânia, Mohamed Ould Hreïtani (dezembro).
2012	Assinatura do Acordo de Cooperação Técnica (fevereiro) – aguarda promulgação pela Presidenta da República.
2012	Encontro do Ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, como seu homólogo mauritano, em Nouakchott (abril).
2012	Chanceler mauritano, Hamadi Ould Hamadi, visita o Brasil (dezembro).

Atos bilaterais

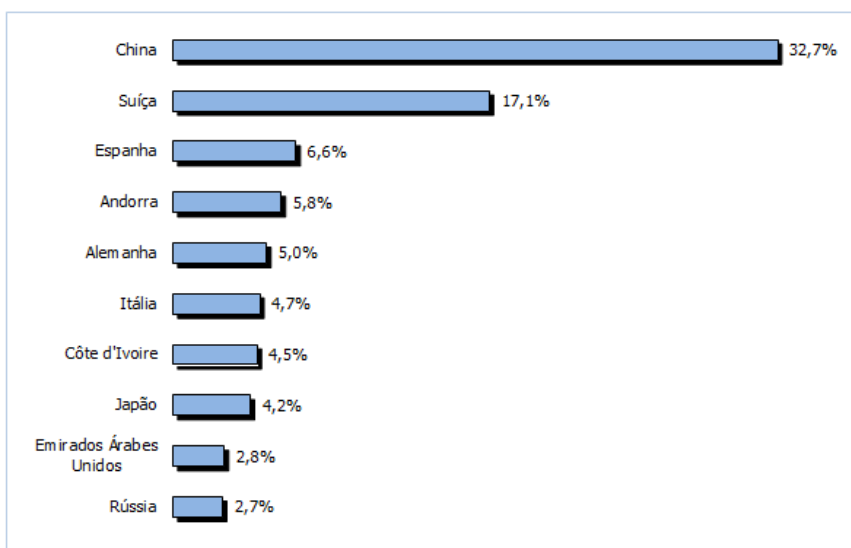
Título	Data de celebração	Entrada em vigor	Publicação	
			D.O.U.	Data
Acordo de Cooperação Técnica entre a República Federativa do Brasil e o Governo da República Islâmica da Mauritânia	17/02/2012	-	-	Aguarda promulgação pela Presidenta da República
Acordo Sobre Trabalho Remunerado por parte de Dependentes do Pessoal Diplomático, Consular, Militar, Administrativo e Técnico	26/04/2012	-	-	Em tramitação na Câmara dos Deputados
Acordo sobre Isenção de Vistos em Favor de Nacionais Portadores de Passaportes Diplomáticos, Oficiais ou de Serviço	26/04/2012	07/10/2013	192	03/10/2013

Dados econômico-comerciais
Direção das Exportações da Mauritânia
US\$ milhões

Países	2 0 1 4	Part.% no total
China	700	32,7%
Suíça	366	17,1%
Espanha	142	6,6%
Andorra	125	5,8%
Alemanha	108	5,0%
Itália	100	4,7%
Côte d'Ivoire	97	4,5%
Japão	89	4,2%
Emirados Árabes Unidos	59	2,8%
Rússia	57	2,7%
...		
Brasil	0,00	0,0%
Subtotal	1.843	86,1%
Outros países	297	13,9%
Total	2.140	100,0%

Elaborado pelo MRE/DEPRIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados da UN/UNCTAD/ITC/TradeMap, January 2016

10 principais destinos das exportações

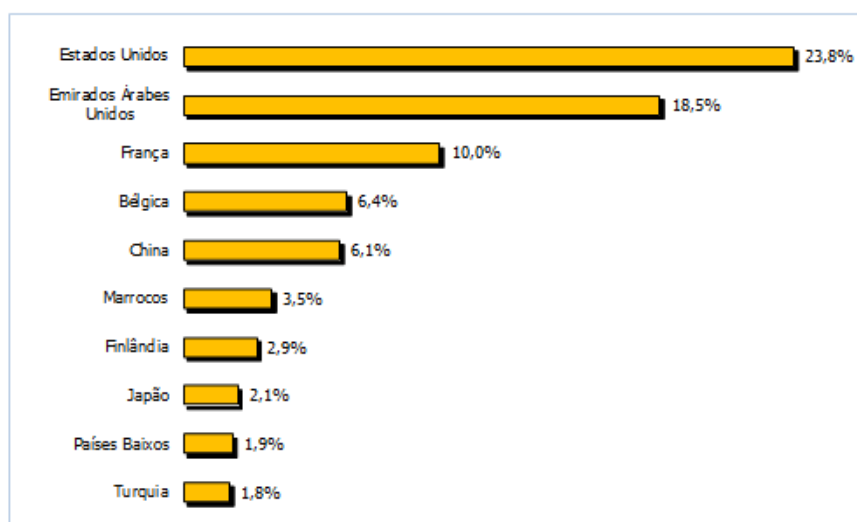


Origem das Importações da Mauritânia
US\$ milhões

Países	2 0 1 4	Part.% no total
Estados Unidos	865	23,8%
Emirados Árabes Unidos	675	18,5%
França	363	10,0%
Bélgica	232	6,4%
China	222	6,1%
Marrocos	126	3,5%
Finlândia	104	2,9%
Japão	77	2,1%
Países Baixos	70	1,9%
Turquia	66	1,8%
...		
Brasil (16ª posição)	32	0,9%
Subtotal	2.832	77,8%
Outros países	810	22,2%
Total	3.642	100,0%

Elaborado pela MRE/DEPRADIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados da UNPUNCTAD/TCO/TradeMap, January 2016.

10 principais origens das importações

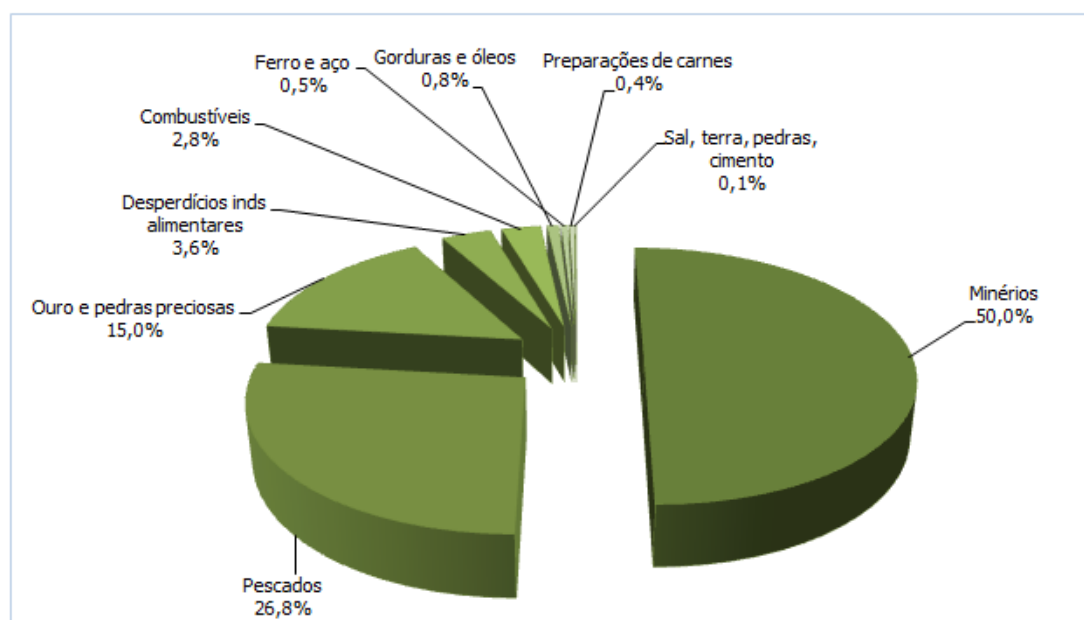


Composição das exportações da Mauritânia
US\$ milhões

Grupos de Produtos	2 0 1 4	Part.% no total
Minérios	1.071	50,1%
Pescados	573	26,8%
Ouro e pedras preciosas	322	15,0%
Desperdícios inds alimentares	76	3,6%
Combustíveis	60	2,8%
Gorduras e óleos	18	0,8%
Ferro e aço	10	0,5%
Preparações de carnes	8	0,4%
Sal, terra, pedras, cimento	2	0,1%
Subtotal	2.140	100,0%
Outros	0	0,0%
Total	2.140	100,0%

Elaborado pela MRE/DPEF/DOC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do UNPUNCTAL/ITC/Trade Map, January 2016.

Principais grupos de produtos exportados

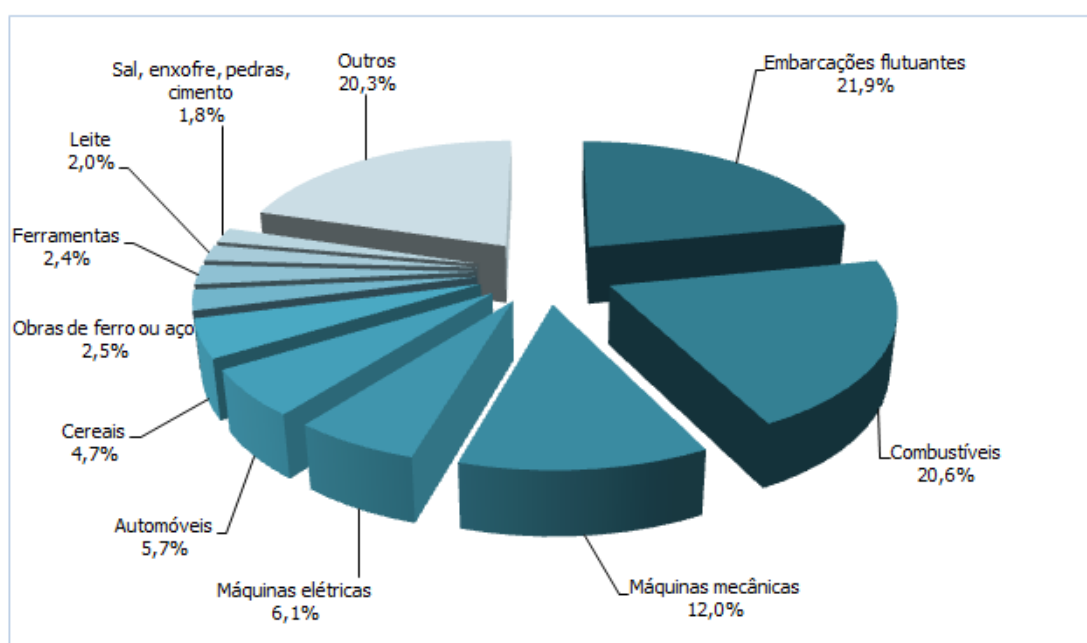


Composição das importações da Mauritânia
US\$ milhões

Grupos de produtos	2 0 1 4	Part.% no total
Embarcações flutuantes	798	21,9%
Combustíveis	751	20,6%
Máquinas mecânicas	437	12,0%
Máquinas elétricas	222	6,1%
Automóveis	207	5,7%
Cereais	170	4,7%
Obras de ferro ou aço	91	2,5%
Ferramentas	87	2,4%
Leite	72	2,0%
Sal, enxofre, pedras, cimento	67	1,8%
Subtotal	2.902	79,7%
Outros	740	20,3%
Total	3.642	100,0%

Elaborado pela MRE/DEPEX/DC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados da UNPUNCTAD/ITC/TradeMap, January 2016.

10 principais grupos de produtos importados

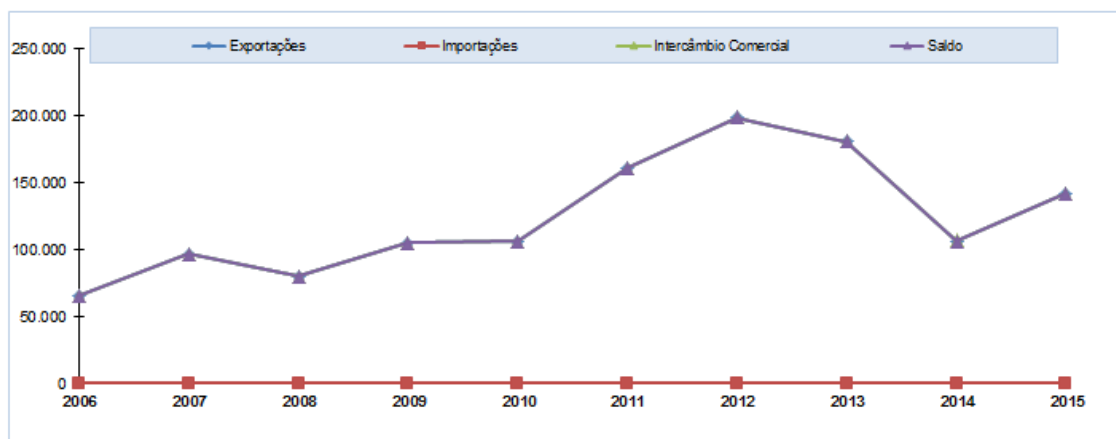


Evolução do intercâmbio comercial Brasil - Mauritânia

US\$ mil

Anos	Exportações			Importações			Intercâmbio Comercial			Saldo
	Valor	Var.%	Part. % no total do Brasil	Valor	Var.%	Part. % no total do Brasil	Valor	Var.%	Part. % no total do Brasil	
2006	65.222	49,3%	0,05%	91	(+)	0,00%	65.313	49,5%	0,03%	65.131
2007	96.532	48,0%	0,06%	9	-90,4%	0,00%	96.541	47,8%	0,03%	96.523
2008	79.434	-17,7%	0,04%	3	-60,3%	0,00%	79.438	-17,7%	0,02%	79.431
2009	104.667	31,8%	0,07%	2	-43,3%	0,00%	104.669	31,8%	0,04%	104.665
2010	105.848	1,1%	0,05%	5	149,8%	0,00%	105.853	1,1%	0,03%	105.843
2011	160.262	51,4%	0,06%	3	-43,1%	0,00%	160.265	51,4%	0,03%	160.259
2012	198.020	23,6%	0,08%	1	-67,5%	0,00%	198.021	23,6%	0,04%	198.019
2013	180.196	-9,0%	0,07%	19	(+)	0,00%	180.215	-9,0%	0,04%	180.178
2014	106.095	-41,1%	0,05%	138	641,7%	0,00%	106.232	-41,1%	0,02%	105.957
2015	141.696	33,6%	0,07%	71	-48,4%	0,00%	141.767	33,5%	0,04%	141.625
Var. % 2006-2015	117,3%	--	--	-21,9%	--	--	117,1%	--	--	n.c.

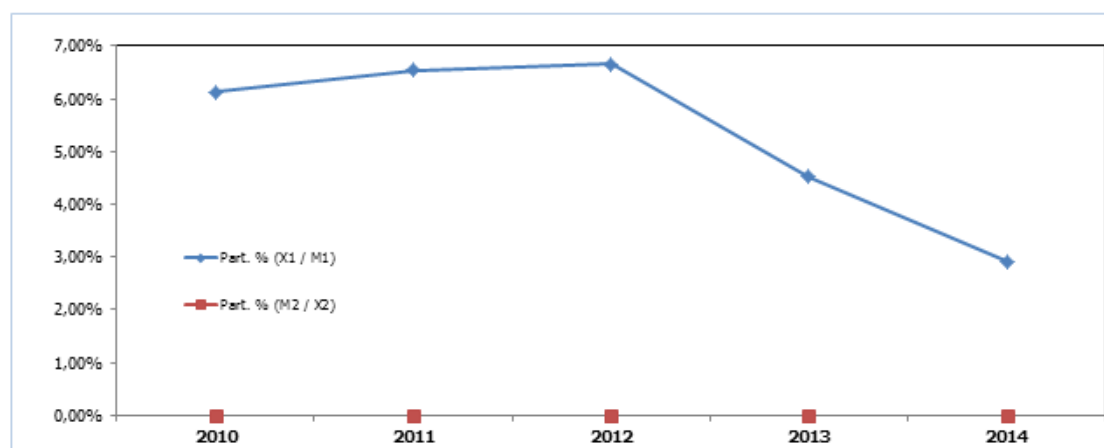
Elaborado pelo MRE/DIPRAC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MRE/SECEX/Aliceweb, Janeiro de 2016.
(n.c.) Dado não calculado, por razões específicas.



Part. % do Brasil no Comércio da Mauritânia
US\$ mil

Descrição	2010	2011	2012	2013	2014	Var. % 2010/2014
Exportações do Brasil para a Mauritânia (X1)	105.848	160.262	198.020	180.196	106.095	0,2%
Importações totais da Mauritânia (M1)	1.726.532	2.452.706	2.970.620	3.978.492	3.641.758	110,9%
Part. % (X1 / M1)	6,13%	6,53%	6,67%	4,53%	2,91%	-52,5%
Importações do Brasil originárias da Mauritânia (M2)	5	3	1	19	138	2697,5%
Exportações totais da Mauritânia (X2)	725.370	2.457.999	2.623.807	2.462.517	2.139.811	195,0%
Part. % (M2 / X2)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	848,3%

Elaborado pela MEXEXPREVINC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados da MEXEXSECEMEX e da UNIVINCIAE/ITC/TradeMap. As discrepâncias observadas nas estatísticas das exportações brasileiras e das importações da Mauritânia visam, neste caso, explicar-se pela utilização de fontes distintas e também por diferentes metodologias de cálculo.

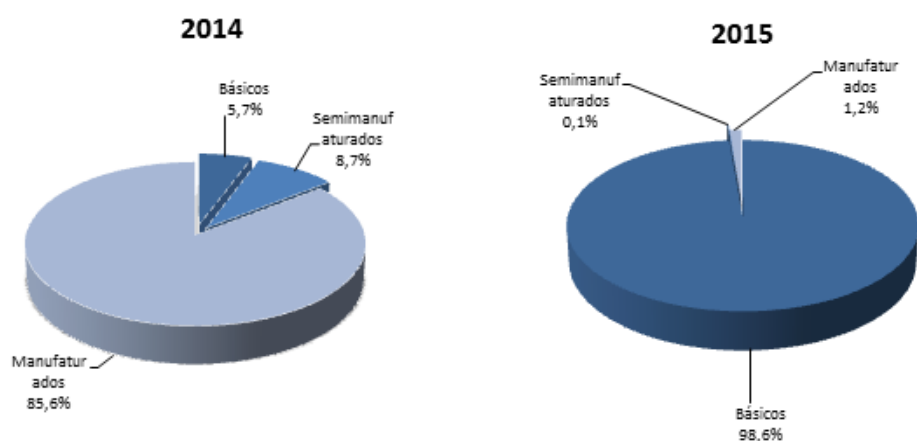


Exportações e importações brasileiras por fator agregado

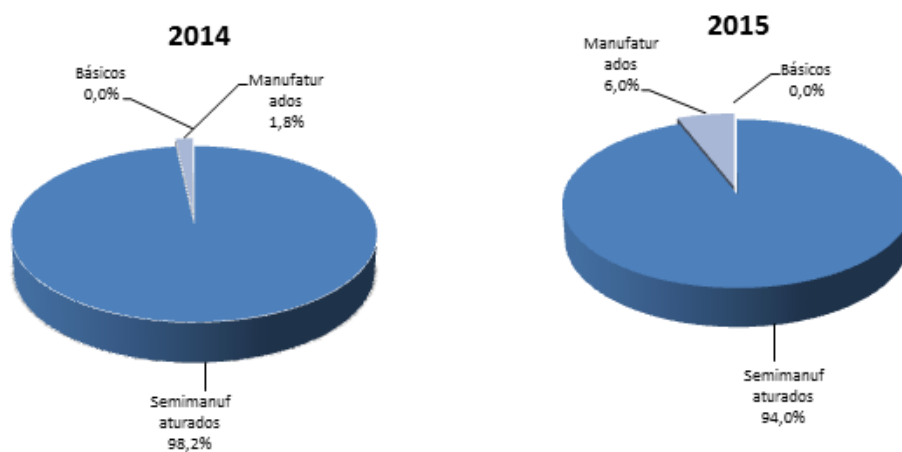
US\$ mil

Comparativo 2015 com 2014

Exportações Brasileiras⁽¹⁾



Importações Brasileiras (janeiro-novembro de 2015)



Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, Janeiro de 2016.

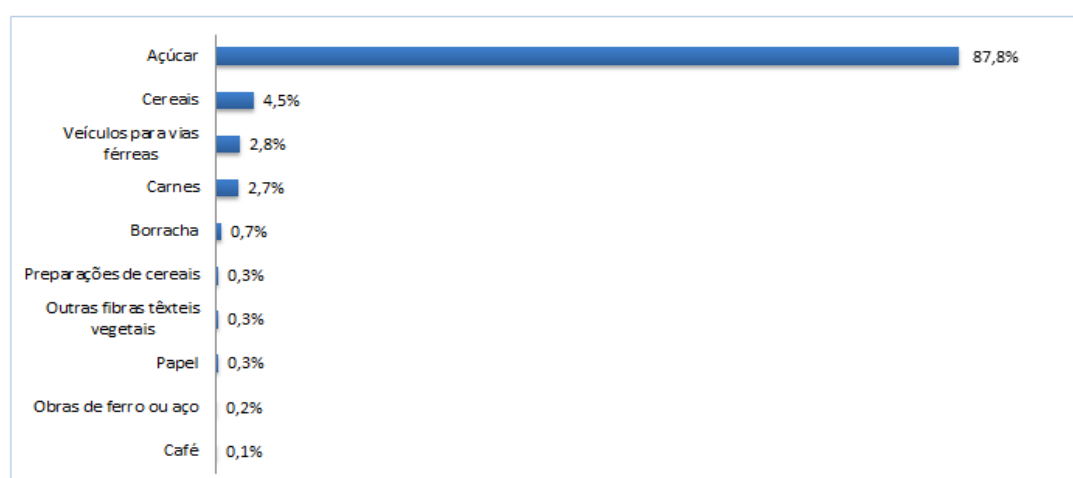
(1) Exclusivo transações especiais.

Composição das exportações brasileiras para a Mauritânia
US\$ mil

Grupos de Produtos	2013		2014		2015	
	Valor	Part.% no total	Valor	Part.% no total	Valor	Part.% no total
Açúcar	157.943	87,7%	82.083	77,4%	124.392	87,8%
Cereais	0	0,0%	0	0,0%	6.340	4,5%
Veículos para vias férreas	10.964	6,1%	3.562	3,4%	3.982	2,8%
Carnes	4.836	2,7%	6.056	5,7%	3.802	2,7%
Borracha	223	0,1%	1.837	1,7%	935	0,7%
Preparações de cereais	848	0,5%	816	0,8%	367	0,3%
Outras fibras têxteis vegetais	98	0,1%	484	0,5%	365	0,3%
Papel	66	0,0%	392	0,4%	364	0,3%
Obras de ferro ou aço	109	0,1%	23	0,0%	213	0,2%
Café	0	0,0%	0	0,0%	210	0,1%
Subtotal	175.087	97,2%	95.253	89,8%	140.970	99,5%
Outros produtos	5.109	2,8%	10.842	10,2%	726	0,5%
Total	180.196	100,0%	106.095	100,0%	141.696	100,0%

Elaborado pelo MRE/DIPRAC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, Janeiro de 2016.

Principais grupos de produtos exportados pelo Brasil, 2015

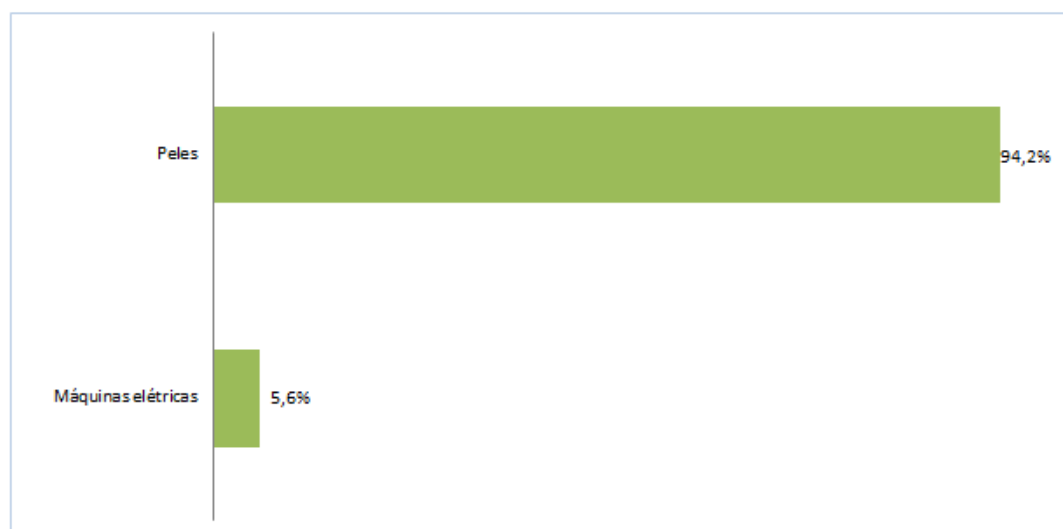


Composição das importações brasileiras originárias da Mauritânia
US\$ mil

Grupos de Produtos	2013		2014		2015	
	Valor	Part.% no total	Valor	Part.% no total	Valor	Part.% no total
Peles	0	0,0%	135	98,0%	67	94,2%
Máquinas elétricas	8	43,1%	2	1,5%	4	5,6%
Subtotal	8	43,1%	137	99,5%	71	99,8%
Outros produtos	11	56,9%	1	0,5%	0	0,2%
Total	19	100,0%	138	100,0%	71	100,0%

Elaborado pelo MRE/DIPR/INIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MIDIC/SECEX/Aliceweb, Janeiro de 2016.

Principais grupos de produtos importados pelo Brasil, 2015



Aviso nº 77 - C. Civil.

Em 11 de fevereiro de 2016.

A Sua Excelência o Senhor
Senador VICENTINHO ALVES
Primeiro Secretário do Senado Federal

Assunto: Indicação de autoridade.

Senhor Primeiro Secretário,

Encaminho a essa Secretaria Mensagem na qual a Excelentíssima Senhora Presidenta da República submete à consideração dessa Casa o nome do Senhor LEONARDO CARVALHO MONTEIRO, Ministro de Segunda Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na República Mauritânia.

Atenciosamente,

JAQUES WAGNER
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil
da Presidência da República

À COMISSÃO DE RELAÇÕES
EXTERIORES E DEFESA NACIONAL.

1ª PARTE - DELIBERATIVA

2

RELATÓRIO Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre a Mensagem nº 14, de 2016 (Mensagem nº 47, de 2016, na origem), da Presidente da República, que *submete à apreciação do Senado Federal a indicação do Senhor ALDEMO SERAFIM GARCIA JÚNIOR, Ministro de Segunda Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na República Democrática do Timor-Leste.*

RELATORA: Senadora **ANA AMÉLIA**

De conformidade com o art. 52, inciso IV, da Constituição Federal, e com a Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, vem à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a Mensagem nº 14, de 2016, que submete à apreciação do Senado Federal a indicação do Senhor Aldemo Serafim Garcia Júnior, Ministro de Segunda Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na República Democrática do Timor-Leste. O Ministério das Relações Exteriores encaminhou o currículo do referido diplomata, do qual extraio as informações que passo a relatar.

Filho de Aldemo Serafim Garcia e Joana D'Arc de Andrade Garcia, o Sr. Aldemo Serafim Garcia Júnior nasceu em 24 de abril de 1959, em Natal, RN.

Ingressou no Curso de Preparação à Carreira Diplomática do Ministério das Relações Exteriores em 1982. Foi nomeado Terceiro-Secretário em 1983 e promovido a Segundo-Secretário em 1987, a Primeiro-Secretário em 1995, a Conselheiro em 2001 e a Ministro de Segunda Classe em 2006.

É bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília/DF (1983). Em 2006 foi aprovado no Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco, com a tese “A Câmara dos Deputados nas Relações Internacionais do Brasil (1998 a 2004)”.

Entre as funções desempenhadas ao longo de sua carreira na Secretaria de Estado cabe mencionar as de assessor na Divisão da Ásia e Oceania I (1984-1986); assessor na Divisão de Feiras e Turismo (1986-1988); assessor da Secretaria de Relações com o Congresso (1994-1997) e assessor na Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do Ministério das Relações Exteriores (2005-2006).

Exerceu funções também no Ministério da Cultura, como Secretário-Executivo da Comissão Organizadora do Centenário do Presidente Juscelino Kubitschek (2001-2003); na Câmara dos Deputados, junto à sua Presidência, como Assessor de Relações Internacionais (2003-2005); no Ministério das Comunicações, como Chefe da Assessoria Internacional do Gabinete do Ministro (2011-2013); nesta Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal como Assessor Diplomático (2013-2015) e como Assessor Especial no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (desde 2015).

Em postos no exterior foi Encarregado de Negócios na Embaixada em Argel (1992-1994) e na Embaixada em Lomé (1996), tendo exercido funções também na Delegação junto à OEA, em Washington (1997-2001). Foi ainda Cônsul-Geral Adjunto em Toronto (2006-2011) e serviu na Embaixada em São Salvador (2008) e na Embaixada no Kuaite (2009) como Encarregado de Negócios em missão transitória e no Consulado-Geral em Nagoia, como Encarregado do Consulado-Geral, em missão transitória (2009).

Chefiou a delegação brasileira ao XXIII Período Ordinário de Sessões da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas em Tegucigalpa (1998) e foi Diretor do pavilhão brasileiro nas seguintes exposições: I Exposição Industrial Brasileira em Cabo Verde (1986); IV Salão Internacional da Alimentação, Hong Kong (1986) e V Exposição Mundial de Telecomunicações, Genebra (1987).

O diplomata em apreço recebeu as seguintes condecorações: Medalha Comemorativa do centenário do Presidente Juscelino Kubitschek, do Ministério da Cultura (2002); Ordem de Rio Branco, Brasil, Comendador (2004) e Medalha Presidente Juscelino Kubitschek do Governo de Minas Gerais (2011).

Segundo documento informativo anexado pelo Ministério das Relações Exteriores, a República Democrática de Timor-Leste conta com população de 1,1 milhão de habitantes (dados de 2014) e Produto Interno Bruto – PIB – nominal da ordem de US\$ 4,48 bilhões, sendo uma república parlamentarista. Seus idiomas oficiais são o português e o tétum.

O Brasil estabeleceu relações diplomáticas com o Timor-Leste por ocasião de sua independência, em 2002. O relacionamento bilateral caracteriza-se pela existência de vínculos culturais, decorrentes da herança lusófona comum. Trata-se do único país da Ásia e Oceania a adotar a língua portuguesa como idioma oficial e integra a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

No que tange à cooperação bilateral, o programa de cooperação celebrado com o Brasil é bastante amplo, concentrando-se em setores fundamentais para a construção do Estado timorense, como a consolidação da lusofonia e do sistema jurídico romano-germânico, justiça e segurança e formação de mão-de-obra. Timor-Leste é um dos países mais beneficiados pela cooperação brasileira.

O país apoia a candidatura brasileira a um assento permanente em um Conselho de Segurança das Nações Unidas reformado. Ademais, faz parte, desde 2012, da Diretoria do Brasil no Conselho Executivo do Fundo Monetário Internacional, o que está em sintonia com os esforços do Brasil no sentido de ampliar a visibilidade e a voz dos países menores dentro do FMI. A defesa dos interesses desses países em seu relacionamento nem sempre fácil com o FMI tem sido reconhecida e apreciada pelas autoridades do Timor-Leste.

O Brasil firmou Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica com o Timor Leste em 20 de maio de 2002. Desde 2000, antes mesmo da assinatura daquele ato internacional, 67 iniciativas bilaterais de

cooperação técnica já foram executadas sob a coordenação da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE) em Timor-Leste. Com um investimento aproximado de US\$ 6 milhões, dos quais cerca de US\$ 2,2 milhões constituem recursos da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), os projetos contemplados na cooperação são nove, estando cinco em execução, dois em negociação e dois concluídos. São sete as áreas temáticas: 1) formação profissional e mercado de trabalho, 2) justiça, 3) segurança nacional, 4) cultura e patrimônio nacional, 5) agricultura, 6) educação, 7) governança e apoio institucional.

No âmbito da cooperação técnica Brasil/Timor-Leste, a informação encaminhada pelo Itamaraty destaca o projeto de Fortalecimento do Setor de Justiça – VI Fase, já concluído e que se configura como projeto de referência; e o Centro de Formação Profissional Brasil - Timor-Leste (Centro Becora), em parceria com o SENAI. O Brasil presta também importante contribuição no tocante à consolidação do Estado timorense por meio de projetos de fortalecimento institucional do Serviço Nacional de Inteligência e da Comissão da Função Pública por meio de parcerias com a UnB, ESAF e o Arquivo Nacional. Também na vertente educacional e de consolidação da língua portuguesa dá-se a cooperação com o Brasil, por meio do envio de professores brasileiros e a vinda de estudantes timorenses ao Brasil. Em 2015, havia 212 estudantes timorenses em universidades brasileiras com bolsas do governo do Timor-Leste.

Há também iniciativas de cooperação nos campos da defesa, da inteligência e da agricultura e pesca.

O comércio entre o Brasil e o Timor-Leste chegou a US\$ 4,94 milhões em 2014 com superávit de US\$ 4,94 milhões na balança comercial para o Brasil, que nada importou naquele ano do Timor-Leste. O Brasil exporta para aquele país carnes e miudezas comestíveis; máquinas e equipamentos mecânicos; preparações de carnes, peixes ou crustáceos e livros e outros produtos gráficos.

A comunidade brasileira no Timor-Leste é estimada em 144 nacionais, entre missionários religiosos, participantes dos projetos de cooperação com o Brasil e funcionários das Nações Unidas, além de assessores contratados pelo governo timorense.

5

Diante da natureza da matéria ora apreciada, eram essas as considerações a serem feitas no âmbito do presente Relatório.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

5

**RELATÓRIO DE GESTÃO
EMBAIXADA DO BRASIL JUNTO À REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE
TIMOR-LESTE**

EMBAIXADOR JOSÉ AMIR DA COSTA DORNELLES

Por ocasião de minha sabatina na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, afirmei perante os membros da Comissão que minha missão à frente da Embaixada do Brasil em Timor-Leste teria como objetivo precípua assegurar a manutenção e o incremento dos esforços que vinham sendo feitos pelo governo brasileiro desde a independência deste país (2002) no sentido de contribuir para a formação de quadros de pessoal timorenses em vários âmbitos e, assim, moldar o novo país, na medida do possível, à influência e interesses brasileiros de longo prazo nesta área da Ásia. De fato, o Timor-Leste, carente de toda sorte de pessoal qualificado em todos os setores da Administração Pública e no setor privado, tem reiteradamente demonstrado especial apreço e expressado demanda contínua pela cooperação brasileira. Trata-se de corolário da opção estratégica feita pelos líderes do país no sentido de consolidar o português como idioma nacional, assegurar ativa participação na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), cuja presidência Timor-Leste vem exercendo no atual biênio (2014-2016) e, sobretudo, de aproveitar a extensa e exitosa experiência brasileira em muitos campos selecionados. Dada a

dimensão modesta do mercado local (de 1,2 milhão de habitantes) e o fato de apenas recentemente - com a assunção do VI Governo Constitucional - terem começado a ganhar forma mais precisa alguns projetos ambiciosos na área de infraestruturas, não há comércio significativo nem tampouco investimentos brasileiros neste país. A empresa Andrade Gutierrez, contudo, tem mantido em Díli um funcionário encarregado de prospectar oportunidades de participação em alguns daqueles projetos.

Estão em andamento as seguintes iniciativas de cooperação entre o Brasil e Timor-Leste:

- "Programa para o Fortalecimento da Administração Pública - Capacitação estratégica para o Desenvolvimento Institucional e Gestão de Recursos Humanos" (instituições executoras: pelo Brasil, a Escola de Administração Fazendária (ESAF) e, pelo TL, a Comissão da Função Pública. Iniciado em março de 2013, o projeto será em breve finalizado com a execução do último módulo, em março ou abril de 2016. Ainda em abril de 2016, prevê-se o início projeto de "Consolidação do Português na Gestão Estatal", com o objetivo de treinar formadores no ensino do português, capacitar funcionários públicos e

elaborar material didático para a aprendizagem do português por servidores públicos timorenses;

- "Apoio à Implementação de sistema Nacional de Arquivos de Timor-Leste" (instituições executoras: pelo Brasil, Arquivo Nacional e, pelo TL, Arquivo Nacional de Timor-Leste). Iniciado em setembro de 2010, o projeto tem encerramento previsto para o primeiro semestre de 2017. O Arquivo Nacional do Brasil muito tem influenciado a organização do congênere timorense;

- "Fortalecimento do Serviço Nacional de Inteligência (SNI) de Timor-Leste" (instituições executoras: ABIN, pelo Brasil e SNI, pelo TL). Este projeto dará continuidade a já tradicional cooperação entre as duas agências de inteligência, cuja colaboração iniciou-se em 2010; é um dos melhores exemplos da confiança depositada no Brasil e suas instituições pelas mais altas instâncias do Governo timorense, pois se trata de área particularmente sensível e para a qual não faltariam instituições congêneres de outros países, da ASEAN ou de fora da região, dispostas a prestar o mesmo tipo de cooperação;

- "Apoio ao Fortalecimento do Setor de Justiça – Defensoria Pública - Sétima Etapa" (instituições executoras: Defensoria Pública Geral da União, com a

colaboração das Defensorias Estaduais, pelo Brasil e, pelo TL, Defensoria Pública). A instituição timorense tem sido, em grande parte, moldada por profissionais brasileiros há mais de dez anos;

- "Programa de Qualificação de Docentes e Ensino da Língua Portuguesa em TL (PQLP)". Tem sido implementado desde 2005, com a seleção e o envio, pela CAPES, de até 50 professores por ano, para atividades pedagógicas e de treinamento de docentes timorenses. Dificuldades de natureza administrativa por parte do Ministério da Educação brasileiro impediram, desde 2014, a renovação do PQLP nos moldes tradicionais e hoje se procura instituir programa alternativo. Os últimos 10 professores, cuja permanência já foi prorrogada, partirão definitivamente de Díli no presente semestre. A Embaixada tem enfatizado a importância de se manter programa semelhante, pelo qual os professores-bolsistas brasileiros adquirem enriquecedoras experiências profissionais e pessoais e, sobretudo, asseguram grande prestígio para o Brasil, em área de absoluta prioridade para o Governo timorense, qual seja a qualificação de docentes nas várias matérias, em língua portuguesa;

- "Programa de Cooperação na Área de Defesa", para cujo atual dinamismo muito contribuiu a criação, em outubro de 2013, da Adidância de

Defesa junto a esta Embaixada (residente em Tóquio). A cooperação na área de defesa assegurou, desde 2005, o treinamento de quatro turmas da Polícia Militar (PM), das Forças Armadas timorenses, equivalente à Polícia do Exército (PE) do Brasil. O profissionalismo e excelência da PE e seu prestígio junto à unidade congênere timorense fez com que, em janeiro de 2016, em atendimento à solicitação das Forças Armadas deste país, tenha sido enviado um Capitão da PE para missão de assessoramento ao comando da PM timorense, pelo período inicial de um ano. Em visita a Brasília em novembro de 2015, o Ministro da Defesa timorense obteve a anuência do Comando do Exército brasileiro para enviar-lhe um assessor direto (com a patente de Coronel), também pelo período inicial de um ano. Ainda na área de defesa, há interesse do lado timorense em enviar militares para a Escola de Sargentos das Armas (Três Corações - MG). O Instituto de Defesa Nacional (IDN) de Timor-Leste, cujo Diretor visitou o Rio de Janeiro em 2015, tem mantido contatos com a ESG para estabelecer programa de cooperação.

É importante mencionar a finalização, em março de 2015, de importante projeto de Formação Profissional, executado ao longo de mais de dez anos pelo SENAI. Em campus bastante amplo e equipado, a instituição brasileira assegurou a formação de aproximadamente 3000 jovens timorenses, em 11 áreas tais como mecânica, refrigeração, padaria, corte e costura, computação e informática. O

Centro e suas edificações e materiais de ensino foram entregues às autoridades timorenses, que se comprometeram a dar continuidade às atividades. Os jovens egressos do Centro do SENAI, no entanto, se ressentem da limitada demanda do incipiente setor privado de Timor-Leste.

Havendo pouco mais de duzentos brasileiros registrados e residentes em Timor-Leste, o setor consular da Embaixada tem atendido inúmeras solicitações dos compatriotas, tais como emissão de passaportes, lavratura de procurações e vários outros atos notariais. Em 2014, a Embaixada organizou os dois turnos das eleições presidenciais, tendo aproximadamente 40 eleitores aqui registrados exercido com civismo seu direito ao voto.

Tendo enumerado os diversos projetos de cooperação em andamento e discorrido brevemente sobre sua importância para o prestígio do Brasil neste novo país, devo mencionar que, como se poderia esperar, a atual conjuntura orçamentária e financeira por que atravessa o Governo brasileiro pode ter inibido novas iniciativas de cooperação ou, de certo modo, prejudicado a continuação e implementação de programas já estabelecidos. A cooperação Sul-Sul praticada pelo Brasil, de fato, não pretende que nos tornemos um "donor country", na acepção clássica do termo, mas também é fato que certas iniciativas em países

como o Timor-Leste seriam melhor implementadas se houvesse recursos mais condizentes com as dimensões da economia brasileira. Essa seria uma das mais importantes limitações à atuação desta Embaixada a serem registradas, juntamente com a exiguidade crônica de pessoal, a atingir também vários outros Postos.

Permito-me sugerir que, futuramente, sejam feitos mais e melhores esforços para que se atendam as demandas timorenses por cooperação, como as que estão pendentes em áreas como, por exemplo, urbanismo, planejamento e gestão do território, tecnologia da informação (treinamento de assessores parlamentares e apoio técnico parlamentar), desenvolvimento econômico e fortalecimento do setor empresarial e treinamento de funcionários em protocolo e cerimonial. Trata-se de projetos relativamente modestos em termos financeiros, mas de importante retorno em termos de prestígio e influência para o Brasil.



SENADO FEDERAL

MENSAGEM Nº 14 de 2016

(Nº 47/2016, NA ORIGEM)

Senhores Membros do Senado Federal,

De conformidade com o art. 52, inciso IV, da Constituição, e com o art. 39, combinado com o art. 46 da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, submeto à apreciação de Vossas Excelências a escolha, que desejo fazer, do Senhor ALDEMO SERAFIM GARCIA JÚNIOR, Ministro de Segunda Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na República Democrática do Timor-Leste.

Os méritos do Senhor Aldemo Serafim Garcia Júnior que me induziram a escolhê-lo para o desempenho dessa elevada função constam da anexa informação do Ministério das Relações Exteriores.

Brasília, 23 de fevereiro de 2016.

DILMA ROUSSEFF

Presidente da República Federativa do Brasil

EM nº 00047/2016 MRE

Brasília, 11 de Fevereiro de 2016

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

De acordo com o artigo 84, inciso XXV, da Constituição Federal, e com o disposto no artigo 39, combinado com o artigo 46, da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, submeto à apreciação de Vossa Excelência o nome de **ALDEMO SERAFIM GARCIA JÚNIOR**, Ministro de Segunda Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na República Democrática do Timor-Leste.

2. Encaminho, anexos, informações sobre o país e *curriculum vitae* de **ALDEMO SERAFIM GARCIA JÚNIOR** para inclusão em Mensagem a ser apresentada ao Senado Federal para exame por parte de seus ilustres membros.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Mauro Luiz Iecker Vieira

I N F O R M A Ç Ã O

CURRICULUM VITAE

MINISTRO DE SEGUNDA CLASSE ALDEMO SERAFIM GARCIA JÚNIOR

CPF.: 153.115.381-04

ID.: 8300 MRE

1959 Filho de Aldemo Serafim Garcia e Joana D'Arc de Andrade Garcia, nasce em 24 de abril de 1959 em Natal/RN

Dados Acadêmicos:

1982	CPCD, IRBr
1983	Relações Internacionais pela Universidade de Brasília/DF
1987	Curso Interamericano de Comércio Exterior. FGV - Rio
1992	CAD, IRBr
2006	CAE, IRBr, com a tese "A Câmara dos Deputados nas Relações Internacionais do Brasil (1998 a 2004)"

Cargos:

1983	Terceiro-Secretário
1987	Segundo-Secretário
1995	Primeiro-Secretário
2001	Conselheiro
2006	Ministro de Segunda Classe

Funções:

1984-86	Divisão da Ásia e Oceania I, Assessor
1986-88	Divisão de Feiras e Turismo, Assessor
1986	I Exposição Industrial Brasileira em Cabo Verde, Diretor do pavilhão
1986	IV Salão Internacional da Alimentação, Hong Kong, Diretor do pavilhão
1987	V Exposição Mundial de Telecomunicações, Genebra, Diretor do pavilhão
1988-91	Embaixada em Paris, Segundo-Secretário
1990	Embaixada em Iauê, Encarregado de Negócios em missão transitória
1992-94	Embaixada em Argel, Segundo-Secretário e Encarregado de Negócios
1994-97	Secretaria de Relações com o Congresso, Assessor
1996	Embaixada em Lomé, Encarregado de Negócios em missão transitória
1997-2001	Delegação junto à OEA, Washington, Primeiro-Secretário
1998	XXIII Período Ordinário de Sessões da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas, Tegucigalpa, Chefe de delegação
2001-03	Ministério da Cultura, Comissão Organizadora do Centenário do Presidente Juscelino Kubitschek, Secretário-Executivo
2003-05	Presidência da Câmara dos Deputados, Assessor de Relações Internacionais
2005-06	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do MRE, Assessor
2006-11	Consulado-Geral em Toronto, Cônsul-Geral Adjunto
2008	Embaixada em São Salvador, Encarregado de Negócios em missão transitória
2009	Embaixada no Kuaite, Encarregado de Negócios em missão transitória
2009	Consulado-Geral em Nagoia, Encarregado do Consulado-Geral, em missão transitória
2011-13	Chefe da Assessoria Internacional do Gabinete do Ministro das Comunicações
2013-15	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, Assessor Diplomático
2015	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Assessor Especial do Ministro

Condecorações:

2002	Medalha Comemorativa do Centenário do Presidente Juscelino Kubitschek, prata, Ministério da Cultura

2004	Ordem de Rio Branco, Brasil, Comendador
2011	Medalha Presidente Juscelino Kubitschek do Governo de Minas Gerais

PAULA ALVES DE SOUZA
Diretora do Departamento do Serviço Exterior

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
Departamento da Ásia do Leste
Divisão de Asean e Timor-Leste

TIMOR-LESTE



INFORMAÇÃO OSTENSIVA
Novembro de 2015

DADOS BÁSICOS

NOME OFICIAL	República Democrática de Timor-Leste
GENTÍLICO	timorense
CAPITAL	Díli
ÁREA	14.609 km ²
POPULAÇÃO (2014)	1,1 milhão
IDIOMAS	Português e tétum (oficiais)
PRINCIPAIS RELIGIÕES	Cristianismo católico
SISTEMA DE GOVERNO	República parlamentarista
PODER LEGISLATIVO	Unicameral – Parlamento Nacional
CHEFE DE ESTADO	Presidente Taur Matan Ruak (desde mai/ 2012)
CHFE DE GOVERNO	Primeiro-Ministro Rui Araújo (desde fevereiro/2015)
MINISTRO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS	Hernâni Coelho (desde fevereiro/2015)
PIB NOMINAL (2014)	US\$ 4,48 bilhões (Brasil US\$ 2,3 trilhões)
PIB PPP (2014)	US\$ 6,06 bilhões (Brasil US\$ 3,2 trilhões)
PIB NOMINAL <i>PER CAPITA</i> (2014)	US\$ 3.638 (Brasil US\$ 11.604)
PIB PPP <i>PER CAPITA</i> (2014)	US\$ 4.928 (Brasil US\$ 16.096)
VARIAÇÃO DO PIB (%)	6,6% (2014) 5,4% (2013); 7,8% (2012); 14,7% (2011); 9,4% (2010); 12,7% (2009).
IDH (2013)	0,620 (128ª posição entre 185 países)
EXPECTATIVA DE VIDA AO NASCER (2014)	67,5 anos
ÍNDICE DE ALFABETIZAÇÃO (%) (2012)	58,3%
ÍNDICE DE DESEMPREGO (2012)	14,8%
ALFABETIZAÇÃO (PNUD, 2011)	50,6%
UNIDADE MONETÁRIA	Dólar dos Estados Unidos da América
EMBAIXADOR EM TIMOR-LESTE	José Amir da Costa Dornelles
EMBAIXADOR NO BRASIL	Gregório José da Conceição Ferreira de Sousa
COMUNIDADE BRASILEIRA ESTIMADA	144 pessoas

INTERCÂMBIO COMERCIAL BRASIL- TIMOR-LESTE (fonte: MDIC)

BRASIL → TIMOR- LESTE	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Intercâmbio	145	196	244	1.413	163	942	2.578	2.853	4.941
Exportações	144	196	225	1.411	142	924	2.576	2.834	4.941
Importações	1,4	0,04	18,8	1,4	21,1	18,3	1,1	19,7	0
Saldo	142	196	206	1.410	121	906	2.575	2.814	4.941

Fonte: MDIC/AliceWeb.

PERFIS BIOGRÁFICOS

TAUR MATAN RUAK

Presidente da República Democrática de Timor-Leste



Nascido em Bagaia, Distrito de Baucau, na parte Leste de Timor-Leste, em 10 de outubro de 1956. Foi registrado, ao nascer, como José Maria Vasconcelos. O nome de guerra com o qual hoje é conhecido, Taur Matan Ruak, significa, em tradução livre, "Dois Olhos Afiados". Ao lado do Primeiro-Ministro Xanana Gusmão, é um dos principais heróis vivos da libertação nacional.

Ruak juntou-se à guerrilha em 1975 e foi nomeado oficial no ano seguinte. Em 1979, a ele coube a tarefa de reagrupar as Forças Armadas de Libertação e Independência de Timor-Leste (FALINTIL) na região Leste. No mesmo ano, foi capturado, mas fugiu 23 dias depois. Em 1981, foi um dos criadores do Conselho Nacional da Resistência Revolucionária e tornou-se Adjunto do Estado-Maior das FALINTIL. Com a prisão de Xanana Gusmão em 1992, assumiu de fato a liderança das FALINTIL, embora apenas em 2000, quando Gusmão se afastou da vida militar para entrar na vida política, a posição de Comandante lhe tenha sido formalmente entregue.

Com a independência, em 2002, foi promovido a Major-General e nomeado Chefe do Estado-Maior General (CEMG) das Forças de Defesa de Timor-Leste, cargo que exerceu até sua renúncia e volta à vida civil, em 2011, para candidatar-se à Presidência da República. Como Chefe do Estado Maior, conduziu o processo de reorganização e modernização das FALINTIL, agora denominadas Forças de Defesa de Timor-Leste (FDTL), na condição de forças regulares.

Tomou posse em 20 de maio de 2012 como Presidente da República, após obter

275.441 votos (61,23% dos válidos) no segundo turno das eleições presidenciais. Durante a campanha eleitoral, embora concorresse como candidato independente, contou com o apoio do Primeiro-Ministro Xanana Gusmão e de seu partido, o Conselho Nacional da Resistência Timorense (CNRT).

RUI MARIA DE ARAÚJO

Primeiro-Ministro da República Democrática de Timor-Leste



Nascido em 21 de maio de 1964, graduou-se em Medicina pela Universidade de Sultan Agung, na Indonésia, em 1994, e tornou-se mestre em Saúde Pública pela Universidade de Otago, na Nova Zelândia, em 2001.

Em 1989, tornou-se membro da Resistência Nacional dos Estudantes de Timor-Leste (RENETIL). Entre 1990 e 1992, atuava em Bali como elemento de ligação entre Xanana Gusmão, então no comando da FALINTIL, José Ramos Horta e a rede externa de resistência.

Foi Ministro da Saúde na Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET 2001-2002) e no I Governo Constitucional de Timor-Leste (2002-2006). Ocupou os cargos de Vice-Primeiro-Ministro e Ministro da Saúde entre 2006 e 2007. Em 2009, acumulou os cargos de Assessor Sênior do Ministro da Saúde e de Assessor Sênior de Gestão para os Serviços Corporativos no Ministério das Finanças Timor-Leste, funções que exerceu até ser designado Primeiro-Ministro pelo Presidente Taur Matan Ruak, em fevereiro de 2015.

Foi indicado ao cargo de Primeiro-Ministro pelo Primeiro-Ministro em exercício até fevereiro de 2015, Xanana Gusmão.

RELAÇÕES BILATERAIS

O Brasil mantém relações diplomáticas com Timor-Leste desde a independência deste país, em 2002. O relacionamento bilateral é marcado por vínculos culturais, decorrentes da herança lusófona comum. Timor-Leste é o único país da Ásia e Oceania a adotar o Português como língua oficial e integra a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

O programa de cooperação bilateral prestado pelo Brasil em Timor-Leste é bastante amplo, concentrando-se em setores fundamentais à construção do Estado timorense, como a consolidação da lusofonia e do sistema romano-germânico no ordenamento jurídico, temas de justiça e segurança e formação de mão-de-obra. Timor-Leste é um dos países mais beneficiados pela cooperação brasileira.

Timor-Leste apoia a candidatura brasileira a um assento permanente em um Conselho de Segurança das Nações Unidas reformado. Apoiou, também, nossa postulação a um assento não permanente no biênio 2010-2011, e, juntamente com os demais países da CPLP, a candidatura do Doutor José Graziano da Silva para Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).

Entre as visitas bilaterais, destaca-se as que foram realizadas pelo então Primeiro-Ministro Xanana Gusmão, em março de 2011, e pelo ex-Presidente Ramos-Horta, em janeiro de 2008 e em julho de 2012, quando representou seu país na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Recentemente, o Vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação de Timor-Leste, Constâncio da Conceição Pinto, visitou o Brasil para participar da cerimônia de posse da Senhora Presidenta da República, em primeiro de janeiro de 2015.

Do lado brasileiro, o ex-Presidente Lula visitou Timor-Leste em julho de 2008, acompanhado dos então Ministros Dilma Rousseff, Celso Amorim e Miguel Jorge. O ex-Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim também foi a Timor-Leste, em dezembro de 2007. Em fevereiro de 2013, o então Ministro Antonio de Aguiar Patriota encontrou-se como o então Ministro dos Negócios Estrangeiros José Guterres, em Viena, à margem do V Fórum da Aliança de Civilizações.

O Brasil participou de todas as Missões de Observação Eleitoral da CPLP (MOE) em Timor-Leste, sempre a convite das autoridades timorenses. A primeira MOE acompanhou o referendo sobre autodeterminação de Timor-Leste em agosto de 1999. Em 2012, o Brasil enviou observadores eleitorais aos dois turnos das eleições presidenciais e às eleições parlamentares. Além de enviar representantes para integrar as Missões, o Brasil tem contribuído financeiramente para sua realização.

Timor-Leste faz parte, desde 1º de novembro de 2012, da Diretoria do Brasil no Conselho Executivo do Fundo Monetário Internacional. A entrada de Timor-Leste (o

primeiro país asiático e o segundo de língua portuguesa a juntar-se à Diretoria brasileira) no grupo está em sintonia com os esforços do Brasil para ampliar a visibilidade e a voz dos países menores dentro do FMI. A incorporação de Timor-Leste (juntamente com Cabo Verde e Nicarágua) ampliou a diversidade da cadeira liderada pelo Brasil no Fundo, que passou a estender-se à África e à Ásia, além de manter importante dimensão regional, com a presença de países da América Central (Panamá e Nicarágua), do Caribe (Haiti, República Dominicana e Trinidad e Tobago) e da América do Sul (Brasil, Equador, Guiana e Suriname). A incorporação de Timor-Leste agregou nova dimensão ao relacionamento bilateral. A defesa dos interesses desses países em seu relacionamento nem sempre fácil com o FMI tem sido reconhecido e apreciado pelas autoridades desse país. Além de Timor-Leste, a cadeira brasileira inclui outros estados pequenos em desenvolvimento (*small developing states*) e tem defendido ênfase específica do FMI nas necessidades dessa categoria de países.

Cooperação Técnica

A cooperação brasileira privilegia a consolidação da lusofonia, a afirmação do sistema romano-germânico no ordenamento jurídico e a capacitação de quadros. Timor-Leste é um dos países que recebe maior volume de recursos da cooperação externa brasileira. Há expectativa de dar continuidade à cooperação com possível divisão de custos com a parte timorense.

A cooperação técnica entre os dois países é amparada pelo Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica, firmado em 20 de maio de 2002. Em 2014, a cooperação técnica com aquele país completou 14 anos, com importantes contribuições para a construção da nova nação e para o seu desenvolvimento socioeconômico. Num panorama histórico, desde 2000, 67 iniciativas bilaterais de cooperação técnica já foram executadas sob a coordenação da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE) em Timor-Leste. A presença do Brasil no Timor-Leste tem caráter transitório, na medida em que busca habilitá-lo a gerir seus próprios negócios.

Atualmente, o Programa de Cooperação Técnica Bilateral Brasil – Timor-Leste compõe um investimento total aproximado de US\$ 6 milhões, dos quais cerca de US\$ 2,2 milhões correspondem a recursos da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Itamaraty. A carteira de projetos de cooperação técnica, em 2014, foi composta por nove iniciativas bilaterais, sendo cinco em execução, duas em negociação, e duas concluídas. Os projetos estão divididos em sete áreas temáticas, 1) formação profissional e mercado de trabalho, 2) justiça, 3) segurança nacional, 4) cultura e patrimônio nacional, 5) agricultura, 6) educação, 7) governança e apoio institucional.

Merece destaque o projeto de Fortalecimento do Setor de Justiça - VI Fase, que foi concluído e se configura como um projeto de referência. A sua continuidade será por meio de nova fase já aprovada pelas partes. Cabe destacar que o projeto iniciou-se em 2005, com o apoio do Escritório local do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e de instituições da Justiça brasileira. Para a avaliação do projeto, o PNUD-Timor-Leste, parceiro executor da iniciativa, convidou o Defensor Público brasileiro, Senhor André Giroto. A avaliação serviu de subsídio para a consecução da sétima fase do projeto, na qual o aporte brasileiro situa-se nas áreas da inspetoria da instituição timorense, bem como nas áreas de direito civil e penal.

De igual modo, o Centro de Formação Profissional Brasil – Timor-Leste (Centro Becora) é motivo também de destaque. Desde 2002, o projeto em parceria com o SENAI, demonstrou importantes indicadores de sucesso, sendo o Centro Becora avaliado como detentor de maior desempenho instalado no país, tanto em número de alunos, quanto em número de áreas de formação oferecidas. A transferência da gestão administrativa do Centro de Becora ao Governo de Timor-Leste ocorreu em julho de 2014 e encerrou mais uma etapa da cooperação bilateral com o país. Igualmente, no âmbito do apoio à consolidação do Estado timorense, o Brasil presta significativa contribuição mediante projetos de fortalecimento institucional do Serviço Nacional de Inteligência, da Comissão da Função Pública, por meio de parcerias com a UNB, a ESAF e o Arquivo Nacional.

Cooperação na área educacional

Na vertente educacional e de consolidação da língua portuguesa, a cooperação brasileira se dá por meio do envio de professores brasileiros e pela vinda de estudantes timorenses ao Brasil. O Programa de Qualificação em Língua Portuguesa (PQLP) foi implementado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para a formação inicial e continuada dos docentes. De 2005 a 2014, o PQLP enviou anualmente uma média de 50 professores brasileiros para atuar na formação de docentes em Timor-Leste. Estão sendo feitas gestões junto à CAPES em favor da renovação do Programa.

A Universidade Nacional Timor Lorosa (UNTL) mantém acordo com a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) e a Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) para recepção de alunos timorenses. Em 2015, 70 estudantes participaram dos cursos de graduação da UNILAB, no Ceará.

Em 2015, a Embaixada de Timor-Leste em Brasília enviou lista com os nomes dos 212 estudantes timorenses (197 em graduação e 15 em Mestrado) matriculados em onze Universidades brasileiras (estaduais e federais), com bolsa custeada pelo Governo de Timor-Leste. Foi dada prioridade a cursos nas áreas de ciências, especialmente nas diversas áreas de

Engenharia, Telecomunicações, Química Industrial, Meteorologia e Arquitetura, seguidos de Direito e Economia.

Segundo informação da Embaixada de Timor-Leste em Brasília, há 212 estudantes timorenses no Brasil recebendo bolsas do Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano de Timor-Leste. O Brasil atualmente é o país que mais recebe estudantes timorenses (total de 223, incluindo os que não recebem bolsas), seguido de Portugal, Filipinas, Tailândia, Cuba e Malásia.

Desde 2008, um diplomata timorense por ano tem sido enviado para participar do Curso de Formação do Instituto Rio Branco, com os custos arcados pelo Ministério das Relações Exteriores.

Cooperação na área de formação profissional

O Brasil instalou, em 2002, em Timor-Leste, com o apoio do SENAI, importante centro de formação profissional, com capacidade para 300 alunos, já tendo formado mais de 2600 timorenses, a maioria do sexo feminino, e avaliado como detentor de maior desempenho instalado no país, seja em número de alunos, seja em número de áreas de formação oferecidas. Os cursos são ministrados nas áreas de panificação; corte e costura; marcenaria; refrigeração; mecânica de motos; montagem de *hardware* e outros. Em maio de 2012, o Centro de Formação Profissional Brasil – Timor-Leste, passou a ser denominado Centro Nacional de Formação de Profissional (BNFP-Becora), com estrutura própria dentro da Secretaria de Formação Profissional de Timor-Leste.

Em 2014, o Centro completou 12 anos de atividades no âmbito da cooperação bilateral e sua gestão passou a ser feita exclusivamente pelo Governo local. A transferência da gestão administrativa aconteceu em julho de 2014. Espera-se que o Centro permaneça como referência na formação profissional do país e um nicho de mão de obra qualificada para os empresários locais.

Cooperação na área de administração pública

Na área de administração pública, cabe destacar as ações da Escola Nacional de Educação Fazendária – ESAF que, no âmbito de projeto firmado com a Comissão da Função Pública de Timor-Leste, desenvolve capacitações para quadros locais nas áreas de planejamento, administração e finanças. Até o momento, foram organizados cinco programas de treinamentos que viabilizaram a capacitação de cerca de 200 funcionários da Administração Pública timorense.

Cooperação na área de justiça

A área de justiça é um dos campos pioneiros da cooperação entre Brasil e Timor-Leste e tem por objetivo favorecer a consolidação do Estado democrático timorense e do sistema de Direito romano-germânico. O Brasil tem sido apontado como um dos países com maior potencial de cooperação nessa área, não somente pela utilização comum do idioma Português,

mas também pelo fato de adotar o sistema romano-germânico (civilista) de Direito, a mesma vertente seguida por Timor-Leste. Os projetos de cooperação bilateral na área de justiça têm o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Entre 2005 e 2013, o projeto viabilizou a permanência de 31 profissionais brasileiros, por período de um ano, com o intuito de fornecer capacitação a quadros locais. Estágios de Defensores timorenses têm sido organizados em parceria com a Defensoria Pública Geral da União, a qual já recebeu nove Defensores timorenses, em três versões da mencionada ação, por um período de três meses. Além de treinamento no tema, durante o período houve treinamento em português, com acompanhamento de instrutora.

Cooperação na área de defesa

No campo da defesa, o cerne da cooperação bilateral é o auxílio em capacitação de pessoal militar. Desde 2005, Brasil e Timor-Leste contam com Protocolo Relativo à Instrução de uma Força de Escalão Pelotão de Polícia Militar para as Forças de Defesa de Timor-Leste (F-FDTL), o qual garantiu a realização de quatro operações de capacitação naquele país. O Governo timorense tem manifestado interesse no intercâmbio de pessoal militar com o Brasil, especialmente o envio de militares timorenses à Escola de Sargentos das Armas (EsSa).

A aproximação entre Brasil e Timor-Leste na área de defesa ocorre, ainda, por meio da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa. Em setembro de 2014, Timor-Leste sediou, em Díli, a edição de 2014 do exercício anual do Comando de Força-Tarefa Conjunta Combinada (CFTCC) das Forças Armadas dos Países da CPLP, conhecida como "Operação Felino". Em 2013, Timor-Leste participou, juntamente com outros membros da CPLP, da Operação Felino realizada no Espírito Santo. A Operação Felino direciona-se ao treinamento de militares, para o emprego em ações de assistência humanitária e em Missões de Manutenção da Paz, sob a égide das Nações Unidas.

Em abril de 2014, o Governo de Timor-Leste consentiu com a abertura de Adidância Naval, do Exército e Aeronáutica do Brasil, a ser exercida por Adido residente em Tóquio. A atuação do militar deverá impulsionar a cooperação bilateral em defesa.

Em novembro de 2014, o Quartel General das Forças de Defesa de Timor-Leste (F-FDTL) manifestou o interesse em receber, em sua Polícia Militar, a assessoria permanente de um Capitão do Exército Brasileiro especializado em assuntos concernentes à Polícia do Exército, por um período de um ano, podendo ser renovado por mais um período. O Exército Brasileiro irá atender ao pedido, mas aguarda informações mais detalhadas sobre a missão a ser desempenhada pelo assessor militar.

No primeiro bimestre de 2015, professores do Programa de Qualificação de Docentes e Ensino da Língua Portuguesa em Timor-Leste (PQLP/CAPES) proferiram curso de língua portuguesa a 120 oficiais, sargentos e cabos das F-FDTL. Ressalte-se que, em abril de 2015, o Diretor do Instituto de Defesa Nacional de Timor-Leste realizou visita à Escola Superior de Guerra (ESG), no Rio de Janeiro, para verificar a possibilidade de intercâmbio de alunos em diferentes disciplinas.

Cooperação na área de inteligência

A cooperação na área de inteligência consiste na implementação de infraestrutura tecnológica e em capacitação voltada para a inteligência, possibilitando a criação de uma mentalidade estratégica. O programa de cooperação na área de inteligência encontra-se em sua segunda fase, com vigência de novembro de 2014 a novembro de 2017. Há, atualmente, um brasileiro em Timor-Leste, o coordenador da segunda fase do projeto.

Recorde-se que, no âmbito do projeto de cooperação técnica para Fortalecimento do Serviço Nacional de Inteligência de Timor-Leste (SNI), foram realizadas missões de representantes da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) à Díli.

Fundo IBAS

O Projeto do Fundo IBAS para Timor-Leste intitulado "Agricultura de Conservação, Permacultura e Gestão Sustentável da Pesca: Reforçando a Segurança Alimentar e Nutricional e Reduzindo Riscos de Desastres em Timor-Leste" foi aprovado oficialmente pela Junta Diretora do Fundo IBAS, em março de 2015. O projeto conta com orçamento total de US\$ 1.428.772 e será implementado em parceria com a FAO, o Ministério da Agricultura e Pesca de Timor-Leste e duas ONGs ("Conservation International" e "Na Terra").

O projeto visa a fortalecer a segurança alimentar e a sustentabilidade da produção de alimentos em Timor-Leste, por meio da promoção de melhores práticas e pelo gerenciamento comunitário de recursos marinhos e costeiros.

Comércio e Investimentos

O comércio bilateral é modesto. Entre 2003 e 2014, o intercâmbio comercial brasileiro com o país cresceu cerca de 4.570%, passando de US\$ 196 mil para US\$ 4,94 milhões. O saldo da balança comercial, favorável ao Brasil em todo o período, totalizou, em 2014, superávit da ordem de US\$ 4,94 milhões. As exportações brasileiras são responsáveis pela quase integralidade das trocas. A cifra oficial de comércio bilateral, entretanto, pode ser subestimada, em razão de parte do comércio exterior de Timor-Leste ser realizada por intermédio de outros portos, como o de Cingapura.

As exportações brasileiras são concentradas em carnes e miudezas comestíveis; máquinas e equipamentos mecânicos; preparações de carnes, peixes ou crustáceos; e livros, jornais e outros produtos gráficos.

Assuntos consulares

A comunidade brasileira em Timor-Leste é estimada em 144 nacionais, segundo estimativas constantes do Relatório Consular Anual (RCN) 2014. Grosso modo, quase metade da comunidade é composta por missionários religiosos, sobretudo protestantes (embora haja também católicos), e por suas famílias, grupo presente até mesmo em locais remotos no interior do país. Outros 25% são participantes dos projetos da cooperação brasileira, quase todos portadores de passaporte oficial. O quartil final divide-se entre aqueles

a serviço das Nações Unidas, de suas agências, fundos e programas (policiais, observadores militares, membros do Programa de Voluntários das Nações Unidas, funcionários de quadros internacionais), e os assessores arregimentados diretamente pelo Estado timorense (técnicos especializados, chefes de gabinete, redatores legislativos).

A rede consular do Brasil em Timor-Leste corresponde à Embaixada em Díli. Não há Cônsules Honorários a serviço do Brasil no país.

Empréstimos e financiamentos oficiais

Não há registro de concessão de crédito com apoio oficial a exportações para Timor-Leste no âmbito da CAMEX/COFIG.

POLÍTICA INTERNA

Após longo domínio português, que remonta ao século XVI, Timor-Leste teve sua independência proclamada em 28 de novembro de 1975. Na época, o Governo português oriundo da Revolução dos Cravos havia concedido autodeterminação às suas colônias. De 1975 a 1999, o país esteve sob ocupação indonésia. Com a intensificação da pressão da opinião pública internacional, e em meio a uma crise econômica na Indonésia, as Nações Unidas organizaram um referendo, em 1999, por meio do qual o povo de Timor-Leste decidiu, por ampla maioria (78,5%), pela restauração da independência, formalizada em 20 de maio de 2002.

Recorde-se que, entre 1999 e 2002, o brasileiro Sérgio Vieira de Mello foi o Administrador Transitório e Representante Especial do Secretário-Geral da ONU em Timor-Leste. Até hoje, a memória do brasileiro é bastante reverenciada, em virtude da contribuição que prestou para a criação das bases do Estado nacional timorense, orientada pelos ideais de democracia e de inclusão social.

Timor-Leste é o único país da Ásia e Oceania que tem o Português como língua oficial. A adoção da Língua Portuguesa decorreu do fato de ter sido o idioma dos insurgentes, durante a luta contra a ocupação Indonésia, sendo fator de identidade nacional. O uso do idioma ainda carece de maior consolidação, devido ao grande número de mortos durante a luta de libertação, à exclusão de seu ensino nas escolas durante a ocupação pela Indonésia e ao uso cada vez maior do inglês pelas missões da ONU no país.

Segundo a Constituição timorense, os órgãos soberanos do sistema político nacional são o Presidente da República, o Governo, os Tribunais e o Parlamento Nacional. O Parlamento é "representativo de todos os cidadãos timorenses com poderes legislativos, de fiscalização e de decisão política". É constituído por um mínimo de cinquenta e dois e um máximo de sessenta e cinco parlamentares, eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, para mandatos de cinco anos.

As eleições presidenciais e legislativas têm ocorrido de forma transparente, com a participação de observadores externos. O Brasil designou observadores eleitorais em todas as

eleições realizadas até o momento. O atual Presidente de Timor-Leste, General Taur Matan Ruak, foi eleito em 2012, após ocupar o cargo de Ministro da Defesa.

Em 5 de fevereiro de 2015, o então Primeiro-Ministro Xanana Gusmão entregou sua carta de renúncia ao Presidente da República, Taur Matan Ruak. Recorde-se que, em novembro de 2013, Xanana Gusmão (reconduzido ao cargo de Primeiro-Ministro para um segundo mandato em 2012) já havia afirmado sua intenção de renunciar em 2015, dois anos antes do término de seu mandato. A principal motivação de sua saída seria abrir espaço para as gerações mais novas.

Em 11 de fevereiro de 2015, o Presidente Taur Matan Ruak anunciou a composição do novo Governo, nomeando Rui Maria Araújo para o cargo de Primeiro-Ministro e Xanana Gusmão para o cargo de Ministro de Planeamento e Investimento Estratégico.

O encerramento da Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMIT), em 31 de dezembro de 2012, foi visto como prova do progresso alcançado por Timor-Leste nos seus dez anos de vida independente. Em vista dos avanços alcançados, em particular a estabilidade política e a transferência da plena responsabilidade da segurança pública à Polícia Nacional (PNTL), o Governo de Timor-Leste defendeu que o país deixasse de constar da agenda do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) e passasse a manter interlocução direta com o Secretário-Geral da ONU, em "relação de cooperação inovadora", com foco no desenvolvimento e no fortalecimento institucional. Após a saída da UNMIT, a presença das Nações Unidas se mantém por meio da coordenação de atividades de cooperação em apoio ao processo de desenvolvimento econômico e social do país.

Apesar dos avanços, Timor-Leste ainda enfrenta significativos desafios socioeconômicos e profunda escassez de quadros. O Governo timorense tem, contudo, se empenhado, desde a retirada da UNMIT, em consolidar o Plano Estratégico de Desenvolvimento (2011-2030), sobretudo em áreas como a redução da vulnerabilidade social e pobreza.

POLÍTICA EXTERNA

Timor-Leste é membro do FMI, da OMS, da UNESCO, da UNCTAD, da FAO e do Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB, na sigla em Inglês), entre outras organizações internacionais. Não é membro da OMC. Há 14 Embaixadas residentes em Díli (incluída a Delegação da União Europeia), e Timor-Leste tem 23 Embaixadas residentes no exterior, além de 3 Missões junto a organizações internacionais (CPLP/Lisboa, Genebra e Nova Iorque).

Timor-Leste tornou-se membro pleno da CPLP em 2002, quando conquistou sua independência política. O governo timorense tem procurado intensificar sua atuação no Grupo, como evidenciado pela presidência *pro tempore* assumida para o biênio 2014-2016 (a primeira vez que o país assume essa posição) e pela abertura de uma representação permanente da Comunidade em Díli.

O país tem procurado afirmar-se como doador internacional de recursos financeiros, principalmente em favor de países membros da CPLP e de países em desenvolvimento. Em dezembro de 2013, o governo timorense doou US\$ 150 mil para a construção de uma escola primária no Sudão do Sul e US\$ 250 mil para o Fundo de Desenvolvimento das Ilhas do

Pacífico, somando-se ao US\$ 1 milhão doado às vítimas de incêndios em Portugal, em setembro de 2013. Timor-Leste doou, também, US\$ 6 milhões ao Escritório Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS), para viabilizar o processo eleitoral na Guiné-Bissau. Em janeiro de 2015, o Governo de Timor-Leste aprovou a doação de US\$ 500 mil a Cabo Verde (erupção vulcânica na Ilha Fogo); US\$ 500 mil à Tailândia (enchentes causadas pela tempestade tropical Jangmi); e US\$ 1 milhão à Malásia (também em função da tempestade tropical Jangmi).

Como membro do grupo L69, Timor-Leste apoia a expansão do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) em ambas as categorias de assentos, permanentes e não permanentes. Declarou apoio à aspiração do Brasil a assento permanente no Conselho de Segurança em diversas ocasiões e endossou o projeto de resolução do G4 na Assembleia Geral da ONU (em 2005 e em 2006). Assinou o projeto de resolução “curto” proposto pelo G4 em 2011.

O Plano de Desenvolvimento 2011-2030 das Forças de Defesa de Timor-Leste (FALINTIL), lançado em 27 de outubro de 2011, situa Timor-Leste como não alinhado com organização internacional para defesa ou pacto de segurança. Desde sua independência, em 2002, Timor-Leste ratificou as três Convenções do Rio: Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em Inglês), Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB) e Convenção das Nações Unidas para Combater a Desertificação (UNCCD, na sigla em Inglês).

A possível adesão do país à Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) constitui assunto polarizado dentro do grupo asiático. A Indonésia defende a candidatura timorense, em troca de apoio dado à candidatura indonésia a um assento permanente em um CSNU reformado. Cingapura, por outro lado, é a principal opositora da entrada timorense, argumentando que o país traria pouco em termos econômicos para a ASEAN, em um contexto em que os países se preparam para a criação da Comunidade Econômica da ASEAN. Em maio de 2014, o presidente de Portugal, Aníbal Cavaco Silva, transmitiu ao Presidente de Cingapura, Tony Tan, a importância que se reveste para Portugal a acessão de Timor-Leste à ASEAN. O Brasil é, também, simpático à adesão de Timor-Leste à ASEAN.

ECONOMIA, COMÉRCIO E INVESTIMENTOS

A moeda oficial de Timor-Leste é o dólar americano. A economia do país alcançou taxa de crescimento próxima a dois dígitos ao longo dos últimos anos (12,7% em 2009; 9,37% em 2010; 14,67% em 2011; 7,84% em 2012; 5,4% em 2013; 6,56% em 2014; e previsão de 6,83% em 2015).

A principal fonte de renda do governo é o petróleo (98,5% das receitas). Os recursos advindos da exploração petrolífera no país são destinados para o Fundo Petrolífero de Timor-Leste (FPTL), cuja criação inspirou-se no Fundo Petrolífero da Noruega. Segundo dados do Banco Central de Timor-Leste, o Fundo, que possui portfólio de investimentos conservador (baixo rendimento e alta liquidez), já totaliza US\$ 16,8 bilhões, mas somente os rendimentos das aplicações financeiras integram o orçamento do Estado (US\$ 215 milhões, no primeiro trimestre de 2015). Como o país não possui capacidade de refino, importa 3 mil barris diários de derivados para atender à demanda interna.

Timor-Leste tem buscado atrair os investimentos estrangeiros e ampliar o comércio exterior, por meio da criação de Zonas Econômicas Especiais. A primeira delas - a Zona Econômica Especial Social de Mercado (ZEESM), no enclave de Oecussi -, teve a pedra inaugural lançada em abril de 2014. A zona franca deverá incluir a construção de porto e aeroporto, além de incubar indústrias de reprocessamento de exportações. O responsável pelo projeto será o ex-Primeiro-Ministro e líder do partido de oposição FRETILIN, Mari Alkatiri, que mencionou intenção de visitar a Zona Franca de Manaus. Está sendo considerada, desde 2014, a construção de novo porto e aeroportos internacionais e de cabo submarino para acesso à Internet, além de projeto bilionário de criação de infraestrutura petrolífera e gasoduto na costa sul do país.

O governo de Timor-Leste vem trabalhando para a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BND). Os principais objetivos do BND serão promover o acesso ao financiamento e fortalecer o setor privado nacional, ainda exíguo. O BND é considerado instrumento importante para o desenvolvimento econômico no âmbito do "Plano Estratégico de Desenvolvimento Plurianual 2011-2030" (PED), além de integrar o Plano Diretor do Banco Central, intitulado: "Estimular o Crescimento: Um Plano Diretor para o Desenvolvimento do Setor Financeiro 2014-2025".

O governo timorense constituiu, a partir dos *royalties* do petróleo, o "Fundo das Infraestruturas". O fundo busca financiar projetos que incluem estradas e pontes, portos e aeroportos, saneamento, habitação social, edifícios governamentais, bem como infraestrutura específica para apoiar a exploração de gás e petróleo em Timor-Leste.

Uma das principais obras a ser licitada será a do "Porto multifuncional de Tibar", nos arredores de Díli, a ser construído em etapas já planejadas até 2020, com capacidade pretendida de 1 milhão de toneladas por ano. Uma vez pronto, espera-se que Tibar assuma a condição de principal eixo do comércio externo do país. O Porto Marítimo de Díli, atualmente o único internacional do país, é considerado um gargalo ao desenvolvimento por suas limitações de profundidade, de terrenos laterais para ampliação, e por seu acesso congestionado, por meio de avenida em pleno centro urbano da capital.

Além de manter o ritmo de crescimento, outro desafio no momento será promover um crescimento inclusivo e sustentável, fortalecer o desenvolvimento rural, o setor privado, prosseguir os esforços para reduzir as disparidades entre as zonas urbanas e rurais, apoiar os grupos vulneráveis, regular os títulos de terra e propriedade e criar novos empregos, especialmente para os jovens. Entre os recentes programas sociais do governo, cabe destacar a "Bolsa da Mãe", inspirado no programa brasileiro Bolsa Família.

O país tem registrado melhora relativa nos índices sociais. As taxas de desnutrição reduziram-se de 44,7%, em 2010, para 38,1%, em 2013. Entretanto, mais de 50% das crianças timorenses com menos de cinco anos ainda passam fome, de acordo com o UNICEF.

Foram registrados avanços no campo da saúde (vacinação de amplo número crianças; redução da mortalidade infantil e materna; erradicação quase completa da lepra) e da educação (mais de mil escolas em funcionamento; aumento considerável de matrículas escolares no ensino fundamental; concessão de bolsas de estudo superior, no país e no exterior, para formar quadros nacionais nas mais diversas áreas).

As exportações de Timor-Leste são direcionadas, em grande parte, aos vizinhos da Ásia, que responderam por mais de 80% do mercado para produtos timorenses em 2014. Os principais destinos foram: Irã (68%); Coreia do Sul (19,3%); Japão (4,1%); Alemanha (2%); e Austrália (0,6%). O Brasil obteve o 50º lugar entre os principais destinos em 2014. Seguindo o exemplo das exportações, as importações de Timor-Leste também são originárias em grande parte dos vizinhos da Ásia (superior a 90% do total, em 2014). Os principais fornecedores em 2014 foram: Indonésia (37%); Cingapura (17%); Tailândia (10,8%); Malásia (10,2%); e China (9,9%). O Brasil alcançou o 11º lugar entre os principais exportadores para Timor-Leste, com 4,9%.

A pauta de exportações é concentrada em: máquinas mecânicas (66,6%); combustíveis (23%); café (4,4%); químicos orgânicos (0,7%); e máquinas elétricas (0,3%), entre outros. Nas importações, destacam-se: combustíveis (17%); automóveis (10,2%); máquinas mecânicas (7,6%); açúcar (6,9%); e máquinas elétricas (4%), entre outros.

No campo da cooperação financeira recebida de outros países, estima-se que Timor-Leste recebeu o equivalente a 15% do orçamento anual do país em 2014. Segundo a empresa de consultoria "Devex Development Finance", a Austrália foi a maior doadora (US\$ 90,5 milhões) em 2014; seguida do Banco Mundial (US\$ 40 milhões); Japão (US\$ 26,2 milhões); União Europeia (US\$ 16,2 milhões); Banco Asiático de Desenvolvimento (US\$ 13,3 milhões); Estados Unidos (US\$ 9,9 milhões); Portugal (US\$ 7,6 milhões); Nova Zelândia (US\$ 5,4 milhões); Coreia do Sul (US\$ 3,4 milhões); e Alemanha (US\$ 3 milhões). Do ponto de vista qualitativo, destacam-se o trabalho da FAO, UNICEF e OMS em Timor-Leste, além do papel do PNUD como agência coordenadora do sistema das Nações Unidas, entre outros.

CRONOLOGIA HISTÓRICA DE TIMOR-LESTE

1512	Primeiro contato europeu com a ilha (portugueses em busca do sândalo).
1975	Governo português decide abandonar a ilha, após a Revolução dos Cravos. Em seguida, a FRETILIN (Frente Revolucionária de Timor-Leste) proclama a independência, em 28 de novembro.
1975	Invasão da ilha por tropas indonésias, em 7 de dezembro.
1989/outubro:	Visita do Papa João Paulo II a Timor-Leste, em outubro.
1996	Bispo Carlos Belo e José Ramos-Horta recebem o Prêmio Nobel da Paz.
1999	Assinados os Acordos de Nova Iorque, entre Portugal e Indonésia.
1999/junho a outubro	Estabelecimento da UNAMET.
1999/agosto	Autonomia limitada proposta pela Indonésia é rejeitada em referendo.
1999/setembro	Indonésia aceita a intervenção da INTERFET.
1999/outubro a 2002/maio	Estabelecimento da UNTAET.
2002	Ingresso na CPLP.
2002/março	Aprovada Carta Constitucional.
2002/abril	Primeiras eleições presidenciais.
2002/maio a 2005/maio	Estabelecimento da UNMISSET.
2006/abril	Incidentes violentos no país. Pedido para forças militares da Austrália, Nova Zelândia, Malásia e Portugal intervirem no país.
2006	Nações Unidas estabelecem a UNMIT.
2007	Eleições presidenciais. Ramos-Horta é eleito Presidente da República.
2008/fevereiro	Tensão volta a aflorar, com atentados contra o Presidente Ramos-Horta e contra o Primeiro-Ministro Xanana Gusmão.
2011	Renovação, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, do mandato da UNMIT, por mais 12 meses, até fevereiro de 2012.
2012/fevereiro	Renovação do mandato da UNMIT até 31/12/2012.
2012/março e abril	Primeiro e segundo turnos das eleições presidenciais. Taur Matan Ruak é eleito Presidente com o apoio do Primeiro-Ministro Xanana Gusmão
2012/julho	Eleições parlamentares. CNRT de Xanana Gusmão forma o Quinto Governo deixando a FRETILIN na oposição. São registradas manifestações violentas.
2015/fevereiro	O Primeiro-Ministro Xanana Gusmão renuncia ao cargo, assumido por Rui Maria de Araújo.

CRONOLOGIA DAS RELAÇÕES BILATERAIS

1998	Subsecretário-Geral Político do Itamaraty realiza visita oficial à Indonésia e a Timor-Leste (agosto).
1999	O Brasil envia 5 oficiais de ligação, 6 observadores policiais e 19 peritos eleitorais para acompanhar o referendo sobre a independência (agosto)
	Chanceler Lampreia encontra Ramos-Horta e o Chanceler da Indonésia, Ali Atalas, à margem da 53a AGNU (setembro).
2000	Xanana Gusmão solicita o apoio brasileiro na área de educação (março).
	Começa a operar o Escritório de Representação do Brasil em Díli (junho).
	Missão de cooperação técnica a Díli (julho).
2001	Presidente Fernando Henrique Cardoso visita Timor-Leste (janeiro).
2002	Estabelecidas relações diplomáticas entre o Brasil e Timor-Leste, com a restauração da independência do país (maio).
	Abertura da Embaixada em Díli (maio).
	Assinatura do Acordo Básico Brasil-Timor-Leste de Cooperação Educacional.
	Assinatura do Acordo Básico Brasil-Timor-Leste de Cooperação Técnica (maio).
	Presidente Xanana Gusmão visita o Brasil, em caráter oficial (julho-agosto).
	Timor-Leste torna-se o oitavo membro da CPLP (julho-agosto).
2003	Memorando de Entendimento entre os Ministérios da Justiça (setembro).
2004	Chanceler Ramos-Horta visita o Brasil e co-preside a I Reunião da Comissão Mista (fevereiro).
	Decreto presidencial autoriza o envio de 50 professores brasileiros, no âmbito de programa de cooperação executado pela CAPES (novembro).
2005	Enviados a Díli dois Defensores Públicos e um Juiz, para cooperar na formação judiciária (setembro).
2007	Visita do Chanceler Celso Amorim a Díli (dezembro).
2008	Visita oficial do Presidente José Ramos-Horta ao Brasil (janeiro).
	Visita do Presidente Lula a Díli (julho).
	Primeira missão do Grupo Executivo de Cooperação a Díli (agosto).
2009	Firmado acordo de cessão de terrenos para as Embaixadas do Brasil em Díli e de Timor-Leste em Brasília (julho).
	Visita do Presidente do Parlamento Nacional de Timor-Leste, Fernando La Sama (setembro).
2010	Visita da Ministra da Solidariedade Social por ocasião da X Conferência de Ministros do Trabalho e Assuntos Sociais da CPLP (fevereiro)
	Visita do Presidente da Comissão da Função Pública de Timor-Leste a Brasília (agosto)
	Visita do Secretário de Defesa, Júlio Tomás Pinto (novembro), para participar, em Brasília, do encontro dos Ministros da Defesa da CPLP. Assinatura do Acordo de Cooperação Militar.
2011	Visita do Primeiro Ministro Xanana Gusmão ao Brasil. Durante a visita, foram firmados atos nas áreas de justiça; inclusão social; formação policial; e educação. (março)
	Visita da Comissão de Esporte, Juventude e Trabalho do Parlamento Nacional de Timor-Leste (julho)
	Visita da Comissão de Infraestrutura e Equipamento Social do Parlamento Nacional de Timor-Leste (agosto)

	Visita do Secretário-Geral do Parlamento Nacional de Timor-Leste (outubro)
2012	Visita do Subsecretário-Geral de Cooperação e de Promoção Comercial do MRE, por ocasião da posse do Presidente Taur Matan Ruak (maio)
	Início da transferência do Centro de Formação Profissional de Becora para o Governo de Timor-Leste (junho)
	Visita do Chefe do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCFA) do Brasil, General Nardi, por ocasião da XIV Reunião dos CEMCFA dos países da CPLP, em Díli (agosto)
2013	Encontro entre o Ministro Antonio de Aguiar Patriota e seu homólogo José Guterres, em Viena, à margem do V Fórum da Aliança de Civilizações (fevereiro).
	Criação da Adidância de Defesa do Brasil para Timor-Leste, cumulativa, com residência em Tóquio, Japão (outubro)
	Visita do Vice-Ministro da Educação Superior e Ciências de Timor-Leste, Marçal Avelino Ximenes (dezembro)
2014	Visita dos Diretores-Gerais do Ministério de Agricultura e Pesca de Timor-Leste ao Paraná, com foco em agricultura de conservação (plantio direto), com apoio da FAO (abril)
2015	Visita do Vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação de Timor-Leste, Senhor Constâncio da Conceição Pinto, para participar da cerimônia de posse da Senhora Presidenta da República (janeiro)
	Visita a Díli do Ministro Mauro Vieira (julho).

ACORDOS BILATERAIS

Título	Data de celebração	Entrada em vigor
Acordo de Cooperação Educacional	20/5/2002	11/5/2004
Acordo Básico de Cooperação Técnica	20/5/2002	7/12/2004
Acordo entre o Brasil e Timor-Leste sobre o Exercício de Atividade Remunerada, por Parte de Dependentes do Pessoal Diplomático, Consular, Militar, Administrativo e Técnico	9/1/2009	Em processo de ratificado
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática de Timor-Leste sobre Cooperação em Matéria de Defesa.	10/11/2010	Em processo de ratificado

DADOS ECONÔMICO-COMERCIAIS

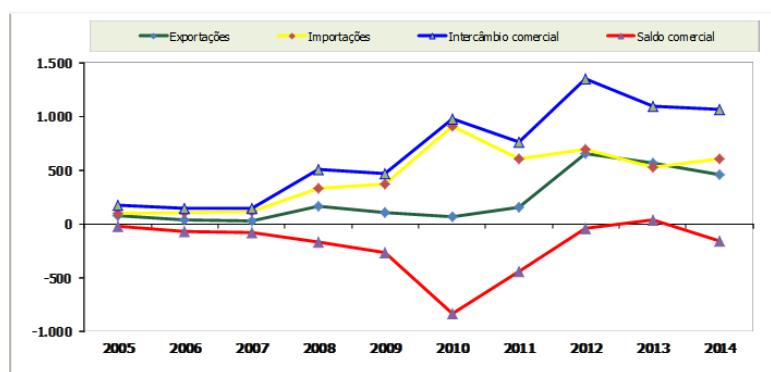
Evolução do Comércio Exterior do Timor Leste⁽¹⁾ US\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anos	Exportações		Importações		Intercâmbio comercial		Saldo comercial			
	Valor	Var. % em relação ao ano anterior	Valor	Var. % em relação ao ano anterior	Valor	Var. % em relação ao ano anterior	Valor	Var. % em relação ao ano anterior	Valor	Var. % em relação ao ano anterior
2005	76	40,2%	100	2,4%	176	16,0%	-23			
2006	37	-51,2%	110	10,9%	148	-16,0%	-73			
2007	31	-17,5%	114	3,1%	145	-2,1%	-83			
2008	170	453,0%	337	195,7%	507	250,3%	-167			
2009	105	-38,4%	368	9,2%	472	-6,8%	-263			
2010	72	-31,2%	907	146,8%	979	107,4%	-835			
2011	160	122,4%	606	-33,3%	766	-21,8%	-446			
2012	657	310,5%	693	14,4%	1.350	76,3%	-36			
2013	568	-13,6%	527	-23,9%	1.095	-18,9%	40			
2014	458	-19,3%	612	16,1%	1.070	-2,3%	-154			
Var. % 2005-2014	500,3%	--	514,2%	--	508,2%	--	n.c.			

Elaborado pelo MRE/DP/IDIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados da UN/UNCTAD/ITC/TradeMap, November 2015.

(1) O país não informou seus dados à UNCTAD, portanto as estatísticas foram elaboradas por "espelho", ou seja, com base nas informações fornecidas pelos parceiros comerciais.

(n.c.) Dado não calculado, por razões específicas.



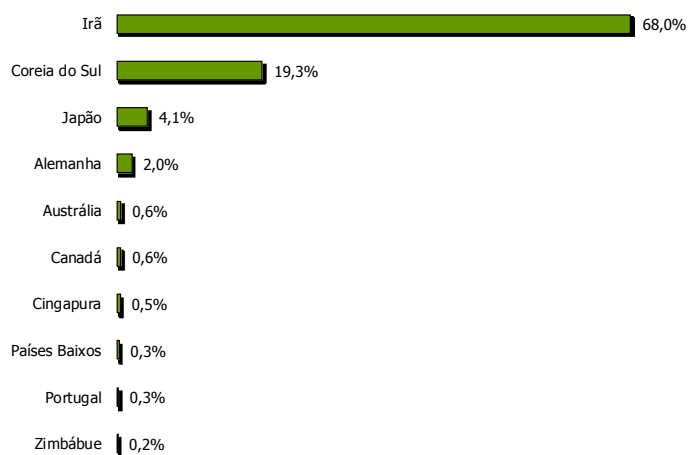
Direção das Exportações do Timor Leste
US\$ milhões

Descrição	2 0 1 4⁽¹⁾	Part. % no total
Irã	311,2	68,0%
Coreia do Sul	88,3	19,3%
Japão	18,8	4,1%
Alemanha	9,3	2,0%
Austrália	2,6	0,6%
Canadá	2,6	0,6%
Cingapura	2,3	0,5%
Países Baixos	1,5	0,3%
Portugal	1,2	0,3%
Zimbábue	0,7	0,2%
...		
Brasil (50ª posição)	0,01	0,0%
Subtotal	438,6	95,8%
Outros países	19,2	4,2%
Total	457,8	100,0%

Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados da UN/UNCTAD/ITC/TradeMap, November 2015.

(1) O país não informou seus dados à UNCTAD, portanto as estatísticas foram elaborados por "espelho", ou seja, com base nas informações fornecidas pelos parceiros comerciais.

10 principais destinos das exportações



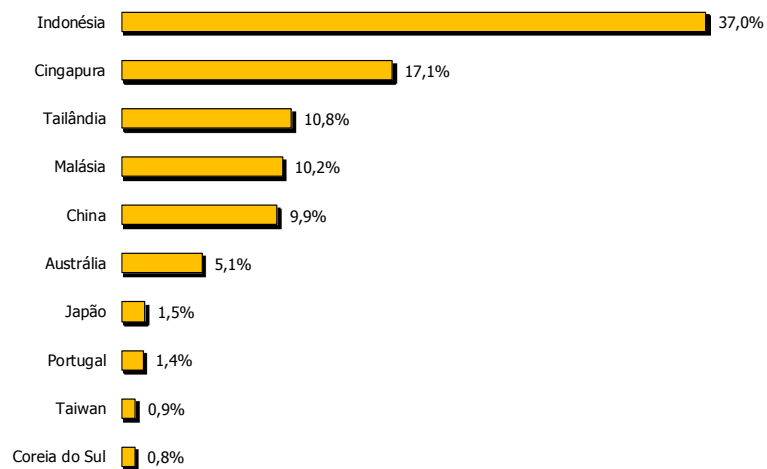
Origem das Importações do Timor Leste
US\$ milhões

Descrição	2 0 1 4⁽¹⁾	Part.% no total
Indonésia	226,3	37,0%
Cingapura	104,9	17,1%
Tailândia	66,0	10,8%
Malásia	62,4	10,2%
China	60,3	9,9%
Austrália	31,2	5,1%
Japão	9,2	1,5%
Portugal	8,4	1,4%
Taiwan	5,4	0,9%
Coreia do Sul	5,2	0,8%
...		
Brasil (11ª posição)	4,9	0,8%
Subtotal	584,2	95,5%
Outros países	27,6	4,5%
Total	611,9	100,0%

Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados da UN/UNCTAD/ITC/TradeMap, November 2015.

(1) O país não informou seus dados à UNCTAD, portanto as estatísticas foram elaborados por "espelho", ou seja, com base nas informações fornecidas pelos parceiros comerciais.

10 principais origens das importações



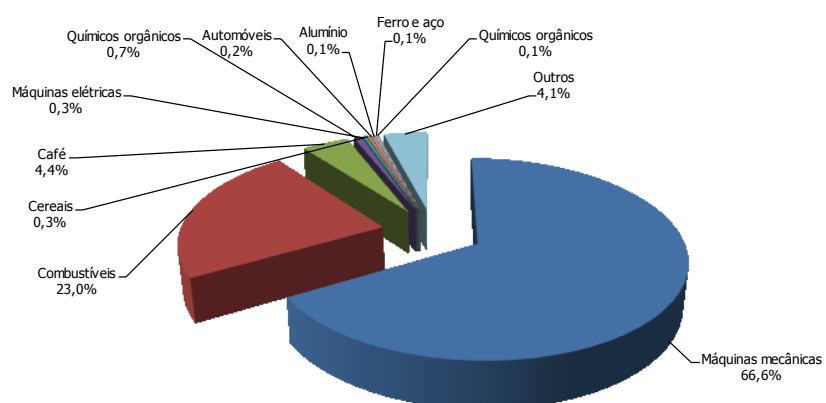
Composição das exportações do Timor Leste
US\$ milhões

Descrição	2 0 1 4⁽¹⁾	Part.% no total
Máquinas mecânicas	304,9	66,6%
Combustíveis	105,3	23,0%
Café	20,0	4,4%
Químicos orgânicos	3,4	0,7%
Máquinas elétricas	1,5	0,3%
Cereais	1,4	0,3%
Automóveis	1,1	0,2%
Alumínio	0,6	0,1%
Ferro e aço	0,6	0,1%
Químicos orgânicos	0,4	0,1%
Subtotal	439,2	95,9%
Outros	18,6	4,1%
Total	457,8	100,0%

Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados da UN/UNCTAD/ITC/TradeMap, November 2015.

(1) O país não informou seus dados à UNCTAD, portanto as estatísticas foram elaborados por "espelho", ou seja, com base nas informações fornecidas pelos parceiros comerciais.

10 principais grupos de produtos exportados



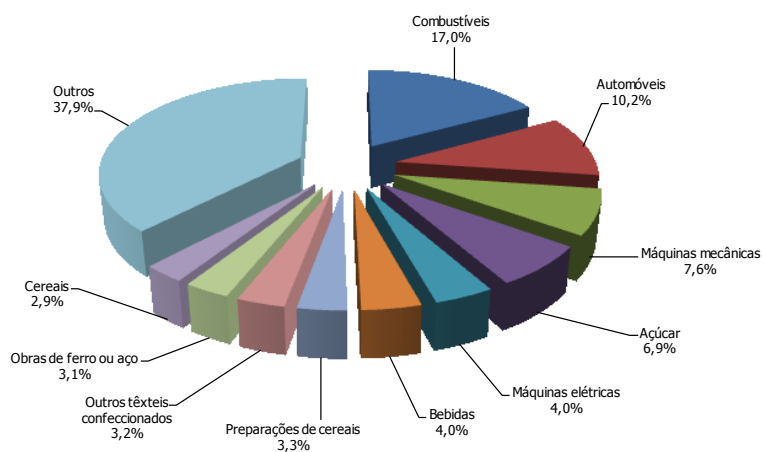
Composição das importações do Timor Leste
US\$ milhões

Descrição	2 0 1 4⁽¹⁾	Part.% no total
Combustíveis	104,1	17,0%
Automóveis	62,6	10,2%
Máquinas mecânicas	46,3	7,6%
Açúcar	42,0	6,9%
Máquinas elétricas	24,5	4,0%
Bebidas	24,3	4,0%
Preparações de cereais	20,0	3,3%
Outros têxteis confeccionados	19,7	3,2%
Obras de ferro ou aço	18,8	3,1%
Cereais	17,6	2,9%
Subtotal	379,8	62,1%
Outros	232,0	37,9%
Total	611,9	100,0%

Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados da UN/UNCTAD/ITC/TradeMap, November 2015.

(1) O país não informou seus dados à UNCTAD, portanto as estatísticas foram elaborados por "espelho", ou seja, com base nas informações fornecidas pelos parceiros comerciais.

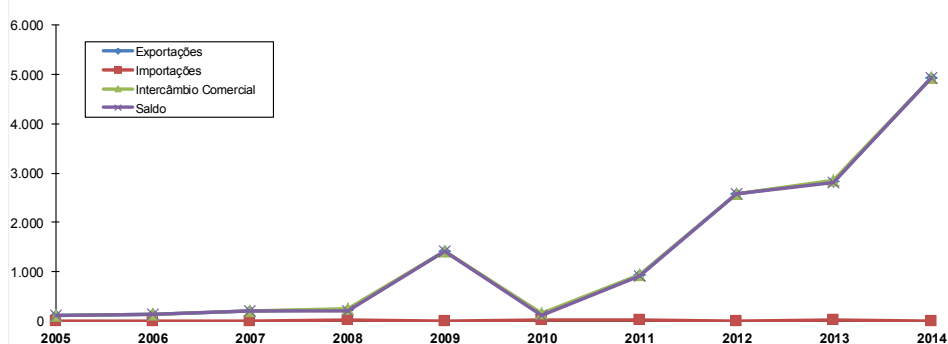
10 principais grupos de produtos importados



Evolução do intercâmbio comercial Brasil - Timor Leste
US\$ mil, fob

Anos	Exportações			Importações			Intercâmbio Comercial			Saldo
	Valor	Var.%	Part. % no total do Brasil	Valor	Var.%	Part. % no total do Brasil	Valor	Var.%	Part. % no total do Brasil	
2005	102	149,1%	0,00%	0,0	n.c.	0,00%	102	129,0%	0,00%	102
2006	144	41,3%	0,00%	1,4	n.c.	0,00%	145	42,6%	0,00%	142
2007	196	36,4%	0,00%	0,04	-96,8%	0,00%	196	35,2%	0,00%	196
2008	225	14,8%	0,00%	18,8	(+)	0,00%	244	24,3%	0,00%	206
2009	1.412	528,0%	0,00%	1,4	-92,7%	0,00%	1.413	480,2%	0,00%	1.410
2010	142	-89,9%	0,00%	21,1	(+)	0,00%	163	-88,5%	0,00%	121
2011	924	550,5%	0,00%	18,3	-13,3%	0,00%	942	477,6%	0,00%	906
2012	2.576	178,9%	0,00%	1,1	-94,1%	0,00%	2.578	173,5%	0,00%	2.575
2013	2.834	10,0%	0,00%	19,7	(+)	0,00%	2.853	10,7%	0,00%	2.814
2014	4.941	74,4%	0,00%	0,0	n.c.	0,00%	4.941	73,2%	0,00%	4.941
2015 (jan-out)	4.915	37,7%	0,00%	0,04	n.c.	0,00%	4.915	37,7%	0,00%	4.915
Var. % 2005-2014	4762,8%	--	--	n.c.	--	--	4762,8%	--	--	n.c.

*Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, Novembro de 2015.
(n.c.) Dado não calculado, por razões específicas.*

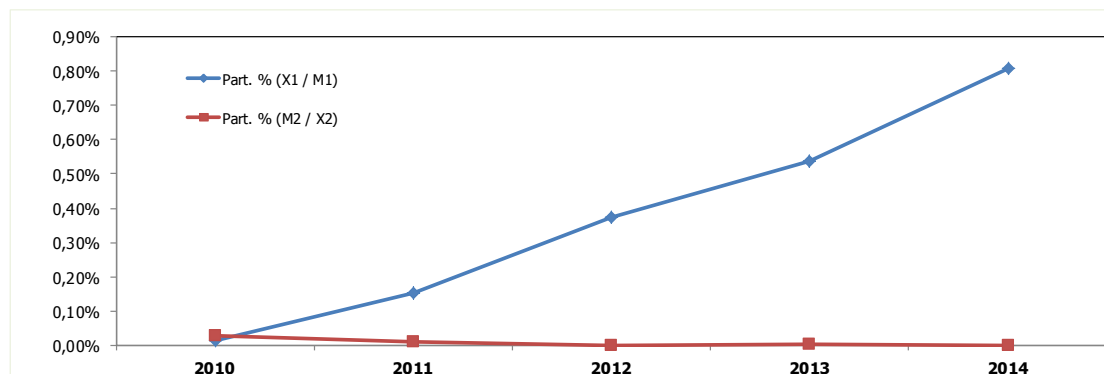


Part. % do Brasil no Comércio do Timor Leste⁽¹⁾
US\$ mil

Descrição	2010	2011	2012	2013	2014	Var. % 2010/2014
Exportações do Brasil para o Timor Leste (X1)	142	924	2.576	2.834	4.941	3378,9%
Importações totais do Timor Leste (M1)	907.390	605.513	692.892	527.170	611.860	-32,6%
Part. % (X1 / M1)	0,02%	0,15%	0,37%	0,54%	0,81%	5059,2%
Importações do Brasil originárias do Timor Leste (M2)	21	18	1	20	0	-100,0%
Exportações totais do Timor Leste (X2)	71.944	160.009	656.892	567.589	457.801	536,3%
Part. % (M2 / X2)	0,03%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	-100,0%

Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/AliceWeb e UN/UNCTAD/ITC/TradeMap.

(1) As discrepâncias observadas nas estatísticas das exportações brasileiras e das importações do Timor Leste e vice-versa podem ser explicadas pelo uso de fontes distintas e também por diferentes metodologias de cálculo.



Exportações e importações brasileiras por fator agregado**US\$ mil****Comparativo 2014 com 2013**

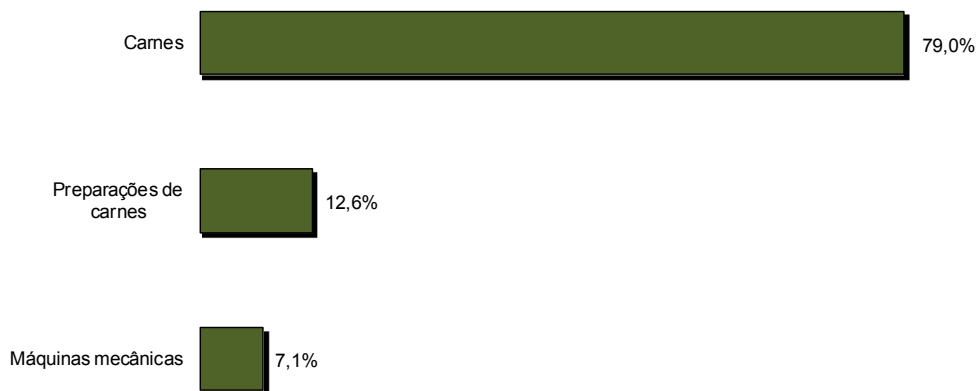
Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, Novembro de 2015.

Composição das exportações brasileiras para o Timor Leste
US\$ mil, fob

Descrição	2012		2013		2014	
	Valor	Part.% no total	Valor	Part.% no total	Valor	Part.% no total
Carnes	1.608	62,4%	2.144	75,7%	3.905	79,0%
Preparações de carnes	601	23,3%	541	19,1%	625	12,6%
Máquinas mecânicas	148	5,7%	132	4,7%	353	7,1%
Subtotal	2.357	91,5%	2.817	99,4%	4.883	98,8%
Outros produtos	219	8,5%	17	0,6%	58	1,2%
Total	2.576	100,0%	2.834	100,0%	4.941	100,0%

Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, Novembro de 2015.

Principais grupos de produtos exportados pelo Brasil, 2014

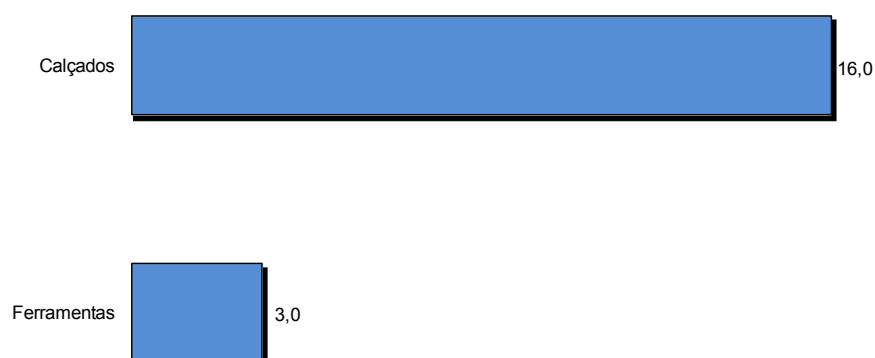


Composição das importações brasileiras originárias do Timor Leste
US\$ mil, fob

Descrição	2012		2013		2014	
	Valor	Part.% no total	Valor	Part.% no total	Valor	Part.% no total
Calçados	0,0	0,0%	16,0	81,3%	0,0	0,0%
Ferramentas	0,0	0,0%	3,0	15,2%	0,0	0,0%
Subtotal	0	0,0%	19	96,5%	0	0,0%
Outros produtos	1	100,0%	1	3,5%	0	0,0%
Total	1	100,0%	20	100,0%	0	0,0%

Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, Novembro de 2015.

Principais grupos de produtos importados pelo Brasil, 2013



Composição do intercâmbio comercial (dados parciais)
US\$ mil, fob

DESCRIÇÃO	2 0 1 4 (jan-out)	Part. % no total	2 0 1 5 (jan-out)	Part. % no total	Principais grupos de produtos exportados pelo Brasil em 2015
Exportações					
Carnes	2.710	75,9%	3.754	76,4%	Carnes 3.754
Máquinas mecânicas	353	9,9%	588	12,0%	Máquinas mecânicas 588
Preparações de carnes	448	12,6%	429	8,7%	Preparações de carnes 429
Outros prods origem animal	46	1,3%	117	2,4%	Outros prods origem animal 117
Prods gráficos	0	0,0%	26	0,5%	Prods gráficos 26
Subtotal	3.557	99,7%	4.914	100,0%	
Outros produtos	12	0,3%	1	0,0%	
Total	3.569	100,0%	4.915	100,0%	

Principais grupos de produtos importados pelo Brasil em 2015					
Importações					
Máquinas elétricas	0,00	0,0%	0,03	77,1%	Máquinas elétricas 0
Máquinas mecânicas	0,00	0,0%	0,01	22,9%	Máquinas mecânicas 0
Subtotal	0,00	0,0%	0,04	100,0%	
Outros produtos	0,00	0,0%	0,00	0,0%	
Total	0,00	0,0%	0,04	100,0%	

Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, Novembro de 2015.

Aviso nº 91 - C. Civil.

Em 23 de fevereiro de 2016.

A Sua Excelência o Senhor
Senador VICENTINHO ALVES
Primeiro Secretário do Senado Federal

Assunto: Indicação de autoridade.

Senhor Primeiro Secretário,

Encaminho a essa Secretaria Mensagem na qual a Excelentíssima Senhora Presidenta da República submete à consideração dessa Casa o nome do Senhor ALDEMO SERAFIM GARCIA JÚNIOR, Ministro de Segunda Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na República Democrática do Timor-Leste.

Atenciosamente,

JAQUES WAGNER
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil
da Presidência da República

À COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E
DEFESA NACIONAL

1ª PARTE - DELIBERATIVA

3



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

RELATÓRIO Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre a Mensagem Presidencial nº 17, de 2016 (Mensagem nº 59, de 2016, na origem), que submete à apreciação do Senado Federal, de conformidade com o art. 52, inciso IV, da Constituição Federal, e com o art. 39, combinado com o art. 41, da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, o nome do Senhor NEDILSON RICARDO JORGE, Ministro de Primeira Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na República da África do Sul e, cumulativamente, no Reino de Lesoto e na República de Maurício.

RELATOR: Senador **LASIER MARTINS**

Esta Casa do Congresso Nacional é chamada a deliberar sobre a indicação que a Senhora Presidente da República faz do Sr. NEDILSON RICARDO JORGE, Ministro de Primeira Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na República da África do Sul e, cumulativamente, no Reino de Lesoto e na República de Maurício.

A Constituição atribui competência privativa ao Senado Federal para examinar previamente e por voto secreto a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente (artigo 52, inciso IV).

Observando o preceito regimental para a sabatina, o Ministério das Relações Exteriores elaborou o *curriculum vitae* do diplomata.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

O Sr. NEDILSON RICARDO JORGE nasceu no Rio de Janeiro/RJ em 17 de outubro de 1964, filho de Ney Jorge e Nancy Nascimento. Bacharelou-se em Direito pela Faculdade Cândido Mendes em 1986. Concluiu o Curso de Preparação à Carreira de Diplomata em 1987 e iniciou sua carreira no ano seguinte, no posto de Terceiro-Secretário, observando o percurso profissional padrão do Itamaraty.

Ainda no âmbito do Instituto Rio Branco, pós-graduou-se no Curso de Altos Estudos em 2005, quando defendeu a tese intitulada “Técnicas de Negociação Diplomática: Estratégias e Táticas”.

Ascendeu a Primeiro-Secretário em 2000; a Conselheiro, em 2004; a Ministro de Segunda Classe, em 2007; e a Ministro de Primeira Classe, em 2015. Todas as promoções por merecimento.

Entre as funções desempenhadas na Chancelaria destacam-se as de chefia na Divisão de Acompanhamento e Coordenação Administrativa dos Postos no Exterior, entre 2000 e 2003; de Assessor e Subchefe de Gabinete do Ministro de Estado, de 2003 a 2005; e Diretor do Departamento da África, de 2010 até o presente. Atualmente exerce também o cargo de professor de Técnicas de Negociação no Instituto Rio Branco.

No Exterior, exerceu, entre outros, os cargos de Conselheiro e Ministro-Conselheiro na Embaixada em Buenos Aires, entre 2005 e 2010, além de chefiar a delegação brasileira na VI Reunião do Grupo de Trabalho de Serviços da Aliança de Livre Comércio das Américas (ALCA) em 1998.

O diplomata recebeu as honrosas condecorações Medalha Mérito Tamandaré, em 2003, e a Ordem de Rio Branco, no grau de Grande Oficial, em 2010.

Além do *curriculum vitae* do diplomata indicado, o Itamaraty fez constar da Mensagem informações gerais sobre a África do Sul, Lesoto e Maurício, suas políticas externas e seus relacionamentos com o Brasil, do qual extraímos um resumo para subsídio aos membros da Comissão em sua sabatina ao diplomata.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

A República da África do Sul tem três capitais: Pretória (administrativa), Cidade do Cabo (legislativa), e Bloemfontein (judiciária). A área do país é de 1.219.090 km² e sua população, em 2015, de 54 milhões de habitantes. Seu produto interno bruto com paridade de poder de compra (PIB-PPP) foi de US\$ 685,6 bilhões, o que propicia PIB-PPP per capita de US\$ 12.700. A expectativa de vida naquele país, em 2013, era de 57 anos.

O Brasil estabeleceu relações diplomáticas com a África do Sul em 1948. No mesmo ano, foi aberta legação diplomática em Pretória, que só viria a ser transformada em Embaixada em 1974, em função do repúdio brasileiro ao *apartheid*. Já a África do Sul abriu Escritório de Representação no Brasil em 1952, convertendo-o em Embaixada em 1971. O primeiro Embaixador brasileiro na África do Sul foi designado em 1992, já em contexto de transição democrática e suspensão das sanções internacionais impostas ao país.

Desde o final do *apartheid*, Brasília e Pretória vêm aprofundando a cooperação bilateral em áreas relevantes, com destaque para parcerias em setores estratégicos, como defesa e ciência e tecnologia, bem como para a troca de experiências nas áreas de políticas públicas e desenvolvimento social. Em julho de 2010, foram assinados Declaração de Parceria Estratégica Brasil-África do Sul e seu respectivo Plano de Ação.

A cooperação no setor de defesa tem ocupado posição central na relação bilateral. O marco é o Acordo-Quadro de Cooperação em Defesa, assinado em 2003, que criou o Comitê Conjunto de Defesa (CCD). Desde então, o CCD reúne-se anualmente (o mais recente encontro foi em Salvador, em junho último). Trata-se do principal canal para o encaminhamento dos projetos no setor. Autoridades brasileiras e sul-africanas consideram a cooperação bilateral em defesa extremamente satisfatória, pois as parcerias vêm resultando no desenvolvimento de equipamentos de última geração, com potencial para serem comercializados com terceiros países. O principal destaque é o projeto do míssil A-Darter, que teve início oficial em 2006. O míssil A-Darter é um míssil ar-ar, modelo de míssil possível de ser atirado de uma aeronave em direção a outra aeronave também em voo. O projeto é conduzido pelo Grupo Denel, por meio de sua subsidiária Denel Dynamics, e pelas



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

empresas brasileiras Avibrás, Mectron e Opto Eletrônica. O projeto deverá permitir ao Brasil domínio de diversas tecnologias críticas, além da completa independência no ciclo de desenvolvimento e produção de mísseis ar-ar. Atualmente, o A-Darter se encontra na fase 4 de implementação, que consiste na viabilização dos processos industriais para a produção do artefato no Brasil. Os testes do equipamento estão sendo realizados nos aviões JAS-39C Gripen da Força Aérea da África do Sul. Com base na experiência bem sucedida do A-Darter, a África do Sul tem proposto expandir para outros projetos a cooperação na área de tecnologia militar. É o caso de míssil além do alcance visual (BVR, Beyond visual range), direcionado por radar. A efetiva incorporação do Brasil, contudo, tem enfrentado obstáculos orçamentários.

A falta de recursos tem também impedido que Brasil e África do Sul aproveitem o fato de ambos terem escolhido a aeronave sueca Gripen como principal equipamento de sua aviação de caça. De acordo com o Adido da Força Aérea na Embaixada em Pretória, haveria a possibilidade de a África do Sul fornecer aeronaves para utilização no Brasil até o início da entrega dos aparelhos comprados junto à Suécia, bem como possibilidade de treinamento de pilotos brasileiros na África do Sul. Em relação a exercícios militares conjuntos, as principais interações entre as Marinhas do Brasil e da África do Sul ocorrem no âmbito de dois projetos. O primeiro deles é o Atlasur, manobras navais conjuntas bienais entre as Marinhas do Brasil, África do Sul e Argentina, cuja sexta edição foi conduzida em setembro último. O segundo é o IBSAMAR, que reúne os três países do IBAS, também bienalmente, deverá ter sua quinta edição em fevereiro de 2016, na Índia.

Ponto central do relacionamento entre os dois países é a participação nos BRICS. Realizada em 2014, a Cúpula de Durban foi marco importante para a África do Sul, por consolidar sua presença no BRICS e por ter lançado as bases para a institucionalização do mecanismo: o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e o Acordo Contingente de Reservas. Desde então, a importância do tema BRICS tem crescido tanto nas avaliações do Governo sul-africano quanto nas análises de respeitadas “*think-tanks*” do país e de meios de comunicação. Evidência nesse sentido tem sido as menções aos BRICS em todos os discursos do Presidente Jacob Zuma que tratam de relações internacionais, em especial na alocução do “Estado da Nação”. Por sua vez, a Chancelaria sul-africana inclui o BRICS



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

nas linhas mestras da política externa do país, juntamente com o continente africano. A reação sul-africana à mais recente Cúpula dos BRICS, realizada na cidade russa de Ufá em julho último, foi claramente positiva. Após seu retorno a Pretória, Zuma declarou que a Cúpula logrou êxito em aprofundar as relações entre os países BRICS e possibilitar tratamento mais detalhado de assuntos econômicos e políticos globais. Em especial, Zuma reiterou acreditar que o NBD será instrumento possante para projetos de desenvolvimento sustentável tanto no âmbito do BRICS quanto no mundo em desenvolvimento.

Além dos BRICS, Brasil, África do Sul e Índia integram outra iniciativa integracionista – o IBAS. Estabelecido em 2003, o Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) congrega três grandes democracias multiétnicas do mundo em desenvolvimento. Desde 2006, houve cinco reuniões de Cúpula do IBAS. Devido a dificuldades de conciliação de agendas, reuniões de Cúpula ou da Comissão Ministerial Trilateral (“Comista”) não foram realizadas desde 2011. A singularidade do grupamento, integrado por países que não são potências do *status quo*, o habilita a desempenhar papel de destaque na reforma das estruturas de governança global, especialmente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. No que se refere à relação entre BRICS e IBAS, Brasília, Nova Déli e Pretória compartilham da percepção de que os mecanismos contam com objetivos e lógicas distintos e que, portanto, devem manter suas feições próprias. Cabe ter presente, contudo, que o BRICS tem alargado sua agenda de cooperação interna para também abarcar temas que o IBAS se ocupa desde sua fundação, como agricultura, saúde, ciência e tecnologia, governança global, entre outros. De modo a zelar para que as duas vertentes sigam mantendo suas identidades próprias, encontra-se em andamento processo de racionalização da vertente de cooperação do IBAS, visando concentrar as atividades em áreas em que o foro goza de vantagens comparativas em relação a outros mecanismos.

O comércio bilateral entre o Brasil e a África do Sul cresceu 14,3% entre 2005 e 2014, de US\$ 1,713 bilhão para US\$ 1,957 bilhão. O saldo comercial é tradicionalmente favorável ao Brasil. No último triênio, os superávits foram de US\$ 916,8 milhões (2012); US\$ 1,117 bilhão (2013); e US\$ 493,8 milhões (2014). No acumulado entre janeiro e outubro de 2015, o fluxo comercial foi de US\$ 1,718 bilhão (alta anualizada de 2,3%), com superávit de US\$ 594 milhões para o Brasil (elevação de



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

43,8% sobre o mesmo período de 2014). As exportações brasileiras para a África do Sul decresceram 10,6% entre 2005 e 2014, de US\$ 1,371 bilhão para US\$ 1,226 bilhão. No acumulado entre janeiro e outubro de 2015, as vendas alcançaram US\$ 1,156 bilhão, um crescimento de 10,5% em comparação ao mesmo período do ano anterior, motivado pelo crescimento nas exportações de zinco e açúcar. A pauta de exportação brasileira é caracterizada por forte presença de produtos manufaturados, categoria que em 2014 representou 74% do total. Naquele ano, os principais produtos exportados foram tratores rodoviários para semirreboques (8,3% do total), carnes de frango (7,8%), veículos automóveis (7,1%) e açúcar (3,9%). Ainda com relação a 2014, a África do Sul foi o vigésimo mercado global de destino para os produtos manufaturados brasileiros. Em território africano, o país foi o terceiro destino para as exportações brasileiras, após Egito e Angola. Por sua vez, as importações do mercado sul-africano aumentaram 114% entre 2005 e 2014, de US\$ 341,5 milhões para US\$ 731,9 milhões. Entre janeiro e outubro de 2015, somaram US\$ 562,2 milhões (baixa de 11,2% em relação ao mesmo período de 2014). Essa retração foi motivada pela forte diminuição nas importações de polipropileno; paládio e ligas de alumínio. Em 2014, os principais produtos importados da África do Sul foram carvão mineral/hulha betuminosa (12,5% do total), herbicidas (9,1%), automóveis (5,9%) e polipropileno (5,4%). Em 2014, o país foi o sexto maior fornecedor brasileiro em território africano.

O Reino do Lesoto, país de 30,3 mil km², fica totalmente encravado no território da África do Sul. Tem população de 2,193 milhões de habitantes que partilham uma economia muito pobre, com Índice de Desenvolvimento Humano de 0,450 (o 160º do mundo) e expectativa de vida de apenas 48,9 anos.

O Brasil estabeleceu relações diplomáticas com o Lesoto em 1970, mas nunca abriu Embaixada residente no país. Os temas relativos ao Lesoto eram acumulados pela Embaixada em Maputo até 1997, quando foram assumidos pela Embaixada em Pretória. A Embaixada do Lesoto em Washington trata dos temas relativos ao Brasil. A única visita de Chanceler do Lesoto ao Brasil ocorreu em 2010, ocasião em que foi assinado Acordo-Quadro de Cooperação Técnica, ainda em fase de promulgação. Não há acordos bilaterais em vigor.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

O Governo do Lesoto tem manifestado, com frequência, intenção de dar início a projetos bilaterais de cooperação com o Brasil. Os temas de interesse do país são variados: agricultura, segurança alimentar, saúde, gestão de programas sociais, merenda escolar e, recentemente, cooperação esportiva.

O comércio bilateral ainda é incipiente. Atingiu seu auge em 2005 (US\$ 1,3 milhão) e em 2014 alcançou seu patamar mais baixo desde então (apenas US\$ 32 mil, com saldo de US\$ 16 mil favorável ao Brasil). Os principais produtos exportados para o Brasil são couros, peles e calçados. Já os produtos brasileiros importados pelo Lesoto são, principalmente, máquinas, aparelhos e materiais elétricos.

A República de Maurício está localizada em uma ilha de 2.040 km², a leste de Madagascar, com população de 1,286 milhão de habitantes. Tem índices relativamente elevados de desenvolvimento socioeconômico. Seu PIB-PPP per capita é de 18.290 dólares e a expectativa de vida média de sua população é de 73,4 anos.

As relações diplomáticas entre o Brasil e a República de Maurício foram estabelecidas em 1974 e, embora tradicionalmente distantes (como demonstra, por exemplo, a ausência de atos bilaterais em vigor), contatos entre ambos os países se intensificaram nos últimos anos.

Dois dos principais temas de diálogo são o setor açucareiro e a produção de etanol. O país foi afetado pelo litígio brasileiro contra a União Europeia, na OMC, que resultou na proibição aos subsídios à produção açucareira das antigas colônias do continente. Autoridades mauricianas manifestaram reiteradas vezes ao Brasil interesse em receber cooperação no setor, que se reformula para abastecer a África e a Europa com etanol. Também são áreas potenciais de cooperação os setores de pesca e algodão, matéria-prima que o país importa.

Maurício é membro observador da CPLP desde julho de 2006. É justamente no âmbito da promoção e fortalecimento da língua portuguesa que se deu o único projeto de cooperação bilateral: a criação, em 2011, de um programa de leitorado na Universidade de Maurício. Não obstante ter



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

sido bem sucedida, a iniciativa foi suspensa em 2015 por restrições orçamentárias.

O comércio bilateral cresceu mais de três vezes entre 2003 e 2014, passando de US\$ 7 milhões para mais de US\$ 24 milhões. Historicamente, o saldo da balança comercial tem sido sensivelmente favorável ao Brasil, ainda que o superávit varie de modo drástico. Em 2014, o saldo brasileiro atingiu US\$ 21 milhões. Os principais grupos de produtos exportados foram calçados, máquinas e aparelhos mecânicos, carnes, pasta de madeira, gorduras e óleos vegetais. A pauta de importação consiste, principalmente, em produtos têxteis, instrumentos de ótica e fotografia e pérolas naturais ou cultivadas.

Tendo em vista a natureza da matéria ora apreciada, não cabe aduzir outras considerações no âmbito deste Relatório.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

RELATÓRIO DE GESTÃO
EMBAIXADA DO BRASIL JUNTO À REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL
E, CUMULATIVAMENTE, À REPÚBLICA DE MAURÍCIO E AO REINO DO
LESOTO
EMBAIXADOR PEDRO LUIZ CARNEIRO DE MENDONÇA

POLÍTICA INTERNA E EXTERNA

Nos últimos quatro anos, acelerou-se a transição sócio-política sul-africana para um período pós-Mandela, primeiro Presidente de um país redemocratizado em 1994, que governou até 1994 e faleceu em 2013. Surgiram, nesse contexto, novos partidos que passam a questionar a hegemonia do Congresso Nacional Africano (ANC), partido de Mandela: a Aliança Democrática (DA), maior partido de oposição, e o EFF (Combatentes pela Libertação Econômica), legenda à esquerda do ANC. Apesar do surgimento desses núcleos políticos que pretendem oferecer alternativa à hegemonia do partido que lutou e derrotou o regime *apartheid*, não se vislumbra, em médio prazo, ameaça à preponderância do ANC.

Qualquer análise da realidade sul-africana deve, necessariamente, partir da constatação de que as cicatrizes do *apartheid* não só não se fecharam, como persistirão por ainda longo tempo. Nos últimos quatro anos, observou-se uma aceleração da evolução sócio-política do país, crescentemente afastada do modelo inaugurado por Mandela em 1994. Em paralelo aos movimentos políticos tradicionais, dois partidos afirmaram-se como contestadores do ANC: a Aliança Democrática (DA), o principal partido de oposição, e o EFF (Combatentes pela Libertação Econômica), legenda à esquerda do ANC. O natural desgaste no poder e a forte campanha que esses dois partidos vem empreendendo contra o ANC não dão margem, no entanto, a que se vislumbre ameaça mais séria à hegemonia do Congresso Nacional Africano. É em um contexto conturbado pela crise econômica, acusações de corrupção e inépcia administrativa que o país se prepara para novo ciclo eleitoral, eleições administrativas em maio de 2016, e eleições gerais em 2018.

A Política Externa sul-africana também passa por uma transição em que se enfatizam considerações pragmáticas, sem, contudo, deixar a retórica idealista que conduziu a ação externa da África do Sul ao longo das duas décadas de democracia. Essa ambivalência não impede que a África do Sul continue a apresentar-se como um ator continental de vocação global, que busca redimensionar sua inserção internacional a partir da participação em arranjos econômicos e políticos plurilaterais e de maior ativismo em foros multilaterais. As linhas mestras da política externa da África do Sul: centralidade das relações com o Continente Africano e prioridade das relações Sul-Sul (onde se inclui a participação ativa no BRICS) devem continuar a definir a política externa da África do Sul.

PANORAMA ECONÔMICO

A análise da economia sul-africana não escapa, de igual forma, de necessária referência à pesada herança do *apartheid*. Em contexto nem sempre favorável, o governo do ANC foi bastante bem sucedido no desenho e implementação de políticas

públicas em favor da população negra, notadamente nos setores da habitação, educação e distribuição de renda. As políticas de inclusão social não tiveram, no entanto, igual sucesso. É fato que a dimensão do desafio socioeconômico que enfrenta o país é de tal ordem que não se pode antecipar, no curto prazo, a construção da sociedade "arco-íris", como gostam de apregoar, verdadeiramente harmoniosa.

A economia da África do Sul é marcada pela mesma dualidade que caracteriza tantos países emergentes: há setores muito modernos e eficientes, como o sistema bancário e regulatório desenvolvidos, infraestrutura e indústria relevantes e, em paralelo, uma presença importante da economia informal, que inclui grande parte da população. A inclusão do setor informal e o desenvolvimento econômica e social da parcela da população que dele sobrevive constitui, portanto, o maior desafio desde a transição democrática.

O crescimento do PIB nos últimos anos (3,2%, em 2011; 1,5 % em 2014) não tem sido suficiente para avançar na transformação da economia sul-africana, apesar da redução que se observa em indicadores chaves do bem-estar, como do índice de pobreza extrema e a extensão dos serviços básicos. Segundo estudo do Tesouro Nacional (2013) seria necessário crescimento médio de 5% ao ano por 17 anos para que a atual taxa de desemprego (25%) fosse reduzida a 6%.

Apontam-se como principais gargalos ao desenvolvimento econômico sul-africano: i) déficit de energia elétrica; ii) conturbadas relações trabalhistas; iii) baixos índices de crescimento de investimentos privados; iv) queda nos preços das commodities; e v) baixíssimo nível de formação profissional.

RELAÇÕES BILATERAIS

No que diz respeito às relações bilaterais, o Brasil acumulou, nos últimos vinte anos, capital diplomático advindo de seu apoio à transição democrática sul-africana e das interações entre os Presidentes dos dois países desde 1994, ano em que Nelson Mandela e Fernando Henrique Cardoso venceram eleições. A partir de então, multiplicaram-se as visitas e encontros presidenciais, cabendo assinalar, em tempos mais recentes, a visita da Senhora Presidente da República em 2011 (V Cúpula do IBAS), em março de 2013 (V Cúpula do BRICS) e em dezembro de 2013 (exéquias de Nelson Mandela). O Senhor Vice-Presidente esteve em Pretória em maio de 2014 para a posse do segundo mandato do Presidente Zuma.

De sua parte, o Presidente Zuma foi ao Brasil, ainda, em 2012, para a Rio+20 e em 2014, para a VI Cúpula do BRICS, quando presenciou a final da Copa do Mundo. O Ministro Antonio Patriota veio à África do Sul em julho de 2011 e a Chanceler sul-africana Maite Nkoana Mashabane chefiou a missão de seu país à posse da Presidente Rousseff, em janeiro de 2015.

Essas ocasiões, assim como os frequentes encontros no âmbito da ONU, do BRICS, do G20 e do BASICS, constituem oportunidade para conversas sobre assuntos bilaterais, mas sem a profundidade que uma visita bilateral exclusiva proporciona. Acredito que a retomada das visitas bilaterais poderá ser um dos objetivos do próximo Embaixador do Brasil em Pretória.

Brasil e África do Sul contam com uma Comissão Mista Bilateral, cuja última reunião teve lugar em Brasília, em julho de 2013. Duas reuniões de seguimento de temas bilaterais e de preparação para a Comista foram realizadas em Brasília (outubro de 2015) e em Pretória (novembro de 2015) quando se discutiram temas cobertos pela Comista em preparação para encontro a ser marcado, em princípio, para o primeiro semestre de 2016.

COOPERAÇÃO

Relacionam-se, a seguir, os acordos bilaterais mais recentes firmados entre o Brasil e a África do Sul:

- Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área de Meio Ambiente (setembro de 2013);
- Memorando de Entendimento entre os Ministérios do Turismo (setembro de 2014);
- Acordo de Cooperação entre Autoridades Aduaneiras. Assinado em maio de 2008, entrou efetivamente em vigor em novembro de 2014;
- Protocolo ao Acordo para Evitar a Dupla Tributação e a Evasão Fiscal (julho de 2015). São os seguintes os instrumentos bilaterais em vigor entre Brasil e África do Sul:
- Acordo no Campo da Cooperação Científica e Tecnológica (julho de 2008);
- Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área de Saúde e Medicina (2011)
- Memorando de Entendimento entre o Ministério da Relações Exteriores do Brasil e a Agência de Planejamento e Coordenação da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África - NEPAD (2012);

Dois outros acordos ora se encontram em fase avançada de negociações:

- Acordo para trabalho de dependentes;
- Acordo de Cooperação sobre Usos Pacíficos da Energia Nuclear.

Além de proporcionar oportunidades de trabalho para familiares de funcionários brasileiros da Embaixada, a assinatura do acordo de dependentes terá o potencial de aumentar a disponibilidade de professores de português brasileiro para o Centro Cultural Brasil - África do Sul, entre outras possibilidades. Por sua vez, o Acordo na área nuclear poderá facilitar o acesso do Brasil a isótopos medicinais (Molibdênio 99), bem como permitir cooperação no contexto do planejamento, construção e operação do Reator Multipropósito Brasileiro - RMB.

Cooperação em Defesa

Ainda no âmbito da cooperação bilateral, concluiu-se em 2015 a fase de desenvolvimento do míssil A-Darter, projeto de cooperação bilateral na área de defesa entre a Força Aérea Brasileira, com apoio do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, e a DENEL, empresa estatal de defesa da África do Sul. A partir de 2016, o equipamento entra em fase de produção comercial, já tendo recebido encomendas da Força Aérea sul-africana. A partir dessa experiência, que proporcionou importante absorção de tecnologia por empresas brasileiras, a África do Sul tem proposto estender a cooperação para outros projetos, como um míssil de além do alcance visual - BVR

(Beyond Visual Range) direcionado por radar. As Forças Armadas brasileiras demonstram interesse em participar do projeto, mas esbarram em falta de recursos.

Há, ainda, outra oportunidade para cooperação bilateral na área da defesa que decorre da decisão brasileira de adotar a aeronave sueca Gripen como principal equipamento de sua aviação de caça. A África do Sul opera a versão mais antiga dessa aeronave, havendo a possibilidade de fornecer alguns desses equipamentos para utilização do Brasil até que comecem a serem entregues os aviões comprados à Suécia, bem como a treinar pilotos brasileiros.

RELAÇÕES ECONÔMICAS E COMERCIAIS

O Brasil ocupa o 18º lugar entre os exportadores da África do Sul e o 31º lugar entre os importadores. O fluxo de comércio anual é da ordem de dois bilhões de dólares. A semelhança entre as pautas de exportação e a concorrência com produtos produzidos localmente, bem como aqueles oriundos da Europa e da China, são apontados como principais razões para o baixo valor do comércio bilateral. As exportações brasileiras concentram-se, sobretudo, em produtos de maior valor agregado, com destaque para autopeças, tratores, carrocerias, maquinário e implementos agrícolas.

Ressaltam-se, ainda produtos agroindustriais, como frango e açúcar. Ressalte-se que a África do Sul constitui porta de entrada de produtos e de investimentos na África, razão adicional para se explorar potencial de nichos tanto do mercado local quanto continental. A exploração de nichos constitui a melhor estratégia para o aumento de exportações do Brasil para a África do Sul. Nesse sentido, a criação da Adidância Agrícola, em 2010, integrada por funcionário do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento estabeleceu ponto de apoio adicional para consecução dos objetivos de aumentar e proteger as exportações brasileiras de bens agrícolas para a África do Sul.

No apoio a empresas brasileiras dispostas explorar o mercado sul-africano, o Setor Comercial da Embaixada respondeu em média a 500 consultas de empresários ao ano sobre possibilidades de negócio. Além disso, participou da organização de feiras e eventos, com destaque para a participação anual na feira SAITEX/Big Seven, a maior feira multisetorial do continente. Em conjunto com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2011, 2012, 2013 e 2014) e com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (2014 e 2015), mais de 70 empresas e cooperativas brasileiras estiveram representadas na feira. Destaco, também, a realização, por iniciativa desta Embaixada, do seminário, "Doing Business in MERCOSUR countries", em parceria com as demais Embaixadas de países do Mercosul em Pretória e com a Câmara de Comércio e Indústria de Joanesburgo.

Há um aspecto da promoção comercial que avalio deveria ser mais bem explorado nas relações bilaterais: o turismo. Apesar das solicitações do Posto, não se tem logrado obter a participação das entidades brasileiras de turismo em eventos no país e há dificuldade em receber material de divulgação, atualizado e em inglês, para distribuição ao público local. O Brasil recebe anualmente cerca de 25 mil turistas sul-africanos, ao passo que, conforme as últimas estatísticas disponíveis, em 2012 78 mil brasileiros visitaram a África do Sul. Caberá trabalhar para aumentar o intercâmbio turístico e para diminuir essa disparidade.

RELAÇÕES CULTURAIS

No âmbito cultural, assinale-se que o Centro Cultural Brasil-África do Sul ora conta com excelentes e amplas instalações, o que se refletiu no aumento no número de alunos (de 5 para 25 por semestre). Para os próximos dois anos pretende-se dobrar o número de estudantes, para o que contribuirá a contratação, em 2015, de nova professora brasileira. Entre outros avanços, o Centro credenciou-se aplicador do exame para o Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (CELPE-BRAS) para o que abriu turmas específicas; ofereceu cursos intensivos; divulgou os programas de bolsa de estudos do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e de Pós-Graduação (PEC-PG); estabeleceu turmas para empresas e para filhos de brasileiros residentes na África do Sul, bem como para militares das Forças Armadas sul-africana. Além disso, ofereceu curso específico para estrangeiros que viajarão ao Brasil para assistir à Copa do Mundo de Futebol.

Há grande potencial de incremento dos cursos do Centro Cultural por conta do crescente interesse no aprendizado do português falado no Brasil. A contratação de mais professores e funcionários, quando o permitam as atuais restrições orçamentárias será imprescindível para desenvolver tal potencial.

Ainda na área educacional, cabe mencionar o estabelecimento, em 2015, dos Leitorados de Português, vertente brasileira nas Universidades de Pretória (UP) e da Cidade do Cabo (UCT).

Dentre as várias atividades culturais patrocinadas por esta Embaixada, mencionam-se eventos anuais de grande impacto, que devem ser mantidos: o Festival de Cinema do GRULAC, que teve sua 11ª edição em 2015, e o Campeonato de Futebol sub-13, em que cada país latino-americano e caribenho patrocina a participação de escola primária da periferia de Pretória, já em sua 15ª edição.

RELAÇÕES CONSULARES

A prioridade atribuída ao melhor atendimento do público que procura o Consulado levou a notável reforço do Setor, tanto em termos de pessoal (ora conta com um diplomata, dois Oficiais de Chancelaria e dois funcionários locais) e como de aprimoramento de seus métodos de trabalho. As consultas ao Setor passaram a ser feitas por meio eletrônico (média de 400 e-mails por mês), de modo a permitir maior dedicação dos funcionários ao atendimento presencial e ao processamento de documentos. Atualizou-se a sistemática de matrícula consular (270 brasileiros, do total estimado de 1300 nesta jurisdição). O contato com a comunidade brasileira foi também facilitado por meio da criação de ferramentas eletrônicas (grupo de correio eletrônico com difusão entre os brasileiros cadastrados e página no "Facebook", que conta com 1.832 seguidores, entre brasileiros e africanos de língua portuguesa).

O Setor Consular foi especialmente demandado por ocasião de dois grandes eventos no Brasil: a Jornada Mundial da Juventude (2013) e a Copa do Mundo (2014). Nessas ocasiões, não se mediram esforços para que o processamento de documentos de viagem fosse efetivado de modo célere, trabalhando, inclusive, fora do horário do expediente.

Desde seu estabelecimento, em 2010, a Adidância Policial nesta Embaixada contribui para estreitar laços com as autoridades policiais locais por meio do intercâmbio de informações de inteligência e operações conjuntas. Além desses contatos, o Delegado da Polícia Federal designado Adido auxilia na disseminação de informações sobre segurança a brasileiros na África do Sul por meio de suas contribuições para a página eletrônica da Embaixada.

ADMINISTRAÇÃO E PESSOAL

No que tange aos temas administrativos e de pessoal, a Embaixada adota como prioridade nortear as ações empreendidas tendo como metas a melhoria das condições de funcionamento do Posto, aumento da eficiência na utilização dos meios e recursos disponíveis e a promoção de investimentos estruturais, de forma a repercutir, no plano gerencial e de recursos humanos, o dinamismo e o avanço das relações bilaterais.

Ao assumir o Posto, ante o exorbitante valor pago pelo aluguel da Residência Oficial, encontrei a casa em vias de ser devolvida ao proprietário. Após extensa pesquisa de mercado, optou-se por renegociar o valor do aluguel para níveis compatíveis com o mercado local. No contexto da pesquisa, entretanto, deparei-me com casa tombada pelo patrimônio histórico, construída na década de 1930, na mesma rua onde se encontram as Residências da Alemanha, Itália e Espanha. O imóvel constituía excepcional oportunidade de compra no bairro diplomático de Waterkloof.

Marco importante recente foi a aquisição da Residência Oficial, concretizada no início de 2013 e, após intrincado processo de licitações e de aprovação pelos órgãos públicos sul-africanos competentes, passou-se à reforma e ampliação do próprio nacional. As obras estenderam-se de junho de 2014 a novembro de 2015.

No que diz respeito à chancelaria, foi possível aumentar a área ocupada pelas instalações da Embaixada, de modo a melhor acomodar o Centro Cultural Brasil-África do Sul, que antes desenvolvia suas atividades em espaço inadequado. De apenas uma sala, onde atividades administrativas e pedagógicas eram desenvolvidas, o Centro passou a contar com três salas de aulas, pequeno auditório, biblioteca, salas para professores, secretariado e diretora. Adicionalmente, tanto no Centro Cultural, quanto na Embaixada como um todo, foram renovados os computadores, mobiliário e equipamentos, bem como realizadas melhorias no espaço de trabalho e pequenas reformas.

Menciono, ainda, esforço empreendido a fim de renegociar contratos e o cancelamento de serviços, o que proporcionou economia de gastos correntes. No âmbito trabalhista, foram refeitos todos os contratos de trabalho de funcionários locais do Posto, a fim de adequá-los à legislação trabalhista sul-africana.

O relacionamento Brasil-África do Sul, duas jovens e vibrantes democracias, já é denso e importante, com inequívoca vocação ao crescimento e adensamento. A Embaixada do Brasil em Pretoria ocupará sempre importante posição na política externa brasileira. Ao deixar registro do reconhecimento pelo apoio que sempre tive do Itamaraty e do Governo brasileiro, é com satisfação que posso dizer que deixo Pretoria com dupla certeza da missão cumprida e da contribuição eficaz, como cada um dos

meus antecessores e graças a uma equipe dedicada e competente, para a construção, diversificação e aprofundamento da relação bilateral.

ILHAS MAURÍCIO

A República de Maurício, conquanto diminuta em território (dois mil km²) e em população (1,3 milhões) e distante da África do Sul (3 mil km desde Joanesburgo, por voo de 4h de duração), possui quadros burocráticos competentes, inclusive em foros multilaterais, o que pode facilitar aproximação com o Brasil. Além disso, o Governo mauriciano, em todas as oportunidades que se apresentaram desde minha chegada ao Posto, manifestou grande interesse pelo País em relação às políticas públicas tanto na área de desenvolvimento social, quanto na área de energia. É notável, ademais, o crescimento do número de solicitações de vistos oriundas daquele país, inclusive com propósito comercial. Em termos de cooperação em negócios, por um lado, o Setor Comercial desta Embaixada tem recebido crescentes pedidos de apoio de empresas mauricianas que investem ou pretendem investir no Brasil. Por outro lado, Maurício atrai capital estrangeiro até mesmo por se tratar de país com limitada cobrança de impostos; é, assim, relevante o potencial para que empresas brasileiras estabeleçam plataforma operacional no país.

No arquipélago, a Embaixada conta com o apoio irrestrito do Cônsul-Honorário Charles Harel; que, desde 2003, não tem medido esforços para atender às solicitações brasileiras e realizar gestões de alto nível junto ao Governo local, até mesmo em situações de emergência, como por ocasião de detenção de cidadão brasileiro por porte ilegal de arma.

Apresentei minhas credenciais ao então Presidente da República, Sir Anerood Jugnauth, em novembro de 2011 (telegrama 1429/2011), quando também mantive encontros com diversos ministros do Gabinete mauriciano, que me receberam com grande interesse mesmo em meio à rodada final dos debates parlamentares sobre o orçamento para o ano seguinte. Na ocasião, ministrei palestra na Universidade de Maurício para cerca de 120 participantes.

A esse respeito, e após reiterados pedidos de cooperação por parte de Maurício, criou-se, durante minha gestão, programa de Leitorado na Universidade de Maurício (2011-2015), iniciativa bem-sucedida de promoção do Brasil e da língua portuguesa, apreciada pelo Governo mauriciano. No entanto, por restrições orçamentárias, o Leitorado em Maurício foi suspenso, encerrando-se, assim, o único traço de presença brasileira naquele arquipélago.

Em 2013, em missão a Maurício para efetuar gestões encomendadas por esta Secretaria de Estado, avistei-me novamente com o então Ministro das Relações Exteriores, Integração Regional e Comércio Internacional da República de Maurício, Senhor Arvin Boollell, que reiterou exortação de que se dê conteúdo concreto às relações bilaterais entre seu país e o Brasil. Boollell também falou do relacionamento bilateral, cuja rarefação muito lamentou. Afirmou que Mauricio tenciona abrir Embaixada em Brasília, assim que as condições orçamentárias o permitam.

Assinalo que, nos arquivos da Embaixada, inexistente registro de missão de cooperação brasileira a Maurício. No entanto, em julho de 2011, o então Ministro de

Integração Social e Empoderamento Econômico, Xavier Luc Duval (atual Vice-Primeiro-Ministro e Ministro das Finanças), chefiou missão a nosso país para conhecer a experiência bem-sucedida do Brasil em políticas sociais.

Já no que se refere ao tema de energia, o arquipélago é grande produtor de cana e, em razão de conjuntura desfavorável para a exportação de açúcar nos últimos anos, a República de Maurício pretende tanto produzir etanol, quanto processar bagaço da cana para obter energia. Nesse contexto, solicitou apoio do Brasil ainda em 2010, que não foi atendido até o momento.

A falta de resposta brasileira aos pedidos de cooperação de Maurício, entretanto, não impediram que as solicitações de apoio a candidaturas brasileiras fossem normalmente bem atendidas por aquele país, a exemplo das eleições de Roberto Azevêdo como Diretor-Geral da OMC e de José Graziano da Silva como Diretor-Geral da FAO. À luz da boa vontade demonstrada pelo país insular, julgo necessário que, em momento oportuno, se avalie a possibilidade de iniciar projetos ao menos nas áreas social e energética com a República de Maurício.

O estabelecimento de regime de isenção de vistos para nacionais do Brasil e de Maurício constituiria forma de facilitar os contatos bilaterais. A iniciativa, proposta por esta Embaixada, caso venha a ser aprovada, não traria maiores riscos para o Brasil, pois aquele país não tem histórico de origem de migração irregular, nem tampouco constitui foco relevante de ilícitos transnacionais. Estou certo de que Maurício receberia com grande entusiasmo proposta nesse sentido, o que, faço votos, meu sucessor terá a oportunidade de avançar.

LESOTO

Um enclave de 30 mil km² na África do Sul, onde vivem dois milhões de habitantes, o Reino do Lesoto acaba de passar por período politicamente turbulento, que culminou com a convocação dois anos antecipada de eleições, em fevereiro de 2015, após fechamento do Parlamento pelo então Primeiro-Ministro Tom Thabane e posterior tentativa de golpe. Por fim, sagrou-se vitoriosa a oposição, que reconduziu Pakalitha Mosisili, do partido "Democratic Congress", ao cargo de Primeiro-Ministro, com apoio do Vice-Primeiro Ministro na gestão de Thabane, Mothetjoa Metsing, e maioria de apenas um assento no Parlamento. Apesar das circunstâncias, as eleições foram consideradas pacíficas e transparentes por observadores estrangeiros, dos quais o principal, o Vice-Presidente sul-africano, Cyril Ramaphosa.

País montanhoso e essencialmente rural, o Lesoto tem economia altamente dependente da África do Sul: importa até 90% dos bens deste país, inclusive alimentos, apesar de grande parte da população estar envolvida no cultivo de subsistência e na criação de animais. A manufatura tem como principal produto os têxteis, e as remessas de cidadãos baseados no exterior, mormente a África do Sul, constituem componente importante da economia do país. Compartilha também graves problemas com os países da região, como a segunda ou terceira prevalência de HIV/AIDS do mundo: cerca de um quarto da população está infectada, dos quais poucos recebem tratamento adequado.

Apresentei minhas credenciais ao Rei Letsie III em outubro de 2012. Recebi, naquele mesmo mês, o então Representante do UNICEF no Reino do Lesoto, Ahmed Magan, que destacou visita do Ministro de Desenvolvimento Social do Lesoto ao Brasil, realizada no ano anterior com apoio do UNICEF, quando o Governo lesotiano foi informado a respeito das políticas sociais brasileiras em curso. A visita motivou a criação de programa de transferência de renda no Lesoto, com abrangência de dezenas de milhares de famílias.

Desde então, e por inúmeras ocasiões, o Governo lesotiano solicitou cooperação brasileira em áreas como segurança alimentar; gestão de programas sociais; saúde; e agricultura, sem, no entanto, obter êxito. A falta de resposta levou o Governo local a solicitar apoio brasileiro às suas expensas, em que pese ser um dos países mais pobres do mundo. O atual Ministro do Desenvolvimento Social do Lesoto, Molahlehi Letlotlo, foi então recebido em outubro de 2015 por delegação do Ministério do Desenvolvimento Social brasileiro, para conhecer o Sistema Unificado de Assistência Social (SUAS), com foco nos Programas Bolsa Família e Brasil Sem Miséria.

O Ministro de Gênero, Juventude e Esportes do Lesoto, Mathibeli Mokhothu, foi recebido na Embaixada em outubro de 2015, para tratar de possibilidades de cooperação com o Brasil na área de esportes. O Governo do Lesoto pretende investir no esporte para a juventude como forma de combater a pobreza e o desemprego. Apesar das dificuldades socioeconômicas que o Lesoto enfrenta, a delegação deixou claro contar com quadro técnico suficientemente profissional para fazer bom uso de cooperação que porventura receba. Possibilidades de cooperação incluem assinatura de memorando de entendimento sobre esportes; envio de profissionais lesotianos ao Brasil para capacitação técnica; envio de missão brasileira àquele país; ou, ao menos, convite para participação do Ministro dos Esportes na cerimônia de abertura das Olimpíadas. A delegação do Lesoto confirmou que enviará atletas tanto aos Jogos Olímpicos quanto aos Jogos Paraolímpicos e lembrou ter apoiado desde o início o pleito do Rio de Janeiro para sediar os eventos. Em novembro de 2013, o então Ministro dos Esportes, Theodore Ntlatlapa, já havia sido recebido no Posto para apresentar projeto de sua autoria, encaminhado à CGCE, para a arrecadação de fundos antes e durante a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos do Rio, em 2016.

Entendo que o estabelecimento de alguma iniciativa de cooperação bilateral reveste-se de caráter simbólico importante.

Não é demais lembrar que o Reino do Lesoto tem sistematicamente apoiado candidaturas brasileiras, assim como no caso de Maurício. O Governo lesotiano defendeu, por exemplo, as eleições de Roberto Azevêdo como Diretor-Geral da OMC e de José Graziano da Silva como Diretor-Geral da FAO.

Permito-me sugerir, no que se refere às cumulatividades deste Posto, que meu sucessor tenha a oportunidade de demonstrar maior presença do Brasil tanto em Maurício como no Lesoto, por meio de visitas ao menos anuais, e do estabelecimento de iniciativas de cooperação, ainda que simbólicas e de custos reduzidos.



SENADO FEDERAL
MENSAGEM Nº 17, de 2016
(Nº 59/2016, NA ORIGEM)

Senhores Membros do Senado Federal,

De conformidade com o art. 52, inciso IV, da Constituição, e com o art. 39, combinado com o art. 41 da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, submeto à apreciação de Vossas Excelências a escolha, que desejo fazer, do Senhor NEDILSON RICARDO JORGE, Ministro de Primeira Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na República da África do Sul e, cumulativamente, no Reino do Lesoto e na República de Maurício.

Os méritos do Senhor Nedilson Ricardo Jorge que me induziram a escolhê-lo para o desempenho dessa elevada função constam da anexa informação do Ministério das Relações Exteriores.

Brasília, 1º de março de 2016.

DILMA ROUSSEFF
Presidente da República Federativa do Brasil

EM nº 00055/2016 MRE

Brasília, 24 de Fevereiro de 2016

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

De acordo com o artigo 84, inciso XXV, da Constituição Federal, e com o disposto no artigo 39, combinado com o artigo 41, da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, submeto à apreciação de Vossa Excelência o nome de **NEDILSON RICARDO JORGE**, Ministro de Primeira Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na República da África do Sul e, cumulativamente, no Reino do Lesoto e na República de Maurício.

2. Encaminho, anexos, informações sobre os países e *curriculum vitae* de **NEDILSON RICARDO JORGE** para inclusão em Mensagem a ser apresentada ao Senado Federal para exame por parte de seus ilustres membros.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Mauro Luiz Jecker Vieira

INFORMAÇÃO**CURRICULUM VITAE****MINISTRO DE PRIMEIRA CLASSE NEDILSON RICARDO JORGE**

CPF.: 782.414.997-87

ID.: 9444 MRE

1964 Filho de Ney Jorge e Nancy Nascimento, nasce em 17 de outubro, no Rio de Janeiro/RJ

Dados Acadêmicos:

1986	Bacharel em Direito pela Faculdade Cândido Mendes/RJ
1987	CPCD - IRBr
1998	CAD - IRBr
2005	CAE - IRBr; Técnicas de Negociação Diplomática: Estratégias e Táticas

Cargos:

1988	Terceiro-Secretário
1994	Segundo-Secretário
2000	Primeiro-Secretário, por merecimento
2004	Conselheiro, por merecimento
2007	Ministro de Segunda Classe, por merecimento
2015	Ministro de Primeira Classe, por merecimento

Funções:

1988-93	Divisão de Organismos Internacionais Especializados, Assistente
1993-97	Representação junto à FAO, Roma, Terceiro-Secretário e Segundo-Secretário
1997-2000	Embaixada em Santiago, Segundo-Secretário
1998	VI Reunião do GT de Serviços da ALCA, Santiago, Chefe de delegação
2000-03	Divisão de Acompanhamento e Coordenação Administrativa dos Postos no Exterior, Chefe, substituto
2003-05	Gabinete do Ministro de Estado: Assessor; Subchefe, substituto; e Subchefe
2005-10	Embaixada em Buenos Aires, Conselheiro e Ministro-Conselheiro
2010-	Departamento da África, Diretor
2012-	Professor do IRBr de Técnicas de Negociação

Condecorações:

2003	Medalha Mérito Tamandaré, Brasil
2010	Ordem de Rio Branco, Brasil, Grande Oficial

Publicações:

2010	"A Nova África", V Conferência de Política Externa e Política Internacional, FUNAG
2012	"Brasil-África: relações especiais e os desafios do Século XXI", III Curso para Diplomatas Africanos, FUNAG
2014	"O Brasil, a África e a CPLP", IV Curso para Diplomatas Africanos, FUNAG
2015	"Relações Brasil-África: Panorama Geral, Cadernos de Política Exterior, IPRI

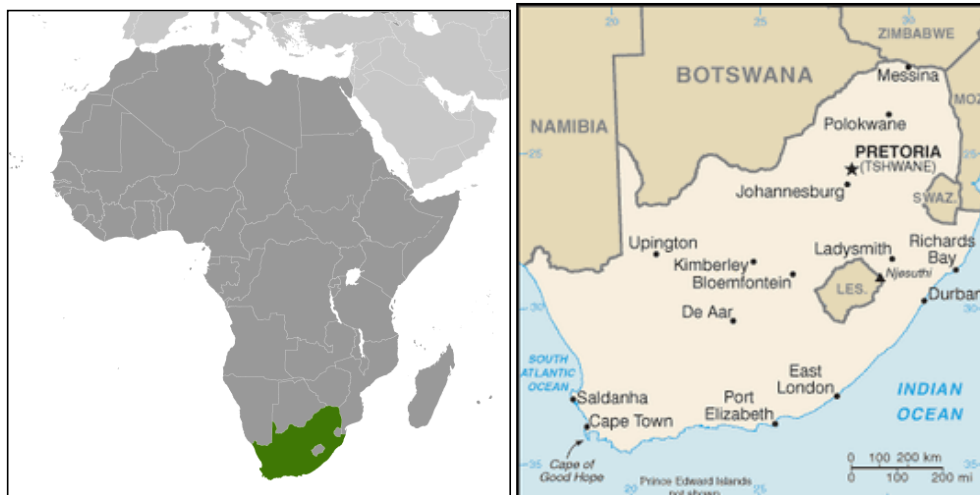
PAULA ALVES DE SOUZA

Diretora do Departamento do Serviço Exterior

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Departamento da África

Divisão da África II

ÁFRICA DO SUL**INFORMAÇÃO OSTENSIVA**

Novembro de 2015

DADOS BÁSICOS	
NOME OFICIAL	República da África do Sul
CAPITAIS	Pretória (administrativa); Cidade do Cabo (legislativa); Bloemfontein (judiciária)
ÁREA	1.219.090 km ²
POPULAÇÃO (2015)	54 milhões
LÍNGUAS OFICIAIS	11 línguas oficiais: africâner; inglês; ndebele, soto, soto do norte, suázi, tsonga, tsuana, venda, xhosa e zulu
PRINCIPAIS RELIGIÕES	Cristianismo (68%); religiões africanas (28,5%); islamismo (2%); hinduísmo (1,5%)
SISTEMA POLÍTICO	República parlamentarista
PODER LEGISLATIVO	Bicameral (Assembleia Nacional e Conselho Nacional de Províncias)
CHEFE DE ESTADO E DE GOVERNO	Jacob Gedleyihlekisa Zuma
MINISTRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO	Maite Nkoana-Mashabane
PIB nominal (2014)	US\$ 349,8 bilhões
PIB PPP (2014)	US\$ 685,6 bilhões
PIB nominal <i>per capita</i> (2014)	US\$ 6.477
PIB PPP <i>per capita</i> (2014)	US\$ 12.700
VARIAÇÃO DO PIB	1,5% (2014); 1,9% (2013); 2,5% (2012); 3,5% (2011); 3% (2010); -1,5% (2009); 3,6% (2008); 5,5% (2007)
IDH (2013)	0,65/118º no mundo
EXPECTATIVA DE VIDA (2013)	57 anos
TAXA ALFABETIZAÇÃO (2013)	93,7%
ÍNDICE DESEMPREGO (2014)	24,9%
UNIDADE MONETÁRIA	Rand
EMBAIXADOR EM BRASÍLIA	Mphakama Nyangweni Mbete (desde 2012)

INTERCÂMBIO COMERCIAL BILATERAL (US\$ milhões, FOB)

BRASIL ⇒ RAS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Intercâmbio	1.894	2.280	2.528	1.692	2.063	2.592	2.614	2.555	1.957
Exportações	1.459	1.757	1.754	1.259	1.309	1.680	1.765	1.836	1.225
Importações	434	522	773	433	753	912	848	719	731
Saldo	1.024	1.235	981	826	556	768	916	1.117	494

PERFIL BIOGRÁFICO**JACOB GEDLEYIHLEKISA ZUMA***Presidente*

Nasceu em 12 de abril de 1942, na província de KwaZulu-Natal. De família humilde do campo, Zuma não teve escolaridade formal. Filiou-se ao ANC em 1958 e se tornou membro ativo do *Umkhontowe Sizwe*, braço armado do movimento, em 1962. Preso em 1963, passou dez anos na prisão de Robben Island, na Cidade do Cabo. Exilou-se em 1975 e se tornou chefe do serviço de inteligência do ANC, responsável por identificar os informantes do regime do *apartheid* dentro do movimento.

Retornou à África do Sul em 1991, com a abertura promovida pelo então Presidente Frederik de Klerk, e no ano seguinte foi eleito Vice-Secretário-Geral do ANC. Teve participação destacada nas negociações que levaram à superação da violência entre militantes do ANC e do Partido da Liberdade Inkatha (IFP), de base étnica zulu, e que viabilizaram a participação do Partido nas primeiras eleições multirraciais, em 1994. Após as eleições, tornou-se Ministro de Economia e Turismo do Governo provincial de KwaZulu-Natal e, em 1997, Vice-Presidente do ANC.

Designado Vice-Presidente da República em junho de 1999, foi destituído da função pelo Presidente Mbeki, em 2005, devido a acusações de corrupção. Indicado Presidente do ANC em dezembro de 2007, tornou-se candidato natural à sucessão presidencial. Foi eleito em abril de 2009 e tomou posse em maio do mesmo ano. Em dezembro de 2012, foi reconduzido à liderança do ANC, vitória que abriu caminho para sua nova candidatura e reeleição nas eleições gerais sul-africanas de maio de 2014.

RELAÇÕES BILATERAIS

O Brasil estabeleceu relações diplomáticas com a África do Sul em 1948. No mesmo ano, foi aberta legação diplomática em Pretória, que só viria a ser transformada em Embaixada em 1974, em função do repúdio brasileiro ao *apartheid*. Já a África do Sul abriu Escritório de Representação no Brasil em 1952, convertendo-o em Embaixada em 1971.

O primeiro Embaixador brasileiro na África do Sul foi designado em 1992, já em contexto de transição democrática e suspensão das sanções internacionais impostas ao país.

1. Desdobramentos recentes

Desde o final do *apartheid*, Brasília e Pretória vêm aprofundando a cooperação bilateral em áreas relevantes, com destaque para parcerias em setores estratégicos, como defesa e ciência e tecnologia, bem como para a troca de experiências nas áreas de políticas públicas e desenvolvimento social. Em julho de 2010, foram assinados Declaração de Parceria Estratégica Brasil-África do Sul e seu respectivo Plano de Ação.

O diálogo bilateral é facilitado por fatores como as similaridades entre as duas sociedades, a simpatia do ANC pelo Brasil (resultado do apoio histórico do Governo brasileiro à luta contra o *apartheid*) e a defesa comum de posições dos países em desenvolvimento.

Em termos concretos, essa proximidade vem se traduzindo, ao longo dos últimos anos, em uma robusta agenda de visitas bilaterais. O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva viajou à África do Sul, em julho de 2010, para encontro com seu homólogo e para participar das cerimônias de encerramento da Copa do Mundo. A Presidente Dilma Rousseff esteve naquele país em três ocasiões oficiais: a V Cúpula do IBAS (out/2011), a V Cúpula do BRICS (mar/2013) e as exéquias do ex-Presidente sul-africano Nelson Mandela (dez/2013).

O Presidente Zuma, por sua vez, escolheu o Brasil como destino de sua segunda viagem internacional como Presidente (out/2009). Retornou ao nosso país em três ocasiões: IV Cúpula do IBAS (abr/2010), Rio+20 (jun/2012) e VI Cúpula do BRICS (jul/2014).

Em nível ministerial, o então Chanceler Antonio Patriota foi à África do Sul em julho de 2011, quando se encontrou com a Chanceler Maite Nkoana-Mashabane. A Ministra sul-africana veio a Brasília para a posse do segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff, em janeiro de 2015. Cabe mencionar, ademais, a ida a Pretória do então Ministro da Defesa, Embaixador Celso Amorim, em março de 2014, para reunião com a Ministra da Defesa Nosiviwe Nolutando Mapisa-Nqakula.

2. Comistas e Reuniões de Acompanhamento

Brasil e África do Sul firmaram, em 2000, Acordo para o Estabelecimento de uma Comissão Mista Bilateral. Desde então, foram realizadas cinco edições do encontro, sendo a última em julho de 2013, em Brasília. Entre seus principais resultados da última reunião, destacam-se a confirmação do interesse das partes na negociação de acordo na área de usos pacíficos da energia nuclear e a identificação de novas possibilidades para a cooperação na área de defesa, além da finalização das negociações de Memorando de Entendimento para a Co-Produção Cinematográfica.

No segundo semestre de 2015, foram organizadas, por iniciativa brasileira, Reuniões de Preparação e Seguimento de Assuntos Bilaterais, com o objetivo de promover avanços na agenda bilateral e facilitar a organização da VI Comista Brasil-África do Sul, a ocorrer provavelmente no primeiro semestre de 2016. A primeira reunião foi realizada em setembro, em Brasília, com a participação de representantes dos Ministérios da Agricultura, Turismo, Saúde, Defesa e Ciência e Tecnologia. A segunda reunião foi realizada em novembro último, em Pretória, e, além de funcionários da Chancelaria sul-africana, contou com a participação dos Ministérios locais de Ciência e Tecnologia, Comércio e Indústria, Turismo, Meio Ambiente e Telecomunicações e Serviços Postais.

3. Cooperação no setor de defesa

A cooperação no setor de defesa tem ocupado posição central na relação bilateral. O marco é o Acordo-Quadro de Cooperação em Defesa, assinado em 2003, que criou o Comitê Conjunto de Defesa (CCD). Desde então, o CCD reúne-se anualmente (o mais recente encontro foi em Salvador, em junho último). Trata-se do principal canal para o encaminhamento dos projetos no setor.

Autoridades brasileiras e sul-africanas consideram a cooperação bilateral em defesa extremamente satisfatória, pois as parcerias vêm resultando no desenvolvimento de equipamentos de última geração, com potencial para serem comercializados com terceiros países.

O principal destaque é o projeto do míssil A-Darter, que teve início oficial em 2006. O míssil A-Darter é um míssil ar-ar, modelo de míssil possível de ser atirado de uma aeronave em direção a outra aeronave também em voo. O projeto é conduzido pelo Grupo Denel, por meio de sua subsidiária Denel Dynamics, e pelas empresas brasileiras Avibrás, Mectron e Opto Eletrônica. O projeto deverá permitir ao Brasil domínio de diversas tecnologias críticas, além da completa independência no ciclo de desenvolvimento e produção de mísseis ar-ar. Atualmente, o A-Darter se encontra na fase 4 de implementação, que consiste na viabilização dos processos industriais para a produção do artefato no Brasil. Os testes do equipamento estão sendo realizados nos aviões JAS-39C Gripen da Força Aérea da África do Sul.

Com base na experiência bem sucedida do A-Darter, a África do Sul tem proposto expandir para outros projetos a cooperação na área de tecnologia militar. É o caso de míssil além do alcance visual (BVR, Beyond visual range), direcionado por radar. A efetiva incorporação do Brasil, contudo, tem enfrentado obstáculos orçamentários.

A falta de recursos tem também impedido que Brasil e África do Sul aproveitem o fato de ambos terem escolhido a aeronave sueca Gripen como principal equipamento de sua aviação de caça. De acordo com o Adido da Força Aérea na Embaixada em Pretória, haveria a possibilidade de a África do Sul fornecer aeronaves para utilização no Brasil até o início da entrega dos aparelhos comprados junto à Suécia, bem como possibilidade de treinamento de pilotos brasileiros na África do Sul.

Em relação a exercícios militares conjuntos, as principais interações entre as Marinhas do Brasil e da África do Sul ocorrem no âmbito de dois projetos. O primeiro deles é o Atlasur, manobras navais conjuntas bienais entre as Marinhas do Brasil, África do Sul, Argentina, cuja sexta edição foi conduzida em setembro último. O segundo é o IBSAMAR, que reúne os três países do IBAS, também bianualmente, deverá ter sua quinta edição em fevereiro de 2016, na Índia.

4. Cooperação técnica e jurídica

O Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e África do Sul foi celebrado em março de 2000 e entrou em vigor em setembro de 2003. A única ação de cooperação técnica financiada recentemente no país pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi o projeto de sementes nativas. Sua última fase foi executada no início de 2014, em colaboração com o Departamento de Desenvolvimento Agrário sul-africano.

No campo da saúde, existe a possibilidade de implementação do projeto "Apoio Técnico aos Bancos de Leite Humano na África do Sul". A iniciativa, que teria relevante impacto social em país com taxas excepcionalmente baixas de aleitamento materno, nunca chegou a ser implementada devido a restrições financeiras enfrentadas pela ABC. No âmbito da mencionada 1ª Reunião de Preparação e Seguimento da Comissão Mista Brasil-África do Sul, em setembro, assessor do Ministério da Saúde brasileiro confirmou a disposição da pasta de contribuir com recursos financeiros para sua execução.

Não há acordos bilaterais vigentes de cooperação jurídica entre Brasil e África do Sul, o que não impede a tramitação de cartas rogatórias e de pedidos de cooperação jurídica com base em compromisso de reciprocidade, ou com fundamento em convenções multilaterais de que ambos os países sejam parte.

Estão em curso negociações ou propostas de quatro projetos de tratados bilaterais na área jurídica: Acordo de Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal, Acordo de Assistência Jurídica Mútua em Matéria Civil, Tratado de Extradicação e Acordo de Transferência de Pessoas Condenadas.

5. Cooperação na área de turismo

Brasil e África do Sul assinaram Memorando de Entendimento entre Ministérios do Turismo em setembro/2014, por ocasião de visita a São Paulo do Ministro sul-africano do Turismo, Derek Hanekom.

Durante a 1ª Reunião de Preparação e Seguimento de Assuntos Bilaterais, em setembro, representante do Ministério do Turismo afirmou que estão sendo finalizadas as discussões sobre o Plano de Ação proposto pelos sul-africanos para a implementação do Memorando. Também reiterou o interesse da Pasta em trabalhar com sua contraparte sul-africana no aprofundamento da cooperação bilateral, com destaque para temas relacionados à administração de parques nacionais.

A África do Sul recebe, em média, 80.000 turistas brasileiros por ano, quatro vezes mais do que os sul-africanos que visitam o Brasil. O país possui, ademais, infraestrutura estabelecida e extensa experiência na gestão do setor, tanto público quanto privado, que poderia ser compartilhada com o Brasil.

6. Cooperação cultural

A Embaixada da África do Sul encaminhou, em 2013, proposta de acordo Acordo de Coprodução Brasil-África do Sul na área de audiovisual. Em seguida, a Assessoria Internacional da Agência Nacional do Cinema (ANCINE), em contato com a *National Film and Video Foundation* (NFVF), autoridade audiovisual sul-africana, chegou a uma versão final do texto.

Em fevereiro último, os diretores-presidentes da ANCINE e do NFVF reuniram-se, no Rio de Janeiro, e reafirmaram o propósito de assinar o acordo brevemente, restando identificar a melhor ocasião para tanto.

Em julho último, o Brasil enviou delegação formada por 10 cineastas e produtores (além de representante da ANCINE) ao 36º Festival Internacional de Cinema de Durban. Além de uma mostra especial dedicada ao cinema brasileiro contemporâneo, foram organizados seminário sobre coprodução entre Brasil e África do Sul, além de encontro entre produtores de ambos os países para discutir projetos de potenciais coproduções.

7. Assuntos consulares

A rede consular do Brasil na África do Sul engloba o Setor Consular da Embaixada em Pretória e o Consulado-Geral na Cidade do Cabo. A comunidade brasileira no país é estimada em 1.950 pessoas.

Subordinado à Embaixada em Pretória, há o Consulado Honorário em Port Louis, com jurisdição sobre as Ilhas Maurício.

Há 23 brasileiros presos na África do Sul (o que corresponde a cerca de 80% do número total de nacionais brasileiros detidos no continente africano), sendo que 20 cumprem pena, dois aguardam julgamento e um aguarda deportação. Todas as detenções foram ocasionadas por tráfico de entorpecentes. Ao longo de 2014, um total de US\$ 6.203 foi fornecido aos nacionais brasileiros presos para aquisição de roupas, cartão telefônico, vale postal, gêneros alimentícios e artigos de primeira necessidade não fornecidos pelos presídios.

O Setor Consular da Embaixada em Pretória e o Consulado-Geral da Cidade do Cabo têm, ademais, prestado assistência psicológica, financeira e material (*kits* de higiene, vestuário e material de leitura) aos detentos.

Há aproximadamente 100 nacionais sul-africanos em estabelecimentos penitenciários brasileiros (segundo dados do Ministério da Justiça), concentrados principalmente no Estado de São Paulo.

O Governo brasileiro avalia que demandas em prol de presos sul-africanos no Brasil poderão ser equacionadas de modo permanente por meio da celebração de Acordo de Transferência de Pessoas Condenadas, em benefício seja dos detentos, seja da administração penitenciária onde estes cumprem pena. Até que tal acordo entre em vigor, é necessário que casos particulares sejam objeto de solicitação pormenorizada, destinada à Divisão de Cooperação Jurídica Internacional do Itamaraty.

8. Temas multilaterais

Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. A África do Sul manifestou formalmente apoio ao pleito brasileiro a um assento permanente em um Conselho de Segurança reformado, no contexto de apoios recíprocos entre os países do IBAS.

Recentemente, tem-se percebido a tendência de altas autoridades do país, notadamente o Presidente Zuma e a Chanceler Mashabane, de se referirem à necessidade e urgência da reforma do Conselho. Em seu discurso no Debate Geral da 70ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro, Zuma avaliou como "inaceitável que um bilhão de africanos estejam excluídos de um lugar permanente no Conselho de Segurança", e afirmou que a África do Sul irá trabalhar com outros países para aumentar a representatividade do órgão.

BRICS. Realizada em 2014, a Cúpula de Durban foi marco importante para a África do Sul, por consolidar sua presença no BRICS e por ter lançado as bases para a institucionalização do mecanismo: o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e o Acordo Contingente de Reservas.

Desde então, a importância do tema BRICS tem crescido tanto nas avaliações do Governo sul-africano quanto nas análises de respeitados "*think-tanks*" do país e de meios de comunicação. Evidência nesse sentido tem sido as menções aos BRICS em todos os discursos do Presidente Jacob Zuma que tratam de relações internacionais, em especial na alocução do "Estado da Nação". Por sua vez, a Chancelaria sul-africana inclui o BRICS nas linhas mestras da política externa do país, juntamente com o continente africano.

A reação sul-africana à mais recente Cúpula dos BRICS, realizada na cidade russa de Ufá em julho último, foi claramente positiva. Após seu retorno a Pretória, Zuma declarou que a Cúpula logrou êxito em aprofundar as relações entre os países BRICS e possibilitar tratamento mais detalhado de assuntos econômicos e políticos globais. Em especial, Zuma reiterou acreditar que o NBD será instrumento possante para projetos de desenvolvimento sustentável tanto no âmbito do BRICS quanto no mundo em desenvolvimento.

IBAS. Estabelecido em 2003, o Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) congrega três grandes democracias multiétnicas do mundo em desenvolvimento. Desde 2006, houve cinco reuniões de Cúpula do IBAS. Devido a dificuldades de conciliação de agendas, reuniões de Cúpula ou da Comissão Ministerial Trilateral ("Comista") não foram realizadas desde 2011.

A singularidade do grupamento, integrado por países que não são potências do *status quo*, o habilita a desempenhar papel de destaque na reforma das estruturas de governança global, especialmente do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

No que se refere à relação entre BRICS e IBAS, Brasília, Nova Déli e Pretória compartilham da percepção de que os mecanismos contam com objetivos e lógicas distintos e que, portanto, devem manter suas feições próprias. Cabe ter presente, contudo, que o BRICS tem alargado sua agenda de cooperação interna para também abarcar temas que o IBAS se ocupa desde sua fundação, como agricultura, saúde, ciência e tecnologia, governança global, entre outros. De modo a zelar para que as duas vertentes sigam mantendo suas identidades próprias, encontra-se em andamento processo de racionalização da vertente de cooperação do IBAS, visando concentrar as atividades em áreas em que o foro goza de vantagens comparativas em relação a outros mecanismos.

POLÍTICA INTERNA

Instituições políticas. O Presidente da África do Sul é eleito pela Assembleia Nacional, e em geral é o líder do partido mais votado. A Constituição do país estabelece um máximo de dois mandatos consecutivos (de cinco anos cada) para a permanência no poder. As próximas eleições gerais sul-africanas ocorrerão em 2019.

O Poder Legislativo da África do Sul é bicameral. A Assembleia Nacional (Câmara Baixa) é composta por 400 membros, eleitos por votação direta em lista partidária (cada partido recebe número de assentos proporcional aos votos obtidos), para mandatos de cinco anos. O Conselho Nacional de Províncias (Câmara Alta) é órgão consultivo, composto por 90 membros (dez de cada província do país, dos quais nove são eleitos por Assembleia Provincial e um indicado pelo Governador).

Desdobramentos recentes. O regime do *apartheid*, que chegou ao fim em 1994, impôs à África do Sul um cenário de profundos contrastes e desafios sociais. De um lado, tem-se um país com infraestrutura e economia superiores às dos demais países africanos. De outro, cerca de um quinto da população se encontra abaixo da linha de pobreza, com aumento da desigualdade entre 1994 e 2013, período em que o coeficiente de Gini do subiu de 0,59 para 0,63.

O Congresso Nacional Africano (ANC) desempenha papel preponderante na política sul-africana e venceu, por ampla maioria, todas as eleições desde a democratização. No pleito mais recente, realizado em maio de 2014, obteve 62,15%

dos votos (3,75% a menos do que em 2009), que lhe garantiram 249 dos 400 assentos na Câmara Baixa do Parlamento.

Registra-se, contudo, um lento avanço de algumas legendas opositoristas. A principal delas é a Aliança Democrática (DA), que controla os governos da Cidade do Cabo (segunda maior cidade do país do país) e da Província do Cabo Ocidental. O partido obteve 22% dos votos nas eleições de 2014, evolução em relação aos dois pleitos anteriores, nos quais obtivera 12% e 16%, respectivamente. O DA continua enfrentando dificuldades para angariar apoio mais amplo entre a maioria negra do país, em decorrência da imagem de partido defensor dos interesses das minorias branca e mestiça – não obstante contar, desde maio último, com seu primeiro líder nacional negro, o jovem Mmusi Maimane.

Também vem ganhando força o partido de esquerda Combatentes pela Libertação Econômica (EFF). Seu fundador, Julius Malema, foi líder da Liga Jovem do ANC, de onde foi expulso por defender medidas polêmicas como confisco de propriedades rurais de brancos e nacionalização do setor mineiro. Com mais de um milhão de votos (6% do total nacional) na sua primeira participação em eleições gerais, em 2014, o EFF conta com 25 membros na Câmara Baixa.

A liderança do Presidente Jacob Zuma consolidou-se no partido governista ao longo dos últimos oito anos. Eleito Presidente do ANC em dezembro de 2007, tornou-se candidato natural à sucessão de Thabo Mbeki no cargo de Presidente da República, ao qual chegou após vitória nas eleições gerais de 2009. Ao tomar posse, defendeu a necessidade de reforçar as políticas sociais, principalmente nas áreas de criação de empregos, educação, saúde e criminalidade, bem como de aprimorar o programa de crescimento econômico da população negra.

Em dezembro de 2012, Zuma foi reeleito para a liderança do partido, triunfo que abriu caminho à sua nova candidatura à Presidência e vitória nas eleições de 2014.

O sucessor de Zuma à frente do ANC será indicado em finais de 2017. Entre os prováveis candidatos estão o atual Vice-Presidente, Cyril Ramaphosa, e a ex-Chanceler e atual Presidente da Comissão da União Africana, Nkosazana Dlamini-Zuma, ex-esposa de Zuma.

O Governo Zuma têm enfrentado frequentes críticas dos partidos de oposição em relação à suposta má gestão de recursos públicos, além de cenário de crescente insatisfação social, diante de um crescimento econômico tido como insuficiente para garantir a rápida reversão da profunda e histórica dívida social herdada do *apartheid*.

Episódio recente que acirrou as críticas contra o Governo foi a morte, em julho de 2012, de 44 mineradores em ação policial de repressão a grevistas na mina de Marikana, no mais grave incidente social ocorrido na África do Sul desde o fim do *apartheid*.

Os últimos anos foram marcados por movimentos de protesto protagonizados por trabalhadores e estudantes. Entre janeiro e junho/2014, por exemplo, ocorreu a maior greve da era pós-*apartheid* nas três principais mineradoras de platina do país,

que afetou mais de 40% da produção mundial do metal, com perdas estimadas em cerca de US\$ 2,3 bilhões para as empresas.

Em outubro/2015, manifestações estudantis tomaram os principais centros urbanos do país contra a elevação de tarifas das universidades. O movimento se alastrou com grande velocidade, e o Parlamento nacional chegou a ser invadido pelos estudantes. O Governo recuou e anunciou a decisão - assumida pessoalmente pelo Presidente Zuma – de congelar as tarifas universitárias para 2016.

POLÍTICA EXTERNA

Os desafios domésticos enfrentados pela África do Sul, tanto na política quanto na economia (ver, abaixo, item "Economia"), não afetaram o prestígio internacional de que goza o país, que continua mantendo considerável protagonismo no continente africano.

De modo geral, a administração Zuma vem mantendo as prioridades de política externa dos demais governos do período pós-*apartheid*, sobretudo na defesa dos interesses dos países africanos em fóruns multilaterais e na relevância da cooperação Sul-Sul. Exemplo recente da continuada influência diplomática da África do Sul no continente foi a eleição da ex-chanceler Nkosazana Dlamini-Zuma para o cargo de Presidente da Comissão da União Africana, em janeiro de 2012.

O Presidente Jacob Zuma vem mantendo, desde a abertura de seu segundo mandato, uma intensa agenda de visitas regionais. Em abril último, por exemplo, realizou visita de trabalho ao Egito, que marcou a normalização das relações bilaterais, virtualmente congeladas desde o golpe (fortemente condenado por Pretória) que derrubara o ex-Presidente Mohamed Morsi em 2012.

Em maio, Zuma realizou visita de Estado a Moçambique, em contexto de estremecimento das relações bilaterais, por conta de recentes ataques a estrangeiros na África do Sul, que ocasionaram a morte de cidadãos moçambicanos. Zuma desculpou-se pelos episódios e prometeu encerrar as "repatriações forçadas" de migrantes moçambicanos em situação irregular no país. Em outubro, Zuma recebeu, em Pretória, o Presidente de Moçambique Filipe Nyusi. Durante a visita, realizou-se a primeira reunião da Comissão Binacional África do Sul-Moçambique, bem como encontro do Fórum Empresarial bilateral. Foram abordados temas relacionados à cooperação em segurança transfronteiriça e à cooperação energética, em especial por meio da exploração de reservas moçambicanas de gás natural.

Em novembro, Zuma realizou duas visitas oficiais a Angola, confirmando assim o excelente estado das relações bilaterais. Entre os temas tratados, destaque para as questões regionais, sobretudo na África Austral e na região dos Grandes Lagos. Foram discutidos os esforços para a estabilização da República Democrática do Congo, bem como a necessidade de contínuo envolvimento do Conselho de Segurança e Paz da União Africana diante da instabilidade política no Burúndi.

Ainda no âmbito das relações bilaterais, uma das características marcantes do atual Governo é a aproximação entabulada com a China – principal parceiro

comercial do país, com intercâmbio bilateral superando US\$25 bilhões em 2014 e investimentos diretos superiores a US\$10 bilhões. Em abril último, o Chanceler chinês Wang Yi esteve na África do Sul para reunir-se com a Chanceler Mashabane e o Presidente Zuma. Foram discutidos os avanços no estabelecimento do Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS, em especial a instalação de seu Centro Regional Africano em Joanesburgo. O Chanceler Wang reiterou, ademais, o compromisso da China com o apoio à industrialização da África do Sul, bem como a continuidade da negociação de um acordo de comércio em moedas locais entre os dois países.

Em julho, o Vice-Presidente Cyril Ramaphosa realizou visita à China para avistar-se com o Presidente Xi Jinping e com o Primeiro-Ministro Li Keqiang. Foram discutidos temas econômicos e comerciais, como foco no papel das empresas estatais para o crescimento e desenvolvimento. Há expectativas de que a África do Sul possa utilizar-se do modelo chinês de empresas estatais para fortalecer seu processo de renovação industrial atualmente em curso.

No âmbito multilateral, a África do Sul serviu recentemente duas vezes como membro não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, com hiato de apenas dois anos entre os mandatos. O país vem alocando significativos recursos humanos e materiais em atividades de construção da paz no continente africano, seja mediante o envio de tropas (tanto para contingentes da ONU, quanto em iniciativas unilaterais), seja pela participação em esforços de mediação.

Nesse sentido, por exemplo, em 2013 a África do Sul integrou, ao lado de tropas tanzanianas, o componente militar enviado à RDC, sob a égide das Nações Unidas, para combater o grupo rebelde M23 no leste do país. Atuou, ademais, em prol da solução do conflito no Sudão do Sul e participou – por meio de enviado especial, o atual Vice-Presidente Cyril Ramaphosa – da mediação da crise política que assolou o Lesoto em 2014. Por fim, em maio de 2015, enviou ao Burúndi o Ministro da Presidência sul-africana, Jeff Radebe, para mediar os confrontos entre Governo e oposição, por ocasião da tentativa do Presidente Pierre Nkurunziza de obter um terceiro mandato à revelia da Constituição daquele país.

Cabe destacar, por fim, a mencionada importância atribuída pela política externa sul-africana ao BRICS, bem como a participação do país no IBAS.

Recentemente, o Governo sul-africano viu-se envolvido em polêmica internacional quando, em maio último, o Presidente sudanês, Omar al-Bashir, em visita à África do Sul para participar de Assembleia da União Africana, deixou o país não obstante mandado em favor de sua prisão, emitido por tribunal da Província de Gauteng Norte, com base em orientação do Tribunal Penal Internacional (de cujo estatuto a África do Sul é parte). As ações do Governo foram defendidas pelo ANC, que em seu Conselho Nacional Geral, realizado em outubro, criticou o TPI por sua atuação como "instrumento de justiça seletiva".

1. Panorama geral e perspectivas. A África do Sul é a segunda maior economia da África, após a Nigéria. O país conta com sistema bancário maduro, sistema regulatório abrangente, indústrias de manufatura estabelecidas e infraestrutura desenvolvida. Em paralelo a esta economia financeira e industrial sofisticada, encontra-se significativo setor informal. A inclusão da população à margem do desenvolvimento econômico é o principal desafio do Governo sul-africano desde a transição democrática.

O desempenho de longo prazo da economia da África do Sul tem perspectivas positivas. Recentemente, contudo, o Governo vem enfrentando quadro de crescimento econômico lento, acompanhado de alto desemprego, o que tem impactos negativos na promoção de um desenvolvimento econômico socialmente inclusivo.

A economia sul-africana cresceu 1,5% em 2014, terceiro ano consecutivo de desaceleração. Dois setores industriais especialmente relevantes registraram recuo: mineração (-1,6%) e eletricidade (-0,9%). Contribuem para esses resultados negativos as conturbadas relações trabalhistas e a escassez de energia elétrica, duas das principais dificuldades internas que o governo precisa equacionar para impulsionar a economia nacional.

Tensões entre empregadores e trabalhadores, especialmente no setor minerador, vêm aumentando na África do Sul, sobretudo em decorrência da queda nos preços internacionais dos principais minérios exportados pelo país (como platina, ouro, ferro e manganês) - o que pressiona os custos de operação das grandes mineradoras.

A economia sul-africana também enfrenta desafios estruturais no fornecimento de energia elétrica. A capacidade de geração de energia, estagnada há quase seis anos, é apenas 1% superior ao total consumido, o que implica racionamento frequente. A crise energética afeta diretamente a capacidade de produção industrial nacional. Ainda que o atual cronograma de construção de novas usinas seja cumprido, avalia-se que a expansão da oferta será insuficiente para solucionar a deficiência estrutural.

Segundo estimativas do Governo, a economia deveria crescer em torno de 5% ao ano para permitir redução significativa do desemprego, que atinge 24,9% da população economicamente ativa do país (entre os jovens, a taxa chega a 50%, a terceira maior do mundo, segundo dados do Fórum Econômico Mundial).

2. Comércio exterior. A África do Sul permanece diante do desafio de diversificar sua pauta de comércio exterior. A balança comercial do país tem tendência deficitária, com exportações concentradas em produtos primários, sobretudo minerais, e importações em produtos manufaturados.

Entre 2005 e 2014, as exportações do país cresceram 92,8%, de US\$ 47 bilhões para US\$ 90,6 bilhões. Em 2015, contudo, o acumulado de janeiro a junho indicou redução anual de 6,8%, o que reflete a mencionada queda dos preços internacionais de determinadas commodities. As importações cresceram 81,5% no período de referência, de US\$ 55,0 bilhões (2005) para US\$ 99,9 bilhões (2014). No acumulado de janeiro a junho de 2015 também registraram decréscimo anual de 10,7%.

Em 2014, o déficit comercial do país aumentou 12,1% em relação ao ano anterior, para US\$ 9,3 bilhões. Em 2015, o acumulado janeiro-junho registra resultado negativo de US\$ 2,2 bilhões.

Os principais mercados de destino para as exportações sul-africanas em 2014 foram China (9,6% do total), Estados Unidos (7,1%), Japão (5,4%), Botsuana (5,3%), Namíbia (5,0%), Alemanha (4,7%) e Índia (4,2%). O Brasil foi o 31º mercado de destino, com participação de apenas 0,7% sobre o total.

Já os principais fornecedores do país foram China (15,5%), Alemanha (10,0%), Arábia Saudita (7,1%), Estados Unidos (6,6%), Nigéria (5,1%), Índia (4,6%) e Japão (3,8%). O Brasil foi o 18º supridor, com participação de 1,4% sobre o total adquirido.

3. Comércio bilateral. O comércio bilateral entre o Brasil e a África do Sul cresceu 14,3% entre 2005 e 2014, de US\$ 1,713 bilhão para US\$ 1,957 bilhão. O saldo comercial é tradicionalmente favorável ao Brasil. No último triênio, os superávites foram de US\$ 916,8 milhões (2012); US\$ 1,117 bilhão (2013); e US\$ 493,8 milhões (2014).

No acumulado entre janeiro e outubro de 2015, o fluxo comercial foi de US\$ 1,718 bilhão (alta anualizada de 2,3%), com superávit de US\$ 594 milhões para o Brasil (elevação de 43,8% sobre o mesmo período de 2014).

As exportações brasileiras para a África do Sul decresceram 10,6% entre 2005 e 2014, de US\$ 1,371 bilhão para US\$ 1,226 bilhão. No acumulado entre janeiro e outubro de 2015, as vendas alcançaram US\$ 1,156 bilhão, um crescimento de 10,5% em comparação ao mesmo período do ano anterior, motivado pelo crescimento nas exportações de zinco e açúcar.

A pauta de exportação brasileira é caracterizada por forte presença de produtos manufaturados, categoria que em 2014 representou 74% do total. Naquele ano, os principais produtos exportados foram tratores rodoviários para semirreboques (8,3% do total), carnes de frango (7,8%), veículos automóveis (7,1%) e açúcar (3,9%).

Ainda com relação a 2014, a África do Sul foi o vigésimo mercado global de destino para os produtos manufaturados brasileiros. Em território africano, o país foi o terceiro destino para as exportações brasileiras, após Egito e Angola.

Por sua vez, as importações do mercado sul-africano aumentaram 114% entre 2005 e 2014, de US\$ 341,5 milhões para US\$ 731,9 milhões. Entre janeiro e outubro de 2015, somaram US\$ 562,2 milhões (baixa de 11,2% em relação ao mesmo período de 2014). Essa retração foi motivada pela forte diminuição nas importações de polipropileno; paládio e ligas de alumínio.

Em 2014, os principais produtos importados da África do Sul foram carvão mineral/hulha betuminosa (12,5% do total), herbicidas (9,1%), automóveis (5,9%) e polipropileno (5,4%). Em 2014, o país foi o sexto maior fornecedor brasileiro em território africano.

Em relação a novas oportunidades de comércio, os grupos de produtos brasileiros considerados como de maior potencial de inserção no mercado sul-africano

são: automóveis e autopeças; medicamentos; óxidos de alumínio; aviões, helicópteros e partes; tratores; torneiras, válvulas para canalizações; e resíduos da extração do óleo de soja, para alimentação animal.

É oportuno registrar a inauguração, em 2013, de escritório de representação do BNDES em Joanesburgo. Desde então, a representação tem prestado informações sobre as modalidades de financiamento às exportações de bens e serviços brasileiros, bem como sobre os instrumentos de apoio à internacionalização de empresas brasileiras que buscam oportunidades de negócio na África.

Cabe destacar, ainda que se espera incremento no comércio bilateral após a entrada em vigor do Acordo de Comércio Preferencial entre o Mercosul e a União Aduaneira da África Austral (SACU), aprovado em setembro de 2015 pelo Senado Federal e à espera de ratificação presidencial.

4. Comércio agrícola bilateral e entraves a exportações. O comércio agrícola entre Brasil e África do Sul é predominantemente composto pelas exportações brasileiras (sobretudo por carnes, principalmente de frango, e por açúcar). Apenas 2,2% de tudo que é importado da África do Sul têm origem agrícola (US\$ 15,56 milhões em 2013).

Estima-se que há potencial para aumento do comércio agrícola bilateral, pois apesar de pautas exportadoras semelhantes, os países não exportam necessariamente os mesmos produtos, o que possibilitaria ao Brasil explorar, por exemplo, a vasta rede de atacadistas sul-africana no continente.

Observam-se, entretanto, resistências no mercado sul-africano aos produtos do agronegócio brasileiro. Para produtos de origem vegetal, os principais entraves têm sido aumentos nas tarifas de importação para açúcar (90% importado do Brasil), milho e trigo. No caso dos produtos de origem animal, os obstáculos referem-se a requisitos sanitários, no caso das carnes suína e bovina, e direitos antidumping e majoração tarifária, no caso do frango. Foram concluídas, recentemente, as negociações de Certificados Sanitários Internacionais para a exportação de carne bovina desossada e carne suína para processamento posterior. Certificados para carne bovina com osso e carne suína para venda livre seguem em negociação com as autoridades sanitárias locais.

Está em negociação, no âmbito das mencionadas Reuniões de Preparação e Seguimento de Assuntos Bilaterais, a criação de uma Comissão para Temas Agrícolas entre Brasil e África do Sul. Seu estabelecimento reflete a necessidade de tornar mais ágil o diálogo entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Departamento de Agricultura, Florestas e Pesca (DAFF) daquele país, com vistas a facilitar a tramitação de certificados e demais documentos relativos ao comércio bilateral de bens agrícolas.

Entre os temas que o Brasil espera ver tratados nesse mecanismo, ressalte-se a abertura de mercado e a atualização dos requisitos para exportação de carne suína, proteína animal processada de origem bovina, farinha de penas de aves e manga, além

de consultas e intercâmbio direto de informação a respeito de questões de interesse mútuo.

5. Investimentos bilaterais. Os últimos três anos registraram investimentos significativos da África do Sul no Brasil. As empresas sul-africanas atuam no setor de serviços, em especial comércio eletrônico e tecnologias da informação, mineração e infraestrutura. Entre os destaques, constam o megaprojeto de extração, transporte e exportação de minério de ferro da empresa Anglo American, a compra de 30% da editora Abril pelo grupo Naspers e a concessão do aeroporto de Guarulhos para o consórcio integrado pela Airports Company of South Africa (ACSA), com aportes da ordem de R\$1,6 bilhão ao longo dos próximos 20 anos.

Da parte brasileira, foram iniciados investimentos na área de produção de cimento pela Intercement (Grupo Camargo Corrêa) e produção de motores pela empresa ZEST WEG. Além dos novos investimentos, a Marcopolo conta com fábrica no país desde o início da década de 1990. Número significativo de empresas brasileiras também conta com escritórios de representação comercial em Joanesburgo, com atuação que abrange todo o continente africano. Entre essas empresas cabe citar BRF, Fras-le, Odebrecht, Randon e Tramontina.

Em relação a perspectivas de novos investimentos, cabe destacar que o Grupo LATAM anunciou recentemente que a TAM operará quatro frequências semanais entre os aeroportos de Guarulhos e Joanesburgo, a partir de agosto de 2016. Deverá ser a primeira ligação aérea entre o Brasil e o continente africano a ser operada por empresa brasileira, após muitos anos.

6. Negociações para a assinatura de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI). Está em curso negociação com as autoridades sul-africanas para a assinatura de ACFI, acordo já assinado com Moçambique, Angola, México, Maláui, Colômbia e Chile, e também proposto a outros países, como Peu, Argélia, Catar, Cingapura, Marrocos, Nigéria, Omã, República Dominicana, Tunísia e Vietnã.

A proposta de ACFI entre o Brasil e países receptores de investimentos brasileiros busca incentivar o investimento recíproco através de estabelecimento de mecanismo intergovernamental bilateral para divulgação de oportunidades, intercâmbio de informações e lançamento de iniciativas de facilitação de negócios.

O projeto de acordo foi elaborado pelo Itamaraty, MDIC e o Ministério da Fazenda, de conformidade com mandato aprovado pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) em junho de 2013. O setor privado brasileiro (CNI, FIESP) foi consultado na elaboração da proposta de texto e demonstrou grande interesse por instrumento legal internacional que contribua para a promoção de investimentos brasileiros no exterior.

O ACFI não contém certas cláusulas-padrão dos Acordos de Promoção e Proteção de Investimentos (APPIs), tais como arbitragem investidor-Estado e expropriação indireta e está baseado em três pilares: i) cláusulas normativas não

controversas como tratamento nacional e de nação mais favorecida, além de disciplinas básicas sobre expropriação direta, ii) comitês conjuntos com agendas temáticas para cooperação e facilitação dos investimentos; e iii) ênfase em mitigação de riscos e prevenção de controvérsias.

Cronologia das Relações Bilaterais

- 1918:** abertura do Consulado do Brasil na Cidade do Cabo
- 1948:** estabelecimento de relações diplomáticas e abertura de legação brasileira em Pretória
- 1952:** abertura de Escritório de Representação sul-africano no Rio de Janeiro
- 1971:** abertura de Delegação Diplomática da África do Sul em Brasília, convertida em Embaixada no ano seguinte
- 1974:** a legação brasileira é transformada em Embaixada, mas chefiada por Encarregados de Negócios, em repúdio à política do *apartheid*
- 1985:** o Decreto 91524 estabeleceu restrições ao relacionamento com a África do Sul, também em repúdio ao *apartheid*
- 1991:** visita de Mandela, então líder do ANC, ao Brasil
- 1992:** levantamento parcial das sanções brasileira e envio de Embaixador brasileiro
- 1994:** levantamento das sanções brasileiras remanescentes
- 1996 (novembro):** visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso à África do Sul, a primeira de um Presidente brasileiro ao país
- 1998 (julho):** visita oficial do Presidente Nelson Mandela ao Brasil
- 2000 (dezembro):** Assinatura do Acordo Quadro MERCOSUL-SACU
- 2002 (agosto):** I Reunião da Comissão Mista Brasil-África do Sul
- 2003 (junho):** criação do Fórum IBAS
- 2003 (novembro):** visita do Presidente Lula à África do Sul
- 2006:** início do projeto bilateral de construção do míssil A-Darter
- 2006 (setembro):** visita do Presidente Thabo Mbeki ao Brasil (I Cúpula do IBAS)
- 2007 (outubro):** visita do Presidente Lula à África do Sul
- 2009 (outubro):** visita do Presidente Zuma ao Brasil
- 2010 (abril):** visita do Presidente Zuma ao Brasil (IV Cúpula do IBAS)
- 2010 (junho):** visita do Presidente Lula à África do Sul

2011 (julho): visita do Chanceler Antônio Patriota à África do Sul

2011 (outubro): visita da Presidente Dilma Rousseff à África do Sul (V Cúpula do IBAS)

2011: entrada da África do Sul no BRICS

2013 (março): visita da Presidente Dilma Rousseff à África do Sul (V Cúpula do BRICS)

2013 (dezembro): participação da Presidente Dilma nas exéquias do ex-Presidente Nelson Mandela, em Pretória

2014 (julho): visita do Presidente Jacob Zuma ao Brasil (VI Cúpula do BRICS);

2015 (janeiro): visita da Chanceler Maite Mashabane ao Brasil (posse da Presidente Dilma Rousseff)

Cronologia do País

1652: fundação da Colônia do Cabo por holandeses e início do assentamento na região

1806-1814: ocupação britânica da Colônia do Cabo

1830-1840: grupos africanos deixam a Colônia do Cabo em direção ao interior do país

1867-1886: descoberta de diamantes e ouro no interior do país

1902: término da Guerra Anglo-Bôer, com a vitória dos ingleses

1910: criação da União Sul-Africana

1912: fundação do partido "African National Congress" (ANC)

1948: adoção do *apartheid* como política oficial

1960: banimento do ANC

1961: autodeclaração de república e saída da Commonwealth

1964: prisão de Nelson Mandela, líder do braço armado do ANC

1976: levante de Soweto

1985: imposição de sanções econômicas por países como EUA, Japão e membros da Então Comunidade Econômica Europeia

1989: eleição de Frederik de Klerk.

1990: legalização de movimentos negros anti-*apartheid* e libertação de Nelson Mandela

1992: a população branca aprova em referendo a política de De Klerk para pôr fim ao *apartheid*

1994: Nelson Mandela é eleito Presidente nas primeiras eleições multipartidárias e não raciais

1995: início dos trabalhos da Comissão da Verdade e Reconciliação (CVR)

1996: aprovação da nova Constituição

1999: eleição de Thabo Mbeki

2004: reeleição de Thabo Mbeki

2008: renúncia de Thabo Mbeki e assunção de Kgalema Motlanthe

2009: eleição de Jacob Zuma

2014: reeleição de Jacob Zuma

Atos bilaterais em vigor

Título do Acordo	Data de Celebração	Vigência	Assunto
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul de Cooperação Técnica	01/03/2000	Em Vigor	Cooperação Técnica
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul sobre Cooperação em Assuntos Relativos à Defesa	04/06/2003	Situação especial	Defesa e Assuntos Militares
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul (no Campo da Educação).	07/07/2009	Em Vigor	Cooperação Artístico-cultural
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul no Campo da Cooperação Científica e Tecnológica	08/11/2003	Em Vigor	Cooperação Científica e Tecnológica
Convenção entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Relação aos Impostos sobre a Renda	08/11/2003	Em Vigor	Aduanas, Impostos e Tarifas
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul sobre Consultas e Cooperação na Área das Relações Intergovernamentais	09/07/2010	Em Vigor	Cooperação Interinstitucional
Memorando de Entendimento entre o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior da República Federativa do Brasil e o Departamento de Comércio e Indústria da República da África do Sul para Promoção do Comércio e Investimento	09/10/2009	Em Vigor	Comércio
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul sobre Cooperação na Área do Esporte	09/10/2009	Em Vigor	Cooperação Educacional e Esportiva

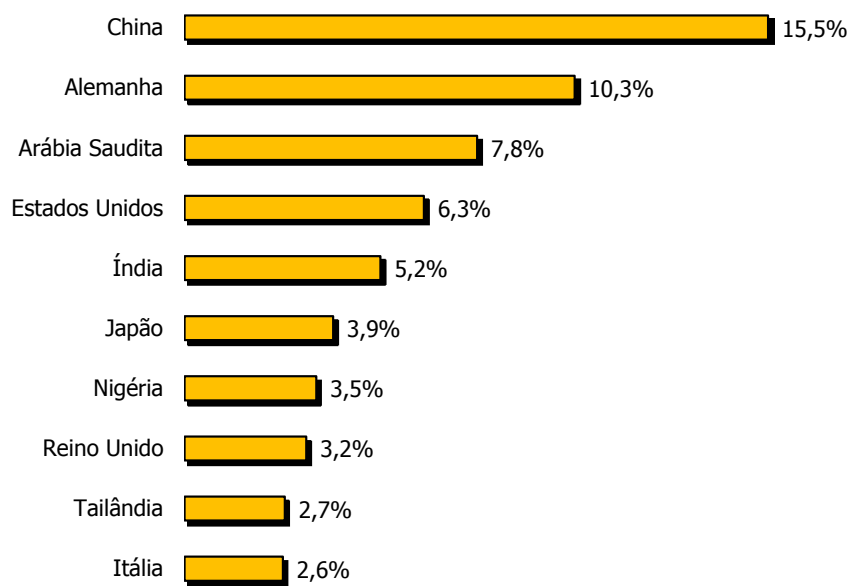
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul Relativo à Assistência Mútua entre suas Administrações Aduaneiras.	11/05/2008	Em Vigor	Aduanas, Impostos e Tarifas
Acordo sobre Isenção de Tributos nos Serviços de Telecomunicações	12/03/1974	Em Vigor	Aduanas, Impostos e Tarifas
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul em Cooperação no Setor de Assentamentos Humanos	13/09/2005	Em Vigor	Cooperação Técnica
Acordo para o Estabelecimento de uma Comissão Mista Brasil-África do Sul	13/12/2000	Em Vigor	Comissão Mista
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul sobre Cooperação na Área de Meio Ambiente.	16/09/2013	Em Vigor	Meio Ambiente
Memorando de Entendimento sobre Relações Aeronáuticas	19/01/1972	Em Vigor	Transporte Aéreo
Memorando de Entendimento sobre Relações Aeronáuticas entre os dois Países	19/01/1972	Em Vigor	Transporte Aéreo
Memorando de Entendimento Relativo a Consultas sobre Assuntos de Interesse Comum	21/07/1998	Expirado	Consultas Diplomáticas
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul no Campo do Desenvolvimento Social	24/08/2010	Em Vigor	Cooperação Técnica (Direitos Humanos)
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul na Área de Previdência Social	24/08/2010	Em Vigor	Previdência Social
Acordo para Dispensa de Visto em Passaporte Diplomático, Oficial e Comum	26/11/1996	Em Vigor	Vistos e Imigração
Acordo sobre Cooperação no Campo da Cultura	26/11/1996	Em Vigor	Cooperação Artístico-cultural
Acordo sobre Serviços Aéreos entre seus Territórios e Além	26/11/1996	Em Vigor	Transporte Aéreo

Acordo sobre Cooperação e Assistência Mútua na Área do Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas e Assuntos Correlatos	26/11/1996	Em Vigor	Entorpecentes
Acordo para Evitar a Dupla Tributação nos Lucros Decorrentes dos Transportes Marítimo e Aéreo	29/03/1972	Em Vigor	Aduanas, Impostos e Tarifas
Acordo para a Concessão de Isenção Aduaneira aos Consules e Cônsules de Carreira	29/08/1973	Em Vigor	Relações Diplomáticas e Consulares
Protocolo Alterando a Convenção entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul para evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Relação aos Impostos sobre a Renda, Celebrada em Pretória, em 8 de novembro de 2003	31/07/2015	Em tramitação no Poder Executivo	Cooperação Financeira (Aduanas, Impostos e Tarifas)

DADOS ECONÔMICO-COMERCIAIS

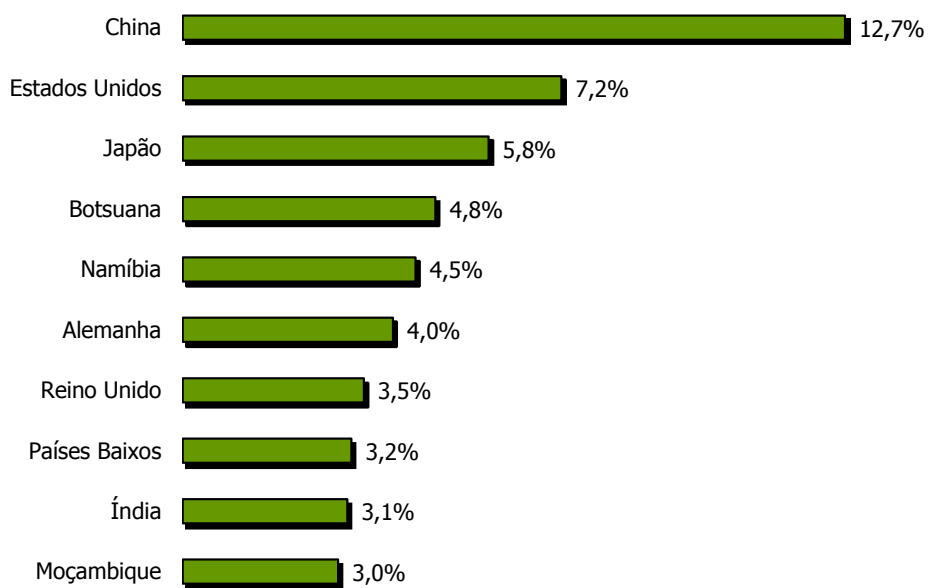
Origem das Importações da África do Sul
US\$ bilhões

Descrição	2 0 1 3 ⁽¹⁾	Part.% no total
China	16,01	15,5%
Alemanha	10,70	10,3%
Arábia Saudita	8,03	7,8%
Estados Unidos	6,57	6,3%
Índia	5,38	5,2%
Japão	4,08	3,9%
Nigéria	3,62	3,5%
Reino Unido	3,34	3,2%
Tailândia	2,75	2,7%
Itália	2,70	2,6%
...		
<i>Brasil (17ª posição)</i>	<i>1,61</i>	<i>1,6%</i>
Subtotal	64,77	62,6%
Outros países	38,69	37,4%
Total	103,46	100,0%

10 principais origens das importações

Direção das Exportações da África do Sul
US\$ bilhões

Descrição	2 0 1 3⁽¹⁾	Part.% no total
China	12,06	12,7%
Estados Unidos	6,90	7,2%
Japão	5,57	5,8%
Botsuana	4,60	4,8%
Namíbia	4,24	4,5%
Alemanha	3,83	4,0%
Reino Unido	3,30	3,5%
Países Baixos	3,07	3,2%
Índia	3,00	3,1%
Moçambique	2,83	3,0%
...		
<i>Brasil (31ª posição)</i>	<i>0,66</i>	<i>0,7%</i>
Subtotal	50,05	52,6%
Outros países	45,17	47,4%
Total	95,22	100,0%

10 principais destinos das exportações

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Departamento da África

Divisão da África II

LESOTO**INFORMAÇÃO OSTENSIVA**

Novembro de 2015

DADOS BÁSICOS

NOME OFICIAL	Reino do Lesoto
GENTÍLICO	lesotiano
CAPITAL	Maseru
ÁREA	30.344 km²
POPULAÇÃO (est. 2014)	2,193 milhões
IDIOMAS OFICIAIS	Inglês e soto
PRINCIPAIS RELIGIÕES	Cristianismo (91%); animismo (7,7%); outros (1,1%)
SISTEMA POLÍTICO	Monarquia parlamentarista
PODER LEGISLATIVO	Bicameral (Assembleia Nacional e Senado)
CHEFE DE ESTADO	Rei Letsie III
CHEFE DE GOVERNO	Pakalitha Mosisili
MINISTRO DE RELAÇÕES EXTERIORES	Tlohang Sekhamane
PIB nominal (2014)	US\$ 2,335 bilhões
PIB PPP (2014)	US\$ 3,736 bilhões
PIB nominal <i>per capita</i> (2014)	US\$ 1.105
PIB PPP <i>per capita</i> (2014)	US\$ 1.703
VARIAÇÃO DO PIB	3,9% (2014), 6,8% (2013); 5,16% (2012); 3,9% (2011); 3,4% (2010); 2,4% (2009)
IDH (2013)	0,450 (160º no mundo)
EXPECTATIVA DE VIDA (2013)	48,9 anos
TAXA ALFABETIZAÇÃO (2013)	75,8%
ÍNDICE DESEMPREGO (2014)	25,3%
UNIDADE MONETÁRIA	Loti
EMBAIXADOR PARA O BRASIL	Eliachim Molapi Sebatane (residente em Washington)

INTERCÂMBIO BILATERAL (US\$ FOB) – Fonte: MDIC

BRASIL → LESOTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Intercâmbio	61.780	79.079	51.876	48.410	100.400	46.598	70.931	78.270	32.533
Exportações	53.641	79.079	0	0	0	0	11.790	54.349	24.295
Importações	8.139	0	51.876	48.410	100.400	46.598	59.141	23.921	8.238
Saldo	45.502	79.079	-51.876	-48.410	-100.400	-46.598	-47.35	30.428	16.057

PERFIS BIOGRÁFICOS**LETSIE III***Rei*

Nascido em 1963, assumiu o trono quando seu pai, Moshoeshoe II, foi forçado ao exílio, em 1990. Moshoeshoe II retornou ao trono brevemente em 1995, mas morreu em 1996, vítima de acidente automobilístico, e Letsie III reassumiu. Foi educado no Ampleforth College, Reino Unido. Formou-se em Direito pela Universidade Nacional do Lesoto. Estudou também nas Universidades de Bristol e Cambridge. É casado e tem três filhos.

**BETHUEL PAKALITHA MOSISILI***Primeiro-Ministro*

Nascido em 1945, o Primeiro Ministro B. P. Mosisili formou-se em Línguas Africanas e Educação na Universidade de Botsuana, Lesoto e Suazilândia, em 1970. Obteve mestrado em Linguística na Universidade de Wisconsin, EUA, em 1976, e curso de Linguística na Educação na Universidade de British Columbia, Canadá, em 1982. Em 1993 foi eleito deputado e assumiu o Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano. Em 1995, foi nomeado Vice-Primeiro-Ministro e Ministro do Interior e Governo Local. Entre 1998 e 2012, exerceu os cargos de Primeiro

Ministro, Ministro da Defesa e Ministro dos Serviços Públicos. Renunciou em 2012, após seu partido de então, o *Lesotho Congress for Democracy* (LCD), não ter conseguido maioria nas eleições parlamentares. Retornou ao cargo de Primeiro Ministro em março de 2015, após vitória eleitoral de seu novo partido, o *Democratic Congress*.

RELAÇÕES BILATERAIS

O Brasil estabeleceu relações diplomáticas com o Lesoto em 1970, mas nunca abriu Embaixada residente no país. Os temas relativos ao Lesoto eram acumulados pela Embaixada em Maputo até 1997, quando foram assumidos pela Embaixada em Pretória. A Embaixada do Lesoto em Washington trata dos temas relativos ao Brasil.

A única visita de Chanceler do Lesoto ao Brasil ocorreu em 2010, ocasião em que foi assinado Acordo-Quadro de Cooperação Técnica, ainda em fase de promulgação. Não há acordos bilaterais em vigor. Igualmente, não há registro de visita do Chanceler brasileiro ao Lesoto.

O Governo do Lesoto tem manifestado, com frequência, intenção de dar início a projetos bilaterais de cooperação com o Brasil. Os temas de interesse do país são variados: agricultura, segurança alimentar, saúde, gestão de programas sociais, merenda escolar e, recentemente, cooperação esportiva.

Recentemente, em outubro último, o Ministro do Desenvolvimento Social do Lesoto, Molahlehi Letlotlo, realizou missão a Brasília, ocasião em que se encontrou com sua contraparte brasileira e manteve reuniões sobre programas sociais brasileiros, como o Bolsa Família e o Brasil Sem Miséria.

No mês seguinte, o Embaixador não residente do país, Eliachim Molapi Sebatane, visitou a capital federal, onde manteve encontros com diferentes setores do Ministério das Relações Exteriores para avaliações preliminares sobre eventuais projetos de cooperação. O Embaixador também participou de inauguração de Consulado Honorário do Lesoto na cidade de Ribeirão Preto, em São Paulo.

O Reino do Lesoto tem sistematicamente apoiado candidaturas brasileiras. Defendeu, por exemplo, as eleições de Roberto Azevêdo como Diretor-Geral da OMC e de José Graziano da Silva como Diretor-Geral da FAO.

POLÍTICA INTERNA

O Lesoto situa-se dentro do território da África do Sul. Trata-se de país montanhoso, cujo ponto geográfico de menor altitude encontra-se a mais de 1.000 m de altitude.

As origens do país datam do século XIX, quando o “pai da nação”, o Rei Moshoeshoe I, em meio ao conflito generalizado entre tribos da região e os africanos (colonizadores brancos de origem holandesa), solicitou ao Império Britânico o status de protetorado para a região conhecida como Basutolândia, o que viria a correr em 1868. O Reino do Lesoto tornar-se-ia independente quase cem anos mais tarde, em 4 de outubro de 1966.

A Constituição prevê um regime político no qual coexistem um monarca, com poderes limitados, e uma Assembleia Nacional, eleita por sufrágio universal. O Primeiro-Ministro é o líder do partido mais votado nas eleições legislativas. Segundo relatório recente do Conselho de Direitos Humanos da ONU, há no país liberdade de imprensa e liberdade de manifestação.

O Lesoto passou por período politicamente turbulento em outubro de 2014, após o fechamento do Parlamento pelo então Primeiro-Ministro Thomas Thabane, sob a alegação de “ameaça iminente de golpe de Estado”. Em reação, os militares ameaçaram derrubar o Primeiro-Ministro, que foi forçado a deixar o país e a se asilar na África do Sul. Para negociar uma solução pacífica, a SADC enviou o Vice-Presidente sul-africano, Cyril Ramaphosa, sob cuja mediação foi firmada a “Declaração de Facilitação de Maseru”, que reabriu o Parlamento e garantiu o retorno de Thabane ao poder, mediante compromisso de antecipação das eleições gerais para fevereiro de 2015.

As eleições, consideradas pacíficas e transparentes por observadores estrangeiros, foram vencidas pelo partido opositor *Democratic Congress* (com maioria de apenas um assento no Parlamento), o que garantiu a recondução de seu líder, Pakalitha Mosisili, ao cargo de Primeiro-Ministro. A oposição é liderada pelo *All Basotho Congress*, que obteve 46 assentos.

POLÍTICA EXTERNA

Não obstante seus poucos recursos de poder, o Lesoto mantém relações diplomáticas com mais de 70 países, ademais de ter atuação ativa em organizações regionais, como a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e a União Aduaneira da África Austral (SACU), com as quais a sua política econômica está entrelaçada.

Por sua dimensão reduzida e peculiar posição geográfica, dentro do território sul-africano, o Lesoto mantém relação de estreita dependência em com seu vizinho, sobretudo em questões econômicas. Os sul-africanos exercem tradicional papel de estabilização do país, a exemplo da mencionada mediação do Vice-Presidente Cyril Ramaphosa, em nome da SADC, em outubro de 2014.

Outro parceiro internacional importante para o país é os Estados Unidos, tendo em vista ser o Lesoto beneficiário de acesso isento de impostos ao mercado norte-americano, por meio do "Africa Growth and Opportunity Act" (AGOA).

Embora tenha no passado reconhecido Taiwan, hoje o Lesoto mantém relações diplomáticas com a China, as quais vêm se intensificando em anos recentes.

ECONOMIA

Como mencionado, a economia do Lesoto, país montanhoso e essencialmente rural, é altamente dependente da África do Sul. Do vizinho provêm 90% das importações lesotianas, não obstante grande parte da população local estar envolvida no cultivo de subsistência e na criação de animais.

A indústria mineira sul-africana chegou a empregar um terço da força de trabalho do país na década de 1990, período em que as remessas de divisas desses trabalhadores correspondiam a cerca de 70% das receitas nacionais. Em decorrência da crise no setor extrativista, ambos os percentuais vêm caindo (as remessas dos trabalhadores, por exemplo, correspondem hoje a menos de 30% do PIB nacional). No presente, a maior parte das receitas do Estado provém da arrecadação de gravames aduaneiros decorrentes de sua participação na União Aduaneira da África Meridional (SACU).

Ao longo da última década, a economia lesotiana tornou-se cada vez mais dependente de dois setores-chave, mineração e indústria têxtil e de vestuário, que, juntos, constituem quase 50% do PIB. A agricultura também continua sendo um setor importante, já que a maior parte da população vive na zona rural e é dependente do setor.

O Governo também desempenha um papel-chave na economia, em virtude da dimensão do funcionalismo público e dos programas de desenvolvimento de infraestrutura.

Comércio bilateral

O comércio bilateral ainda é incipiente. Atingiu seu auge em 2005 (US\$ 1,3 milhão) e em 2014 alcançou seu patamar mais baixo desde então (apenas US\$ 32 mil, com saldo de US\$ 16 mil favorável ao Brasil). Os principais produtos exportados para o Brasil são couros, peles e calçados. Já os produtos brasileiros importados pelo Lesoto são, principalmente, máquinas, aparelhos e materiais elétricos.

Cronologia das Relações Bilaterais

1970 – Estabelecimento de relações diplomáticas.

1991 – Abertura de Consulado Honorário de Lesoto em São Paulo.

1997 – Transferência da cumulatividade de Maputo para Pretória.

2008 – Encontro entre chanceleres dos dois países à margem da Conferência sobre Financiamento para o Desenvolvimento (Doha), ocasião em que trataram das possibilidades de cooperação no campo da agricultura.

2009 – O Lesoto envia ao Brasil proposta de acordo de cooperação técnica, científica, cultural e econômica.

2010 - Visita de Chanceler do Lesoto ao Brasil e assinatura de Acordo-Quadro de Cooperação Técnica

2015 – Visita de Ministro do Desenvolvimento Social do Lesoto ao Brasil

2015 – Visita do Embaixador não residente do Lesoto ao Brasil

Cronologia do País

1868 – Estabelecimento oficial do protetorado britânico.

1966 – O Reino do Lesoto torna-se independente. Primeira Constituição do país é promulgada.

1970 – Leabua Jonathan anula as eleições, suspende a Constituição e assume as funções de Presidente e Primeiro-Ministro do Lesoto. Líderes da oposição são exilados.

1986 – Leabua Jonathan é deposto por golpe militar e preso. Instaurada junta que governa o país em regime de exceção.

1988 – Os poderes do Rei Moshoeshoe II são suspensos.

1990 – O Rei Moshoeshoe II é exilado.

1991 – Nova Constituição é promulgada. Regime de exceção é suspenso e atividades políticas voltam a ser permitidas no país.

1995 – Em janeiro, o Rei Moshoeshoe II regressa de seu exílio no Reino Unido e reassume o trono.

1996 – Rei Moshoeshoe II falece em acidente de automóvel nas montanhas do Lesoto. Seguindo recomendação do Conselho de Chefes, o rei Letsie III assume a coroa.

1998 – A pedido do Governo lesotiano, SADC envia força de estabilização ao país para viabilizar a posse do governo do Primeiro-Ministro eleito, Pakalitha Mosisili.

2007 – O Parlamento é dissolvido e eleições são convocadas antecipadamente.

2009 – Crise entre governo e oposição derivada da distribuição de assentos parlamentares das eleições de 2007 é objeto de mediação do Conselho Cristão de Igrejas do Lesoto.

2012 – Coalizão liderada pelo partido *All Basotho Convention* vence eleições parlamentares do país. Tom Thabane é o novo Primeiro-Ministro.

2014 – Alegando "ameaça iminente de golpe de Estado", Tom Thabane suspende atividades do Parlamento. Militares ameaçam derrubar o Primeiro-Ministro, que é forçado a deixar o país e se asilar na África do Sul.

2014 - SADC envia o Vice-Presidente da África do Sul, Cyril Ramaphosa, para mediar a crise no país, o que resulta na reabertura do Parlamento e no retorno ao poder do Primeiro-Ministro Tom Thabane, mediante compromisso de antecipação das eleições gerais para o início de 2015.

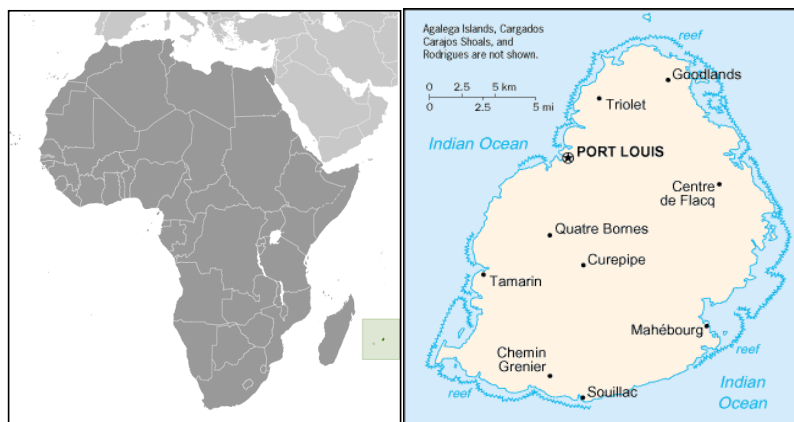
2015 – Eleições antecipadas são realizadas, dando a vitória ao Democratic Congress. O Primeiro-Ministro Pakalitha Mosisili volta ao poder.

Atos bilaterais em vigor

O único ato bilateral entre os dois países, o Acordo Quadro de Cooperação Técnica, assinado em 2010, aguarda publicação de decreto presidencial para sua entrada em vigor.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
DEPARTAMENTO DA ÁFRICA
DIVISÃO DE ÁFRICA II

MAURÍCIO



INFORMAÇÃO OSTENSIVA
Dezembro de 2015

Dados Básicos	
NOME OFICIAL	República de Maurício
GENTÍLICO	Mauriciano
CAPITAL	Porto Luís (em inglês, <i>Port Louis</i> ; em francês, <i>Port-Louis</i>)
ÁREA	2.040 km²
POPULAÇÃO	1,286 milhão
LÍNGUA OFICIAL	Não há língua oficial; a Constituição do país dispõe apenas que "a língua oficial da Assembleia Nacional [<i>o Parlamento</i>] será o inglês, mas os parlamentares poderão também usar o francês"
PRINCIPAIS RELIGIÕES	Hinduístas (52%), católicos (23%), muçulmanos (17%)
SISTEMA POLÍTICO	Parlamentarismo
PODER LEGISLATIVO	Unicameral (Assembleia Nacional)
CHEFE DE ESTADO	Ameenah Gurib
CHEFE DE GOVERNO	Anerood Jugnauth
MINISTRO DE RELAÇÕES EXTERIORES	Etienne Sinatambou
PIB nominal (2014)	US\$ 12,62 bilhões
PIB PPP (2014)	US\$ 23,067 bilhões
PIB nominal <i>per capita</i> (2014)	US\$ 9.710
PIB PPP <i>per capita</i> (2014)	US\$ 18.290
VARIAÇÃO DO PIB (%, BM)	3,2% (2014); 3,3% (2013); 3,4% (2012); 4,1 % (2011); 4% (2010); 3,0 (2009); 6 % (2008); 6% (2007)
IDH	0,728 (78º no mundo)
EXPECTATIVA DE VIDA	73,4 anos
TAXA DE ALFABETIZAÇÃO	87,9%
ÍNDICE DE DESEMPREGO	7,8%
UNIDADE MONETÁRIA	Rupia mauriciano
EMBAIXADOR PARA MAURÍCIO	-
EMBAIXADOR PARA O BRASIL	Soorojdev Phokeer (Residente em Washington)

INTERCÂMBIO COMERCIAL BILATERAL (US\$ mil, FOB) – Fonte: MDIC

BRASIL → MAURÍCIO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Intercâmbio	7.616	16.240	8.630	9.387	9.929	11.917	15.065	12.883	34.384	20.955	26.601	24.265
Exportações	3.846	14.614	8.147	6.363	8.350	11.041	14.329	11.734	33.394	19.130	25.215	22.716
Importações	3.769	1.626	483	3.024	1.579	876	736	1.149	990	1.864	1.386	1.548
Saldo	76	12.987	7.664	3.338	6.770	10.165	13.592	10.584	32.403	17.266	23.829	21.167

PERFIS BIOGRÁFICOS**AMEENAH GURIB*****Presidente***

Nascida em 1959, Ameenah Gurib-Fakim é especialista em ciência da biodiversidade. Antes de assumir a Presidência, atuou como professora de química orgânica e Vice-Reitora da Universidade de Maurício. Também foi chefe do escritório regional para a África do *International Council for Scientific Union*, além de diretora da empresa *CIDP Research & Innovation*, dedicada à pesquisa da flora nativa de Maurício. É filiada ao partido *Alliance Lepep*.

Após a renúncia do Presidente Rajkesuwur Puryag, em maio de 2015, foi indicada pela Assembleia Nacional, por unanimidade, como a nova Chefe de Estado – a primeira mulher eleita para o cargo na história do país.

**ANEROOD JUGNAUTH*****Primeiro-Ministro***

Nascido em 1930, formou-se em Direito em Londres, em 1955. Ingressou na vida política em 1963, como membro da Assembleia Legislativa. Em 1965, participou, como delegado, da Conferência Constitucional em Londres, que negociou a emancipação política de Maurício. No ano seguinte, foi nomeado Ministro do Trabalho, cargo que deixou em 1967 para ser juiz da magistratura.

Afiliou-se ao *Mouvement Militant Mauricien* (MMM), partido no qual militou até 1983, inclusive como líder da oposição no período de 1976 a 1982. Em 1983, fundou o *Mouvement Socialiste Militant* (MSM), do qual é líder até hoje.

Foi Primeiro-Ministro entre 1982 e 1995 e, novamente, entre 2000 e 2003, ano em que foi eleito Presidente da República. Reeleito em 2008, permaneceu no cargo

até 2012, quando renunciou em decorrência de denúncias de corrupção que envolviam seu filho. Retornou ao cargo de Primeiro-Ministro em dezembro de 2014, após vitória nas eleições legislativas de coligação partidária da qual fazia parte o MSM.

RELAÇÕES BILATERAIS

As relações diplomáticas entre o Brasil e a República de Maurício foram estabelecidas em 1974 e, embora tradicionalmente distantes (como demonstra, por exemplo, a ausência de atos bilaterais em vigor), contatos entre ambos os países têm-se intensificado nos últimos anos.

Dois dos principais temas de diálogo são o setor açucareiro e a produção de etanol. O país foi afetado pelo litígio brasileiro contra a União Europeia, na OMC, que resultou na proibição aos subsídios à produção açucareira das antigas colônias do continente. Autoridades mauricianas manifestaram reiteradas vezes ao Brasil interesse em receber cooperação no setor, que se reformula para abastecer a África e a Europa com etanol. Também são áreas potenciais de cooperação os setores de pesca e algodão, matéria-prima que o país importa.

Maurício é membro observador da CPLP desde julho de 2006. É justamente no âmbito da promoção e fortalecimento da língua portuguesa que se deu o único projeto de cooperação bilateral: a criação, em 2011, de um programa de leitorado na Universidade de Maurício. Não obstante ter sido bem sucedida, a iniciativa foi suspensa em 2015 por restrições orçamentárias.

O Ministro de Integração Social e Empoderamento Econômico de Maurício visitou o Brasil em julho de 2011, oportunidade em que manteve reuniões nos Ministérios das Cidades e do Desenvolvimento Social, bem como no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Dois anos depois, em maio de 2013, o então Ministro do Esporte, Aldo Rebelo, esteve em Maurício, acompanhado de comitiva oficial, para participar do 63º Congresso da FIFA. Em contatos com autoridades mauricianas, propôs cooperação bilateral na área esportiva, que incluiria assinatura de Memorando de Entendimento bilateral para atividades cooperativas nas áreas de futebol, voleibol e basquete.

No campo multilateral, o país tem atendido pedidos de apoio a candidaturas brasileiras, como nos casos das eleições de Roberto Azevêdo para Diretor-Geral da OMC e de José Graziano da Silva para Diretor-Geral da FAO. Na OMC, o país costuma buscar o apoio brasileiro a iniciativas dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, grupo de que faz parte.

POLÍTICA INTERNA

Colônia do Reino Unido desde 1810, Maurício tornou-se independente em 1968. A monarca britânica manteve-se como Chefe de Estado até 1992, ano em que o país se proclamou como república dentro da *Commonwealth*. O sistema de Governo é

parlamentar, em que o Presidente é eleito pela Assembleia Nacional e o Primeiro Ministro indicado pelo partido majoritário.

A população de Maurício é multiétnica, fato que remete tanto à sua colonização diversificada (o território recebeu exploradores de Portugal, Holanda, França e Reino Unido) como às levas de migrantes que desembarcaram no seu território (em especial indianos, que chegam de forma maciça a partir de meados do século XIX). É o único país da África com maioria hindu (48,5% da população), parcela da população com ampla representação política. Desde a independência, o país teve um único Chefe de Governo não hindu, Paul Berenger (2003-2005).

O país é uma democracia multipartidária, com liberdade de expressão e religiosa, bem como reconhecida estabilidade política. Dentre os países africanos, costuma figurar nas primeiras posições nos índices de governabilidade e desenvolvimento humano. Ocupa atualmente, por exemplo, a primeira colocação no Índice Ibrahim de Governança Africana, e o 18º lugar (26 posições à frente do Brasil, dentre 167 países) no índice de democracia da *Economist Intelligence Unit*. São notáveis, ainda, a alta taxa de alfabetização (uma das maiores do mundo em desenvolvimento) e as baixas taxas de infecção por HIV/AIDS.

Em março de 2012, após uma série de denúncias de corrupção envolvendo seu filho, o então Presidente Anerood Jugnauth, do *Mouvement Socialiste Militant*, renunciou ao cargo de Presidente, ocupado interinamente pela Vice-Presidente Monique Othram Bellepeau, do *Labour Party*. Em junho do mesmo ano, a Assembleia Nacional elegeu Rajkeswur Purryag, também do *Labour Party*, como novo Chefe de Estado.

As eleições legislativas de novembro de 2014 foram vencidas por coalização partidária da qual fazia parte o *Mouvement Socialiste Militant*, o que permitiu a condução do ex-Presidente Anerood Jugnauth ao cargo de Primeiro Ministro.

A vitória da oposição terminaria por resultar na renúncia do Presidente Rajkesuwur Puryag em maio de 2015, quando Monique Othram Bellepeau voltou a ocupar interinamente a Presidência. No mês seguinte, por proposta do agora Primeiro-Ministro Jugnauth, a Assembleia Nacional aprovou para a Chefia de Estado, com apoio unânime da oposição, o nome da cientista Ameenah Gurib-Fakim, do partido *Alliance Lepep* (membro da coalização vitoriosa nas eleições de novembro de 2014).

POLÍTICA EXTERNA

Os laços com as antigas colônias, Reino Unido e França, foram estreitos durante toda a história de Maurício. O país era beneficiário do Acordo de Cotonou (expirado em 2008), que garantia um preço mínimo para o açúcar importado pela União Europeia, elemento fundamental da economia da ilha.

É improvável que o contato com os parceiros tradicionais arrefeça, embora a tendência futura seja buscar o fortalecimento de relações alternativas na política externa, notadamente com a África e com a Ásia.

No campo multilateral, Maurício é membro da União Africana, da *Commonwealth*, da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e do Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA). As relações com os países africanos, sobretudo os do cone sul, são estreitas e sem atritos. Na União Africana, o país atua de forma ativa e apoia iniciativas de paz na região, em especial o estabelecimento de força de paz.

A Índia é, atualmente, o maior parceiro comercial de Maurício, o que reflete a proximidade cultural entre os dois países (como mencionado, parcela majoritária da população local é de origem hindu). Maurício, por sua vez, é a maior fonte de investimentos estrangeiros diretos na Índia, com total acumulado de US\$ 87 bilhões entre 2000 e 2015. Em sua grande maioria, tais recursos são provenientes de empresas estrangeiras que se instalam em Maurício para investir livremente em território indiano, em decorrência de benefícios estabelecidos em Convenção Bilateral Contra a Dupla Tributação.

O segundo parceiro comercial do país é a China. Trata-se de parceria igualmente importante no âmbito da assistência técnica e da cooperação econômica (empresas chinesas construíram estádio, pontes e o novo terminal aeroportuário do país).

A África do Sul, por sua vez, é hoje o terceiro parceiro comercial da ilha, além de importante parceiro no âmbito da SADC. Maurício vem se aproximando de forma consistente da África do Sul desde o estabelecimento de relações bilaterais, em 1994, após o fim do *apartheid*.

Ainda no contexto africano, também têm sido aprofundadas as relações com o Senegal, sobretudo em decorrência da atuação em Maurício de empresas senegaleses que buscam inserção mais competitiva no mercado europeu.

ECONOMIA

Maurício é tido como país com um das economias mais abertas do mundo. Tem uma população de 1,3 milhão de pessoas e um PIB ppp de cerca de US\$23 bilhões, o que confere ao país uma renda per capita ppp de cerca de US\$ 18 mil. A taxa de desemprego tem se reduzido ao longo dos últimos anos, sendo atualmente de 7,8%. A inflação também tem sido mantida sob controle, tendo ficado em 3,2% em 2014. É um dos poucos países africanos com elevado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Os setores industriais, financeiros e de turismo avançam progressivamente, e os benefícios convertem-se em distribuição de renda cada vez mais equitativa, com melhorias em indicadores de desenvolvimento humano. A agricultura, por sua vez, ainda se reveste de importância para o país, em particular para o setor exportador, e está fortemente baseada no cultivo da cana-de-açúcar (90% da área cultivada).

As exportações respondem por parcela majoritária do PIB nacional, embora sua participação venha em declínio desde a crise financeira de 2008 (de 66% do PIB em

1998 para 55% em 2012). A pauta apresenta grande diversificação, de produtos agrícolas a serviços financeiros e tecnologias de informação e comunicação (TICs). Esse bom desempenho explica-se, em grande parte, pelo *status* preferencial de que gozam as vendas do país em um grande número de mercados. De fato, em 2014 Maurício figurou em 5º lugar no *Enabling Trade Index*, divulgado pelo Fórum Econômico Mundial, que agrupa os países com maior acesso preferencial a outros mercados.

Considerada em sua totalidade, a União Europeia continua sendo o maior destino das vendas externas. Desde a crise econômica de 2008, contudo, o bloco vem perdendo espaço para novos mercados em regiões mais dinâmicas, como Ásia e África (com destaque para a África do Sul).

O investimento estrangeiro no setor bancário é significativo. Cada vez mais empresas "offshore" estabelecem-se em Maurício, mormente para promover intercâmbio comercial com a Índia, a África do Sul e a China.

O país conta, ademais, com uma rede de infraestrutura relativamente avançada em comparação com o resto do continente. Figura na 46ª posição (entre 131 países) da classificação sobre qualidade de infraestrutura do Banco Mundial.

Comércio bilateral

O comércio bilateral cresceu mais de três vezes entre 2003 e 2014, passando de US\$ 7 milhões para mais de US\$ 24 milhões. Historicamente, o saldo da balança comercial tem sido sensivelmente favorável ao Brasil, ainda que o superávit varie de modo drástico.

Em 2014, o saldo brasileiro atingiu US\$ 21 milhões. Os principais grupos de produtos exportados foram calçados, máquinas e aparelhos mecânicos, carnes, pasta de madeira, gorduras e óleos vegetais. A pauta de importação consiste, principalmente, em produtos têxteis, instrumentos de ótica e fotografia e pérolas naturais ou cultivadas.

Cronologia das Relações Bilaterais

1974 – Brasil e Maurício estabelecem relações diplomáticas

2011 – Visita do Ministro de Integração Social e Empoderamento Econômico de Maurício ao Brasil

2012 – Visita do Vice-Primeiro-Ministro de Maurício ao Brasil

2013 – Visita do Ministro do Esporte, Aldo Rebelo, a Maurício

Cronologia do País

1498 - Exploradores portugueses chegam em Maurício, durante viagem de Vasco da Gama ao redor do Cabo da Boa Esperança;

1598 – Holanda reivindica posse da ilha desabitada e a batiza em homenagem a seu chefe de Estado, Maurício, Príncipe de Orange e conde de Nassau;

1715 – França clama soberania sobre a ilha, e a renomeia Ile de France;

1810 - Forças britânicas derrotam França e tomam controle de Maurício;

1820 – Trabalhadores indianos começam a chegar em Maurício como mão-de-obra para as plantações de cana-de-açúcar;

1968 – Independência nacional. A monarca britânica mantém-se como Chefe de Estado;

1982 - Anerood Jugnauth é eleito Primeiro-Ministro, cargo que ocupará até 1995;

1992 – Adoção do regime republicano;

1995 - Navin Ramgoolam é eleito Primeiro-Ministro;

2000 – Maurício ocupa assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas pela primeira vez;

2000 - Anerood Jugnauth volta ao cargo de Primeiro-Ministro;

2003 - Anerood Jugnauth é eleito Presidente da República; o novo Primeiro-Ministro é Paul Berenger, o primeiro Chefe de Governo não hindu da ilha;

2005 - Navin Ramgoolam volta ao cargo de Primeiro-Ministro;

2008 - Anerood Jugnauth é reeleito Presidente da República;

2012 – Anerrod Jugnauth renuncia ao cargo; Rajkeswur Purryag torna-se o novo Presidente

2014 – Anerrod Jugnauth volta a assumir o cargo de Primeiro Ministro

2015 - Rajkeswur Purryag renuncia à Presidência e é substituído por Ameenah Gurib-Fakim, a primeira mulher a ser eleita para o cargo na história do país.

Atos bilaterais em vigor

Não há atos bilaterais em vigor.

Aviso nº 106 - C. Civil.

Em 1º de março de 2016.

A Sua Excelência o Senhor
Senador VICENTINHO ALVES
Primeiro Secretário do Senado Federal

Assunto: Indicação de autoridade.

Senhor Primeiro Secretário,

Encaminho a essa Secretaria Mensagem na qual a Excelentíssima Senhora Presidenta da República submete à consideração dessa Casa o nome do Senhor NEDILSON RICARDO JORGE, Ministro de Primeira Classe da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil na República da África do Sul e, cumulativamente, no Reino do Lesoto e na República de Maurício.

Atenciosamente,

JAQUES WAGNER
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil
da Presidência da República

À Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

1ª PARTE - DELIBERATIVA

4



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 398, de 2014, da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, que *dispõe sobre a pesquisa e lavra de recursos minerais em faixa de fronteira de que trata o art. 176, § 1º, da Constituição Federal.*

RELATOR: Senador FERNANDO BEZERRA COELHO

I – RELATÓRIO

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 398, de 2014, de autoria da Comissão de Serviços de Infraestrutura, que dispõe sobre a pesquisa e lavra de recursos minerais em faixa de fronteira de que trata o art. 176, § 1º, da Constituição Federal (CF).

No *caput* do art. 1º, o projeto determina que os processos de outorga para pesquisa e lavra de recursos minerais em faixa de fronteira, após instruídos conforme a legislação minerária, sejam encaminhados ao Conselho de Defesa Nacional (CDN), para que este emita manifestação de caráter opinativo quanto às questões relativas à segurança nacional.

O parágrafo único do art. 1º enumera as exceções a essa regra: minérios para construção civil ou correção de solo, argilas para tijolos e telhas, entre outros.

O art. 2º impõe a sanção de nulidade do título minerário, caso a outorga para pesquisa e lavra em faixa de fronteira não contenha a manifestação do CDN.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

O art. 3º determina que o projeto entre em vigor na data de sua publicação.

O art. 4º revoga a alínea *a* do inciso IV do art. 2º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, segundo a qual, sem o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional (hoje CDN), será vedada, na faixa de fronteira, a prática de atos referentes à instalação de empresas que se dediquem à pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 103, V, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão emitir parecer sobre questões de fronteiras.

O projeto não apresenta vícios de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade ou técnica legislativa.

Seu fundamento constitucional é o § 1º do art. 176, da CF, que prevê lei para estabelecer condições específicas para pesquisa e lavra de recursos minerais em faixa de fronteira.

De fato, os recursos minerais, inclusive os do subsolo, são bens da União (art. 20, IX, da CF). Por isso, compete privativamente à União legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (art. 22, XII, da CF).

Também compete à União assegurar a defesa nacional (art. 21, III, da CF). Como a faixa de até 150 km de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, sua ocupação e utilização serão reguladas em lei federal (art. 20, § 2º, da CF).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

Quanto ao mérito, o projeto é conveniente e oportuno. Ao desembaraçar o processo de outorga para pesquisa e lavra de recursos minerais na faixa de fronteira, o projeto incentiva o povoamento e desenvolvimento econômico dos municípios da região e contribui para a defesa nacional.

Atualmente, a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, exige assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional para a outorga de pesquisa e lavra de recursos minerais em faixa de fronteira:

Art. 2º. - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a:

[...]

IV - instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades:

a) pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração;

Ocorre que o inciso III do § 1º do art. 91 da CF atribui ao CDN competência para opinar sobre o efetivo uso das áreas indispensáveis à segurança do território nacional, especialmente na faixa de fronteira e em caso de exploração de recursos naturais.

O projeto, portanto, ao tornar opinativa a manifestação do CDN, faz valer a Constituição Federal de 1988, adequando o ordenamento com a revogação de dispositivo da Lei n. 6.634, de 1979 – conforme prevê o art. 4º do PLS em votação.

Ao propor a revogação da alínea a, do inciso IV, do art. 2º da Lei n. 6.634/79, o projeto também elimina restrições ao investimento estrangeiro e beneficia as empresas nacionais, que não precisarão mais comprovar que 51% do seu capital pertence a brasileiros, que 2/3 dos trabalhadores são brasileiros e que a administração ou gerência cabe majoritariamente a brasileiros.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

Nesse sentido, a exigência constitucional é a de que a mineração seja realizada por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, conforme prevê o art. 176, § 1º, da CF:

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

Em síntese, o projeto harmoniza a legislação sobre mineração na faixa de fronteira com a Constituição de 1988.

É prudente, no entanto, sob o ponto de vista da segurança nacional, exigir o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional no caso de empresa cujo capital seja majoritariamente estrangeiro, razão pela qual apresentamos uma emenda.

III – VOTO

Em face do exposto, manifestamo-nos pela aprovação do PLS nº 398, de 2014, com a seguinte emenda.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

EMENDA Nº - CRE

Acrescente-se ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 398, de 2014, o seguinte art. 3º, renumerando-se os demais:

“**Art. 3º** O *caput* do art. 2º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VII:

‘Art. 2º
.....

VII – instalação de empresas com capital majoritariamente estrangeiro que se dedicarem à pesquisa, lavra, exploração ou aproveitamento de recursos minerais.

.....”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL
PROJETO DE LEI DO SENADO
Nº 398, DE 2014
(da Comissão de Serviços de Infraestrutura)

Dispõe sobre a pesquisa e lavra de recursos minerais em faixa de fronteira de que trata o art. 176, § 1º, da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os processos de outorga para a pesquisa e lavra de recursos minerais em faixa de fronteira, instruídos de acordo com a legislação minerária, serão encaminhados ao Conselho de Defesa Nacional para manifestação opinativa sobre os aspectos atinentes à segurança nacional.

Parágrafo único. Excetuam-se do disposto no *caput* deste artigo as outorgas para a pesquisa e lavra das seguintes substâncias minerais:

- I – minérios para emprego imediato na construção civil;
- II – argilas destinadas à fabricação de tijolos, telhas e afins;
- III – rochas e outras substâncias minerais, quando aparelhadas para paralelepípedos, guias, sarjetas, moirões e afins; e
- IV – minérios empregados como corretivo de solo na agricultura.

Art. 2º Caso a outorga para a pesquisa e lavra de recursos minerais em faixa de fronteira não observe o estabelecido nesta Lei, será declarada a nulidade *ex officio* do respectivo título minerário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revoga-se a alínea *a* do inciso IV do art. 2º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979.

JUSTIFICAÇÃO

A região da faixa de fronteira estende-se por 150 km de largura ao longo dos 15.719 km da fronteira terrestre do Brasil, abarcando aproximadamente 27% do território nacional. Nessa região vivem mais de dez milhões de habitantes, em 588 municípios distribuídos pelos seguintes Estados: Rio Grande do Sul (197), Santa Catarina (82), Paraná (139), Mato Grosso do Sul (44), Mato Grosso (28), Rondônia (27), Acre (22), Amazonas (21), Roraima (15), Pará (5) e Amapá (8), sendo que os Estados do Acre e de Roraima estão inteiramente contidos na faixa de fronteira.

Do ponto de vista do desenvolvimento econômico e social, os Municípios da faixa de fronteira estão em situação preocupante: poucos deles possuem Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) superior ao IDH do estado ao qual pertencem.

Os municípios na faixa de fronteira, geralmente, possuem infraestrutura precária e insuficiência de mão de obra qualificada, além de serem distantes dos principais centros mercantis. Essa combinação de fatores negativos os torna pouco competitivos em relação a outras regiões mais desenvolvidas, o que provoca a estagnação econômica e explica, em grande parte, o baixo IDH desses municípios.

Diante desse quadro, chega a ser até injusto com os brasileiros que vivem nos municípios da faixa de fronteira dificultar ou impedir a promoção de atividades produtivas que podem levar o progresso e melhorar a renda e a qualidade de vida dessa população. Entre essas potenciais atividades produtivas, destaca-se a mineração.

O setor mineral paga impostos, contribuições sociais e royalties; gera divisas para o País; cria empregos diretos e indiretos; atrai empresas fornecedoras; propicia a inovação; e, ressalte-se, tem caráter pioneiro, isto é, em muitas localidades remotas, a atividade mineral é a primeira a criar empregos formais, com carteira assinada e todos os direitos trabalhistas.

Isso não quer dizer que não possa haver problemas associados à mineração, que precisam ser evitados, como a migração descontrolada e

os danos ambientais, mas, bem conduzida, a extração mineral pode ser a melhor oportunidade de dinamizar a economia de regiões à margem dos principais fluxos econômicos e dar início a um círculo virtuoso de desenvolvimento.

Sempre que se colocam óbices às atividades formais, indiretamente, se promove a informalidade. O Brasil já conheceu à saciedade exemplos dos malefícios da mineração ilegal, inclusive na faixa de fronteira: conflitos armados com índios e populações tradicionais, desastres ambientais, contrabando de substâncias minerais, prostituição, tráfico de armas e entorpecentes, entre outros.

Cabe, portanto, buscar, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal e exequíveis à luz dos fatos econômicos, formas de promover a mineração na faixa de fronteira, sempre realizada de acordo com os ditames das leis minerais, trabalhistas, ambientais, fiscais e de segurança pública.

Foi com esse propósito que apresentamos este Projeto de Lei, que cria norma para dispor sobre a mineração na faixa de fronteira e retirar esse tema da abrangência da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que foi criada sob a égide da doutrina de segurança nacional da Constituição Federal de 1967 e conflita com a Constituição Federal de 1988.

Este Projeto de Lei utiliza como vigas mestras dois dispositivos constitucionais: o art. 176, que dispõe sobre a atividade de mineração, e o art. 91, que dispõe sobre o Conselho de Defesa Nacional.

O § 1º do art. 176 da Constituição Federal determina que lei estabeleça as condições específicas para a pesquisa e a lavra de recursos minerais quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira, *in verbis*:

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o *caput* deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, **por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira** ou terras indígenas. (grifo nosso)

Como se vê, a Constituição Federal demanda uma lei específica, até hoje não editada, para tratar da mineração na faixa de fronteira. Contrariamente à Constituição Federal, a Lei nº 6.634, de 1979, dá o mesmo tratamento à mineração e a uma variedade de atividades que não guardam nenhuma semelhança com a atividade mineral, como alienação de terras públicas, instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons e imagens, construção de pontes, colonização e loteamento rurais.

Além disso, a Lei nº 6.634, de 1979, impõe restrições ao capital estrangeiro na atividade de mineração. Esse tipo de restrição foi removido da Constituição Federal, há quase vinte anos, pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995. Neste Projeto de Lei, as restrições ao capital estrangeiro foram retiradas. Assim, além de possibilitar a atração de novos investimentos para o Brasil, o processo tornou-se mais simples para as empresas, inclusive as nacionais, que não precisam mais comprovar que 51% do capital pertence a brasileiros.

Já o art. 91, § 1º, III, da Constituição Federal estabelece, entre outras, como competência do Conselho de Defesa Nacional:

Propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e **opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira** e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; (grifo nosso)

Diferentemente do que estabelece a Constituição Federal, a Lei nº 6.634, de 1979, determina o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional para o exercício de atividades minerais na faixa de fronteira, espelhando mandamento constitucional da época da ditadura militar, conforme preconizava o art. 89 da Constituição de 1967, alterada pela Emenda nº 1, de 1969.

A Constituição Federal de 1988 rebatizou o Conselho de Segurança Nacional de Conselho de Defesa Nacional e, o mais importante, deu-lhe princípios consentâneos com o Estado Democrático de Direito. As competências do Conselho de Defesa Nacional, evidentemente, foram reescritas à luz desses novos princípios. Na dicção democrática, da Constituição Federal de 1988, o assentimento prévio foi extirpado, e a manifestação do Conselho de Defesa Nacional passou a ser de natureza opinativa.

Em suma, este Projeto de Lei dá à mineração na faixa de fronteira legislação compatível com a Constituição Federal, retira do ordenamento jurídico pátrio dispositivo legal anacrônico, e, frise-se, não trata de mineração em terra indígena, tema que, de acordo com o citado art. 176 da Constituição Federal, necessita de lei específica.

Meus nobres Pares, neste momento, em que o Brasil enfrenta o desafio de dotar sua economia de competitividade, para enfrentar a concorrência internacional, é fundamental que sejam removidos com celeridade os entraves à plena realização de nosso potencial de desenvolvimento, entre eles, a legislação vigente sobre mineração na faixa de fronteira, por isso peço seu inestimável apoio para a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões,

Senador

Secretaria de Comissões
Subsecretaria de Apoio às Comissões Permanentes
Comissão de Serviços de Infraestrutura

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 398 , DE 2014

Assinam, na 33ª Reunião, de 10/12/2014, pela apresentação de Projeto de Lei do Senado originado do Anteprojeto de Lei nº 9, de 2014-CI, as Senhoras Senadoras e os Senhores Senadores:

Bloco de Apoio ao Governo (PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)	
Lindbergh Farias	Humberto Costa
Delcídio do Amaral	José Pimentel
Jorge Viana	Wellington Dias
Walter Pinheiro	Marcelo Crivella
Acir Gurgacz	Pedro Taques
VAGO	Lídice da Mata
Inácio Arruda	Vanessa Grazziotin
Bloco Parlamentar da Maioria (PV, PSD, PMDB, PP)	
VAGO	Romero Jucá
Lobão Filho	VAGO
Eduardo Braga	Ricardo Ferraço
Valdir Raupp	Roberto Requião
Vital do Rêgo	Waldemir Moka
Jader Barbalho	Ivo Cassol
Ciro Nogueira	Francisco Dornelles
Sérgio Petecão	Kátia Abreu
Bloco Parlamentar da Minoria (PSDB, DEM)	
Cícero Lucena	VAGO
Flexa Ribeiro	Alvaro Dias
Lúcia Vânia	Ruben Figueiró
Wilder Moraes	Jayne Campos
Bloco Parlamentar União e Força (PTB, SD, PSC, PR)	
Fernando Collor	Gim
Blairo Maggi	João Vicente Claudino
VAGO	Eduardo Amorim
Alfredo Nascimento	Vicentinho Alves

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 6.634, DE 2 DE MAIO DE 1979.

Regulamento

Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira.

Art. 2º. - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a:

I - alienação e concessão de terras públicas, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens;

II - Construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;

III - estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, assim relacionadas em decreto do Poder Executivo.

IV - instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades:

a) pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração;

b) colonização e loteamento rurais;

V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;

VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural;

§ 1º. - O assentimento prévio, a modificação ou a cassação das concessões ou autorizações serão formalizados em ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, em cada caso.

§ 2º. - Se o ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional for denegatório ou implicar modificação ou cassação de atos anteriores, da decisão caberá recurso ao Presidente da República.

§ 3º. - Os pedidos de assentimento prévio serão instituídos com o parecer do órgão federal controlador da atividade, observada a legislação pertinente em cada caso.

Art. 3º. - Na faixa de Fronteira, as empresas que se dedicarem às indústrias ou atividades previstas nos itens III e IV do artigo 2º deverão, obrigatoriamente, satisfazer às seguintes condições:

I - pelo menos 51% (cinquenta e um por cento) do capital pertencer a brasileiros;

II - pelo menos 2/3 (dois terços) de trabalhadores serem brasileiros; e

III - caber a administração ou gerência a maioria de brasileiros, assegurados a estes os poderes predominantes.

Parágrafo único - No caso de pessoa física ou empresa individual, só a brasileiro será permitido o estabelecimento ou exploração das indústrias ou das atividades referidas neste artigo.

Art. 4º. - As autoridades, entidades e serventuários públicos exigirão prova do assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional para prática de qualquer ato regulado por esta lei.

Parágrafo único - Os tabeliães e Oficiais do Registro de Imóveis, bem como os servidores das Juntas Comerciais, quando não derem fiel cumprimento ao disposto neste artigo, estarão sujeitos à multa de até 10% (dez por cento) sobre o valor do negócio irregularmente realizado, independentemente das sanções civis e penais cabíveis.

Art. 5º. - As Juntas Comerciais não poderão arquivar ou registrar contrato social, estatuto ou ato constitutivo de sociedade, bem como suas eventuais alterações, quando contrariarem o disposto nesta Lei.

Art. 6º. - Os atos previstos no artigo 2º., quando praticados sem o prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional, serão nulos de pleno direito e sujeitarão os responsáveis à multa de até 20% (vinte por cento) do valor declarado do negócio irregularmente realizado.

Art. 7º. - Competirá à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional solicitar, dos órgãos competentes, a instauração de inquérito destinado a apurar as infrações às disposições desta Lei.

Art. 8º. - A alienação e a concessão de terras públicas, na faixa de Fronteira, não poderão exceder de 3000 ha (três mil hectares), sendo consideradas como uma só unidade as alienações e concessões feitas a pessoas jurídicas que tenham administradores, ou detentores da maioria do capital comuns.

§ 1º. - O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional e mediante prévia autorização do Senado Federal, poderá autorizar a alienação e a concessão de terras públicas acima do limite estabelecido neste artigo, desde que haja manifesto interesse para a economia regional.

§ 2º. - A alienação e a concessão de terrenos urbanos reger-se-ão por legislação específica.

Art. 9º. - Toda vez que existir interesse para a Segurança Nacional, a união poderá concorrer com o custo, ou parte deste, para a construção de obras públicas a cargo dos Municípios total ou parcialmente abrangidos pela Faixa de Fronteira.

~~§ 1º. - A Lei Orçamentária Anual da União consignará, para a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, recursos adequados ao cumprimento do disposto neste artigo. (Revogado pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31.8.2001)~~

§ 2º. - Os recursos serão repassados diretamente às Prefeituras Municipais, mediante a apresentação de projetos específicos.

Art. 10. - Anualmente, o Desembargador - Corregedor da Justiça Estadual, ou magistrado por ele indicado, realizará correção nos livros dos Tabeliães e Oficiais do Registro de Imóveis, nas comarcas dos respectivos Estados que possuem municípios abrangidos pela Faixa de Fronteira, para verificar o cumprimento desta Lei, determinando, de imediato, as providências que forem necessárias.

Parágrafo único - Nos Territórios Federais, a correção prevista neste artigo será realizada pelo Desembargador - Corregedor da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Art. 11 - O § 3º do artigo 6º do Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º -

....."

§ 3º. Caberá recurso ao Presidente da República dos atos de que trata o parágrafo anterior, quando forem denegatórios ou implicarem a modificação ou cassação de atos já praticados."

Art. 12 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas a Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955, e demais disposições em contrário.

Brasília, 2 de maio de 1979; 158º da Independência e 91º da República.

JOÃO B. DE FIGUEIREDO
Petrônio Portela
Danilo Venturini

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 3.5.1979

(Abertura de prazo de 5 dias úteis para apresentação de emendas perante a Mesa)

(À publicação)

Publicado no **DSF**, de 11/12/2014

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF
OS: 15377/2014

1ª PARTE - DELIBERATIVA

5

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 538, de 2015 – Complementar, do Senador Ricardo Ferraço, que *dá nova redação ao parágrafo único do art. 199 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) para dispensar da aprovação do Congresso Nacional tratados que disponham sobre troca de informações com Estados estrangeiros.*

RELATOR: Senador **EDUARDO AMORIM**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 538, de 2015 – Complementar, do Senador RICARDO FERRAÇO, visa a modificar o Código Tributário Nacional (CTN – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) para dispensar da apreciação pelo Congresso Nacional dos tratados, acordos ou convênios, que tratem de permuta de informações com Estados estrangeiros no interesse da arrecadação e fiscalização de tributos.

Como regra de vigência, o PLS fixa o início da produção de seus efeitos para a data da publicação da lei (art. 2º).

Justificou-se a medida pela necessidade de compatibilizar a legislação brasileira com o atual cenário internacional de busca por maior transparência e cooperação entre as administrações tributárias para o combate à elisão fiscal. Apesar do ideal da rápida implementação doméstica do pactuado nos atos internacionais, a celeridade ficaria comprometida pela exigência do trâmite nas Casas Legislativas, ainda que os tratados não acarretem compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Encerrado o prazo previsto no art. 122, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), não foram apresentadas emendas ao PLS.

Primeira comissão a se manifestar, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) aprovou parecer favorável ao PLS. Após análise por aquela Comissão, o projeto seguiu para o exame por esta Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

II – ANÁLISE

Apesar dos argumentos muito bem traçados no relatório aprovado pela CCJ, entendemos que a espécie normativa proposta não é compatível com o Texto Constitucional.

É inegável o interesse na alteração legislativa, uma vez que se exige uma maior celeridade no trâmite dos Acordos e Tratados Internacionais. Entretanto, a celeridade desejável não pode se sobrepor às disposições constitucionais que asseguram a necessária intervenção do Poder Legislativo.

A validade e a executoriedade do ato internacional no ordenamento interno brasileiro ocorrem pela sua promulgação. Publicado o decreto legislativo que aprovou o ato internacional, cabe ao Poder Executivo promulgá-lo, por decreto assinado pelo Presidente da República e referendado pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores.

Assim, o consentimento definitivo do Estado brasileiro depende, em geral, do concurso da vontade de dois Poderes constituídos. O Congresso Nacional que resolve, definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre os atos internacionais e o Poder Executivo que, além de celebrar esses atos, os promulga, mediante decreto.

Há efetivamente uma discussão acerca do alcance da competência do Congresso Nacional para apreciação de todo e qualquer ato internacional. Com a entrada em vigor do atual Texto Constitucional, foi acrescentada à competência do Congresso sobre atos internacionais a especificação daqueles que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nestas palavras:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais **que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional**; (grifei)

.....

O alcance desse texto dividiu a doutrina entre os que enxergam uma restrição, afirmando que os tratados que não acarretem encargos gravosos ao patrimônio nacional dispensariam a aprovação legislativa, e os que veem apenas uma redação contraditória, a ser ignorada ou interpretada no sentido de examinar a regularidade de compromissos de natureza financeira assumidos pelos Governos anteriores à promulgação da atual Constituição.

A contradição existiria entre o disposto no inciso I do art. 49 e o inciso VIII do art. 84. O primeiro dispositivo dispensaria de aprovação legislativa os acordos que não fossem gravosos ao patrimônio nacional, enquanto o segundo exigiria submeter ao exame do Congresso Nacional todos os tratados.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....
VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais,
sujeitos a referendo do Congresso Nacional; (grifei)
.....

O entendimento que afirma competir ao Congresso Nacional apreciar somente os atos que acarretem encargos gravosos ao patrimônio nacional, cabendo ao Poder Executivo a prerrogativa exclusiva de decidir sobre os demais, não é o prevalente. A interpretação para o dispositivo (inciso I do art. 49 da CF) é bem sintetizada no seguinte trecho da obra: “O poder de celebrar tratados competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional Brasileiro”, de Antônio Paulo de Medeiros:

(...) a conclusão só pode ser que o legislador constituinte desejou estabelecer a obrigatoriedade do assentimento do Congresso para tratados internacionais, dando ênfase para aqueles que acarretem encargos, gravames, ônus financeiros, para o patrimônio nacional.

É bem verdade que em alguns Países se adotou o costume de concluir certos tratados sem aprovação legislativa, conhecidos como acordos executivos. Esses seriam atos que envolveriam assuntos de competência privativa do Poder Executivo. Todavia, para maior parte da doutrina e para o próprio Ministério das Relações Exteriores, as constituições brasileiras, incluindo a vigente, desconhecem tal expediente.

Uma vez que a competência do Congresso Nacional para apreciar todos os atos internacionais submetidos pelo Poder Executivo é reserva expressa constitucional (art. 49, inciso I), incluindo aqueles que, em tese, não acarretem ônus ao patrimônio nacional, não pode uma lei complementar restringir a Constituição da República.

A forma adequada para impedir a apreciação pelo Congresso Nacional dos atos internacionais em matéria de arrecadação e fiscalização seria por emenda constitucional, de modo a alterar a redação do inciso I do art. 49 ou a incluir parágrafo neste artigo, ressaltando os tratados tributários.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 538, de 2015 – Complementar.

Sala da Comissão, em

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 538, DE 2015 (Complementar)

Dá nova redação ao parágrafo único do art. 199 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) para dispensar da aprovação do Congresso Nacional tratados que disponham sobre troca de informações com Estados estrangeiros.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O parágrafo único do art. 199 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 199.

Parágrafo único. A Fazenda Pública da União, na forma estabelecida em tratados, acordos ou convênios, poderá permutar informações com Estados estrangeiros no interesse da arrecadação e da fiscalização de tributos, não se lhe aplicando o disposto no inciso I do art. 49 da Constituição Federal.” (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei complementar dispensa da aprovação pelo Congresso Nacional – prevista no art. 49, I, da Constituição Federal – dos tratados de permuta de informações com Estados estrangeiros. Referida proposição resulta de sugestão apresentada no âmbito dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito do Banco HSBC (CPI do HSBC).

2

A proposta está em consonância com o atual cenário internacional de busca por maior transparência tributária, de maior cooperação entre as administrações tributárias e de combate à prática da elisão fiscal. Esses tratados sobre trocas de informações relativas a tributos [*Tax Information Exchange Agreement* (TIEA)] contribuem, por igual, na luta contra a fraude e a evasão fiscais, práticas que subtraem dos governos receitas necessárias à execução de suas políticas públicas. Vê-se, pois, a necessidade de rápida implementação doméstica do que pactuado no interesse da arrecadação e da fiscalização de tributos.

Tendo em conta essas circunstâncias e considerando a ausência de ônus gravosos ao patrimônio nacional, a tramitação congressional desses tratados, para além de desnecessária, pode acarretar atraso inútil aos objetivos que eles almejam alcançar.

Sala das Sessões,

Senador **RICARDO FERRAÇO**

LEGISLAÇÃO CITADA

[Constituição de 1988 - 1988/88](#)

[inciso I do artigo 49](#)

[Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966 - CODIGO TRIBUTARIO NACIONAL - 5172/66](#)

[parágrafo 1º do artigo 199](#)

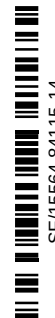
(Às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Relações Exteriores e Defesa Nacional)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 538, de 2015 – Complementar, do Senador Ricardo Ferraço, que *dá nova redação ao parágrafo único do art. 199 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) para dispensar da aprovação do Congresso Nacional tratados que disponham sobre troca de informações com Estados estrangeiros.*



RELATOR: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

O PLS nº 538, de 2015, do Senador RICARDO FERRAÇO, propõe-se a modificar a redação do Código Tributário Nacional (CTN – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) para dispensar da apreciação pelo Congresso Nacional dos tratados, acordos ou convênios, que tratem de permuta de informações com Estados estrangeiros no interesse da arrecadação e fiscalização de tributos.

Como regra de vigência, o PLS fixa o início da produção de seus efeitos para a data da publicação da lei (art. 2º).

Justificou-se a proposta pela necessidade de compatibilizar a legislação brasileira com o atual cenário internacional de busca por maior transparência e cooperação entre as administrações tributárias para o combate à elisão fiscal. Apesar do ideal da rápida implementação doméstica do pactuado nos atos internacionais, a celeridade fica comprometida pela necessidade do trâmite nas Casas Legislativas, ainda que os tratados não acarretem compromissos gravosos ao patrimônio nacional.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

Além da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), este projeto tramitará pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE).

II – ANÁLISE

Não há vício de competência nem de legitimidade na proposição. A proposta refere-se à regulação do sistema tributário, cuja disciplina cabe à União, a teor dos arts. 48, inciso I, da Constituição Federal (CF). Desse modo, a lei federal pode regular o assunto e, conforme previsto nos arts. 24, inciso I, cabe ao Congresso Nacional legislar sobre direito tributário.

No concernente à iniciativa, o objeto do PLS não se encontra entre aqueles reservados (arts. 61, § 1º, e 165 da CF), de maneira que qualquer membro do Congresso Nacional pode apresentar proposição legislativa referente ao tema.

Em relação aos demais aspectos formais, a espécie normativa proposta é compatível com o texto constitucional, e o projeto atende à exigência de lei complementar para regular as normas gerais de direito tributário, conforme previsto no inciso III do art. 146 da CF. Foram também observadas as normas de técnica legislativa apropriadas, porque seguidas as disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Superada a análise formal da proposição, passa-se ao exame do seu conteúdo, que se encontra na competência desta Comissão, na forma do art. 101 do RISF.

Em relação à necessidade da medida, há interesse na alteração legislativa, uma vez que, apesar de a redação do art. 49, inciso I, da CF excepcionar da análise pelo Congresso Nacional os atos internacionais que não acarretem compromissos gravosos ao patrimônio nacional, adotou-se o procedimento de que todo e qualquer tratado ou acordo internacional deva ser apreciado pelo Poder Legislativo.

A necessidade de intervenção das Casas Legislativas prolonga demasiadamente a aprovação de atos internacionais, com efeitos deletérios



SF/15564.84115-14



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

sobre a política externa brasileira. Os países que firmam tratados com o Brasil devem aguardar alguns anos para que surtam os efeitos pactuados.

Como bem apontado na justificação do PLS, há casos em que a intervenção do Congresso Nacional é desnecessária, pois a medida não acarreta nenhum compromisso gravoso ao patrimônio nacional. Além do mais, essa atuação compromete apenas a celeridade na aprovação de medidas restritas às atividades do Poder Executivo. Em matéria de troca de informações, o prejuízo é ainda maior, por engessar as atribuições de fiscalização, o que impede o adequado combate às práticas evasivas, comprometendo a isonomia e a justiça fiscais.



III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 538, de 2015 – Complementar.

Sala da Comissão, em 21 de outubro de 2015.

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador RANDOLFE RODRIGUES, Relator

1ª PARTE - DELIBERATIVA

6



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 71, de 2012 (nº 2.285, de 2003, na origem), do Deputado Sandes Junior, *que dispõe sobre a organização de brigadas de incêndio voluntárias*.

RELATOR: Senador **VALDIR RAUPP**

I – RELATÓRIO

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 71, de 2012, que “dispõe sobre a organização de brigadas de incêndio voluntárias”, de autoria do Deputado Sandes Júnior.

Na Câmara dos Deputados, o projeto foi apreciado em caráter conclusivo pelas Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), de Desenvolvimento Urbano (CDU) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), tendo sido sua redação final aprovada pela CCJC em 3 de julho de 2012.

Encaminhado ao Senado Federal em 17 de julho de 2012, o projeto foi distribuído, em 1º de agosto de 2012, a esta Comissão e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa.

Em 31 de outubro de 2012, foi designado relator o Senador Inácio Arruda, que apresentou, em 4 de abril de 2013, relatório pela aprovação.

Com a saída do Senador Inácio Arruda desta Comissão, foi designado, em 6 de agosto de 2013, novo relator, o Senador Luiz Henrique, que, em 8 de agosto de 2013, devolveu o projeto para redistribuição.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

Em 3 de setembro de 2013, foi designada como relatora a Senadora Ana Amélia, que apresentou, em 2 de outubro de 2013, relatório pela aprovação da matéria.

Em 24 de outubro de 2013, em atendimento a requerimento do Senador Pedro Taques, o projeto foi encaminhado à Comissão Temporária destinada a debater e propor soluções para o financiamento da Segurança Pública no Brasil (CTSEGPUBL).

Em 3 de fevereiro de 2015, tendo em vista o encerramento das atividades da CTSEGPUBL, o projeto retornou a esta Comissão.

Em 10 de março de 2015, foi novamente designada relatora a Senadora Ana Amélia, que devolveu o projeto para redistribuição em 24 de março de 2015.

Em 31 de março de 2015, foi designado relator o Senador Eunício de Oliveira, que, em 21 de outubro de 2015, apresentou minuta de parecer pela aprovação do projeto com uma emenda que apresenta, mas, por se tratar de Senador não membro desta Comissão nessa data, a matéria foi redistribuída para mim em 23 de outubro de 2015.

Trata-se de projeto de lei que dispõe sobre a organização de brigadas de incêndio voluntárias pelos Municípios.

Tais brigadas exercerão atividades de defesa civil complementares às do Corpo de Bombeiros Militar do respectivo Estado.

O projeto proíbe a remuneração dos integrantes das brigadas com recursos do erário, porém, atribui ao Município a responsabilidade de disponibilizar, a título precário, isto é, de modo não definitivo, os materiais e as instalações a serem usados pelas brigadas.

Os Municípios poderão formalizar convênios com o Estado e com a iniciativa privada, a fim de prover as brigadas com os meios materiais necessários ao seu funcionamento.

Em cada Estado, lei estadual estipulará normas gerais sobre requisitos técnicos dos recursos humanos, organização, funcionamento e fiscalização das brigadas. Já o Comando do Corpo de Bombeiros Militar



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

será responsável pela orientação técnica, supervisão e fiscalização das brigadas.

Segundo argumenta o autor em sua justificação, os moradores de várias cidades e vilas afastadas dos grandes centros urbanos tornam-se vulneráveis a toda sorte de sinistros e às trágicas consequências dos desastres naturais, por habitarem locais distantes e desprovidos, em razão da insuficiência de recursos públicos, de destacamentos locais dos Corpos de Bombeiros Militares, ficando, assim, privados de um socorro rápido e eficaz.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

De acordo com o inciso XXVIII do art. 22 da Constituição Federal (CF), compete privativamente à União legislar sobre defesa civil.

Ademais, o projeto se harmoniza com a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que *institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC)*.

O inciso XV do art. 8º dessa lei prevê como uma das competências dos Municípios *estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas*.

Além disso, o parágrafo único do art. 11 da lei permite a participação no SINPDEC das organizações comunitárias de caráter voluntário ou outras entidades com atuação significativa nas ações locais de proteção e defesa civil.

Por último, o inciso IV do art. 18 da Lei considera agentes de proteção e defesa civil os agentes voluntários, vinculados a entidades privadas ou prestadores de serviços voluntários que exercem, em caráter suplementar, serviços relacionados à proteção e defesa civil.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

O projeto também é compatível com a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, que *dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil*.

O inciso VI do § 7º do art. 3º-A dessa Lei inclui, como elemento a ser considerado no Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil, a ser elaborado pelo Município, o cadastramento das equipes técnicas e de voluntários para atuarem em circunstâncias de desastres.

Quanto ao mérito, o projeto é conveniente e oportuno, porque possibilita um maior atendimento da população quanto à prevenção e combate a incêndios e à defesa civil.

O autor argumenta que países como Chile, Estados Unidos e Alemanha têm alcançado bons resultados com as brigadas de incêndio voluntárias.

No Brasil, segundo estudo feito há poucos anos pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT), apenas 11% das cidades contavam com unidades dos Corpos de Bombeiros Militares. A situação era mais grave em Estados como Tocantins, onde apenas 3,6% dos Municípios contavam com contingentes de bombeiros militares.

As brigadas de incêndio voluntárias poderiam ter salvado muitas vidas em inúmeras ocasiões, tais como nos deslizamentos de terra em Angra dos Reis/RJ, no início de 2010, em que 53 pessoas morreram; nos deslizamentos de terra em Niterói/RJ, em abril de 2010, em que 56 pessoas morreram; no incêndio na Boate Kiss, em Santa Maria/RS, em janeiro de 2013, em que 242 pessoas morreram; ou ainda nas enchentes e deslizamentos de terra na região serrana do Rio de Janeiro/RJ, em janeiro de 2011, em que 905 pessoas morreram.

Na prática, diversas cidades, principalmente nos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina já possuem bombeiros voluntários.

Vale ressaltar que bombeiro voluntário nada tem a ver com bombeiro civil, profissional contratado por empresas privadas, empresas públicas ou sociedades de economia mista para trabalhar na prevenção e



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

combate a incêndios, conforme a Lei nº 11.901, de 12 de janeiro de 2009, que *dispõe sobre a profissão de bombeiro civil*.

Cabem, no entanto, alguns ajustes no texto, para evitarmos problemas como sequelas em vítimas ocasionadas por socorro inadequado prestado por voluntários sem treinamento suficiente, ou falta de padronização das brigadas voluntárias, que poderiam adotar procedimentos conflitantes com as práticas preconizadas pelos Corpos de Bombeiros Militares, ou ainda incapacidade financeira de muitos Municípios de arcar com os custos de aquisição e manutenção de materiais e equipamentos necessários à atividade de prevenção e combate a incêndios.

A ideia é que o município que não possua unidade de Corpo de Bombeiros Militar, nem seja atendido por unidade de Município vizinho, celebre convênio com o Corpo de Bombeiros Militar do respectivo Estado para organizar suas brigadas de incêndio voluntárias.

Com isso, o Corpo de Bombeiros Militar seria responsável pela coordenação das atividades, pelo treinamento dos voluntários e pela cessão dos materiais e equipamentos.

III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 71, de 2012, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº – CRE

Dê-se ao art. 1º do PLC nº 71, de 2012, a redação que se segue, suprimindo-se, em decorrência, o seu art. 2º, e renumerando-se os demais artigos:

“**Art. 1º** O Município que não seja atendido por unidade de Corpo de Bombeiros Militar poderá celebrar convênio com o Corpo de Bombeiros Militar do respectivo Estado, para organizar brigadas de incêndio voluntárias, que exercerão atividades complementares de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento, e defesa civil.

.....



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

§ 2º As instalações a serem usadas pelas brigadas de incêndio voluntárias serão disponibilizadas a título precário pelo Município.

§ 3º Os materiais e equipamentos a serem usados pelas brigadas de incêndio voluntárias serão disponibilizados a título precário pelo Corpo de Bombeiros Militar do respectivo Estado.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DA CÂMARA

Nº 71, DE 2012

(nº 2.285/2003, na Casa de origem, do Deputado Sandes Júnior)

Dispõe sobre a organização de brigadas de incêndio voluntárias.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os Municípios poderão organizar brigadas de incêndio voluntárias, incumbindo a elas exercer atividades de defesa civil complementares às do Corpo de Bombeiros Militar do respectivo Estado.

§ 1º É vedada a remuneração com recursos do erário aos integrantes das brigadas de incêndio voluntárias pelo exercício de suas atribuições específicas.

§ 2º Os materiais e as instalações em uso pelas brigadas de incêndio voluntárias serão disponibilizados a título precário pelo Município.

Art. 2º Faculta-se aos Municípios a formalização de convênios com o Estado e com a iniciativa privada, para prover as brigadas de incêndio voluntárias com os meios materiais necessários ao seu funcionamento.

Art. 3º As normas gerais sobre requisitos técnicos dos recursos humanos, organização, funcionamento e fiscalização das brigadas de incêndio voluntárias decorrerão de lei estadual, e a sua orientação técnica, supervisão e fiscalização caberão ao respectivo Comando do Corpo de Bombeiros Militar.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PROJETO DE LEI ORIGINAL Nº 2.285, DE 2003

Dispõe sobre a organização de brigadas de incêndio voluntárias;

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Os Municípios poderão organizar brigadas de incêndio voluntárias, incumbindo-lhes exercer atividades de defesa civil complementares às do Corpo de Bombeiros Militar do respectivo Estado.

§ 1º. É vedada a remuneração com recursos do erário público aos integrantes das brigadas de incêndio voluntárias, pelo exercício de suas atribuições específicas.

§ 2º. Os materiais e as instalações em uso pelas brigadas de incêndio voluntárias serão disponibilizados a título precário pelo Município.

Art. 2º. Faculta-se aos Municípios a formalização de convênios com o Estado e com a iniciativa privada, no sentido de prover as brigadas de incêndio voluntárias com os meios materiais necessários ao seu funcionamento.

Art. 3º. As normas gerais sobre requisitos técnicos dos recursos humanos, organização, funcionamento e fiscalização das brigadas de incêndio voluntárias decorrerão de lei estadual e a sua orientação técnica, supervisão e fiscalização caberão ao respectivo Comando do Corpo de Bombeiros Militar.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Pelos mais diversos motivos, primando dentre eles o crônico déficit orçamentário que aflige a todos os entes da Federação, percebe-se em significativa maioria dos municípios brasileiros a perigosa ausência de destacamentos locais do Corpo de Bombeiros Militar estadual.

Consequência desta ausência são os riscos que sofrem os residentes em numerosas cidades e vilas, vulneráveis em suas vidas e em seu patrimônio por estarem situadas em local distante dos órgãos institucionais responsáveis por um socorro que só é eficaz se for pronto e rápido. Assim expostas, as pessoas e seus bens materiais ficam sujeitas à própria sorte na eventualidade de

ocorrência de sinistros ou de desastres naturais, sempre caracterizados pela imprevisibilidade, pelo poder destrutivo e pela ação fulminante, alcançando seus resultados devastadores não raras vezes em questão de minutos.

Via de regra, alega-se que o desafio de levar à comunidade o órgão responsável pelo eventual socorro esbarra, lamentavelmente, na conhecida insuficiência financeira do Poder Público, eternamente buscando atender necessidades ilimitadas com recursos limitados.

Entendemos que esta situação poderá ser grandemente amenizada mediante a autorização legal, até agora ausente na legislação vigente, de conceder aos Estados e aos seus municípios menores, desassistidos por destacamentos locais dos Corpos de Bombeiros Militares, competência para organizar brigadas de incêndio voluntárias, fundadas em convênios com a iniciativa privada, dispensando, portanto, os cofres públicos dos encargos financeiros da implantação de novos órgãos de defesa civil. Entendemos, também, que esta cooperação da iniciativa privada poderá ser pleiteada pela Administração Pública Municipal, particularmente, junto aos segmentos mais vulneráveis a sinistros e fatos naturais (madeireiras, serrarias, moveleiras, calçadistas, redes hoteleiras e outras tantas), que constituem a presença marcante nas pequenas povoações de economia emergente.

Em tais comunidades, pequenas e onde a solidariedade ainda ocorre em nível elevado, a instituição de entidades voluntárias de interesse comum tem se mostrado bastante viável, como o comprovam as muitas iniciativas de cunho local que alcançam notoriedade nacional, a exemplo das cooperativas rurais, das festas populares, das comemorações religiosas, etc. Experiências similares têm tido resultados auspiciosos em muitos outros países, tais como o Chile, os Estados Unidos e a Alemanha, por exemplo, onde os corpos de bombeiros voluntários constituem parcela significativa e confiável das atividades de defesa civil.

Em que pese a resistência sistematicamente apresentada contra proposições similares por “lobbies” corporativos, numerosos municípios já

organizaram seus corpos de bombeiros voluntários, na ausência de norma geral emanada pela União, a quem compete expressa e privativamente legislar sobre as organizações denominadas "corpos de bombeiros militares". Tais iniciativas se explicam ante a necessidade premente dos municípios em proteger os cidadãos e empresas que aí estejam domiciliados, constituindo-se, portanto, em fatos consumados decorrentes de um legítimo clamor da sociedade.

Discordamos da interpretação falaciosa do texto constitucional que aponta vedação para tal pretensão no caput do art. 144, da Constituição Federal. Muito pelo contrário, vemos nessa disposição uma autorização expressa, pois, tratando de segurança pública englobada com a defesa civil, assim se dispõe: "Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, **direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio**, através dos seguintes órgãos: (...)". Ainda no texto constitucional, apontamos autorização para a nossa pretensão na seguinte disposição: "Art. 30. Compete aos Municípios: (...); I – legislar sobre os assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber; (...)". Consideramos dispensável enumerar argumentos para demonstrar que são de interesse local as iniciativas no sentido de dotar a municipalidade de instituições que supram a omissão do Estado na proteção dos residentes contra sinistros e desastres naturais.

Na certeza da oportunidade e da conveniência da nossa iniciativa para o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico nacional vigente, esperamos poder contar com o valioso apoio dos nobres Pares para a sua aprovação nesta Casa.

Sala das Sessões, em 14 de outubro de 2003.

(Às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional; e de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última decisão terminativa)

Publicado no DSF, em 02/08/2012.

1ª PARTE - DELIBERATIVA

7



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

RELATÓRIO Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Aviso (AVS) nº 59, de 2015, do Tribunal de Contas da União, que *encaminha ao Senado Federal, para conhecimento, em cumprimento ao subitem 9.11 do Acórdão nº 2252/2015 - TCU - Plenário, cópia da Deliberação (acompanhada dos respectivos Relatório e Voto), prolatada pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, na Sessão Ordinária de 9/9/2015, ao apreciar o processo nº TC-014.387/2014-0, relatados e discutidos os autos de auditoria operacional que tem por objetivo avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira.*

Relator: Senador **VALDIR RAUPP**



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

RELATÓRIO

Vem a esta Casa o Aviso (AVS) nº 59, de 2015, do Tribunal de Contas da União (TCU), que encaminha ao Senado Federal, para conhecimento, em cumprimento ao subitem 9.11 do Acórdão nº 2.252/2015 –TCU – Plenário, cópia da Deliberação (acompanhada dos respectivos Relatório e Voto), prolatada pelo Plenário do TCU, na Sessão Ordinária de 9 de setembro de 2015, ao apreciar o processo nº TC-014.387/2014-0, relatados e discutidos os autos de auditoria operacional que tem por objetivo avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, com o propósito de aprimorar a atuação governamental nessa região e melhorar o desempenho da Administração Pública. O processo em questão teve como relator o Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

ANÁLISE



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

Os Ministros do TCU, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 combinado com o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator acordaram em:

1. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, à Vice-Presidência da República e aos coordenadores do Plano estratégico de Fronteiras (Ministério da Defesa, da Fazenda e da Justiça) o aperfeiçoamento da estrutura de liderança a ser praticada no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras. É ressaltada a importância da definição de funções e responsabilidades a cargo dos coordenadores do Plano, em conjunto com seus órgãos partícipes, assim como com o Centro de Operações Conjuntas (COC) e Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-FRONS), em comum acordo com os Estados, para que sejam reconhecidos pelo conjunto dos órgãos que participam da política de segurança na fronteira, havendo necessidade de estabelecimento de indicadores objetivos que permitam avaliar a efetividade das ações previstas nos programas correspondentes;

2. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério das Relações Exteriores, em articulação com as duas casas do Congresso Nacional, o aperfeiçoamento de procedimentos concernentes à tramitação de tratados, acordos e demais atos internacionais de que trata o art. 49, I, da Constituição Federal, com vistas a conferir maior celeridade ao processo de incorporação destes instrumentos do direito internacional ao ordenamento jurídico doméstico;



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

3. Recomendar à Casa Civil, Ministério da Justiça e Ministério da Defesa a elaboração de projeto de lei ou decreto para a regulamentação do exercício de função de polícia de fronteira, estabelecendo-se competências e delimitando-se o alcance dessas atividades, especificamente quanto à responsabilidade pelo patrulhamento ostensivo das fronteiras e norma para regulamentar a Lei Complementar nº 97/99, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, notadamente em seu art. 16-A, definindo-se o caráter temporal das intervenções (permanente ou periódico) e os procedimentos a serem observados, tanto em ações individuais, como em conjunto com os demais órgãos envolvidos;

4. Recomendar aos coordenadores da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira – CDIF (Ministério da Integração Nacional) e do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Ministério da Fazenda), que, face à ausência da formalização de uma política nacional de fronteiras, sejam envidados esforços com vistas à articulação com os diversos órgãos e instituições integrantes dos colegiados sob suas coordenações (CDIF, COC e GGI-FRONS) com vistas ao estabelecimento de critérios e procedimentos de atuação integrada, para a edição de normas interinstitucionais que reduzam a termo as funções e responsabilidades das partes envolvidas, guardadas suas atribuições individuais dispostas em leis próprias de criação e respectivos regimentos internos. As normas deverão conter previsão de participação social nos fóruns já estabelecidos, inclusive nos processos decisórios. Deverão ser adotadas ações pertinentes que despertem o interesse da sociedade e demonstrem a utilidade e os benefícios de sua colaboração e participação para que sejam alcançados os resultados desejados, tais como seminários, oficinas de trabalho e outros meios que promovam a interação dos interessados e elaboração de modelo de participação social que garanta o envolvimento dos interessados, de forma



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

equitativa e balanceada, na definição das prioridades da política pública em curso.

5. Articulação com os demais membros integrantes da CDIF, com a finalidade de se editar um instrumento formal que consolide os elementos necessários para a caracterização de uma lógica de intervenção das políticas federais aplicadas à faixa de fronteira, sob os aspectos de desenvolvimento socioeconômico, segurança e integração, de forma a alinhar insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados; convocação dos demais membros integrantes da CDIF para debaterem processo de planejamento para as políticas federais voltadas para a faixa de fronteira, que compreenda as áreas de desenvolvimento, segurança e integração da região e articulação com os diversos órgãos e instituições para promoverem a sistematização das cooperações vigentes, por áreas de atuação, de acordo com critérios pré-estabelecidos, a fim de definirem prioridades a serem encaminhadas ao Ministério das Relações Exteriores com a finalidade de celebrarem-se acordos e tratados internacionais correspondentes. Identificação de um plano consolidado, complementar ao PPA, de recursos destinados à política aplicada à fronteira, incluindo montantes orçamentários e outras formas de financiamento, pessoal qualificado, infraestrutura física, sistemas de informação, entre outros, necessários à implementação dos programas relacionados ao desenvolvimento, integração e segurança da região, acompanhado da estimativa do potencial benefício auferido pelo país com a implantação das medidas propostas. Aprimoramento dos mecanismos de disponibilização de informações para subsidiar a participação efetiva dos setores representativos da sociedade, fornecidas com suficiência e tempestividade, que possibilitem o exercício eficaz do controle social.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

6. Há, ainda, recomendações dirigidas aos coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministério da Defesa, Fazenda e Justiça) para que promovam discussões acerca da execução das operações integradas, com o objetivo de se estabelecer e formalizar mapa de processos, geral ou setorizado; orientem a Secretaria da Receita Federal do Brasil, departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal para que estes órgãos avaliem a necessidade de se promoverem estudos com vistas à detecção dos benefícios advindos de uma atuação mais efetiva nas fronteiras comparativamente a possíveis distorções na relação entre os quantitativos de servidores lotados nas áreas fim e meio de cada órgão, assim como nos critérios de definição de lotação das diversas unidades no interior do país, para a otimização da alocação dos recursos humanos disponíveis para o alcance dos resultados institucionais; destaquem de suas atribuições gerais aquelas necessárias às atividades de prevenção, controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços, buscando promover levantamentos de efetivos necessários à redução dos ilícitos praticados nas fronteiras. A conclusão destes estudos deverá ser encaminhada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no intuito da realização de concurso público para suprir a carência de pessoal que vier a ser comprovada.

7. Recomenda-se ainda que as Forças Armadas, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e os Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal realizem, de forma articulada, levantamento dos recursos materiais necessários ao desempenho satisfatório das atividades de fronteira, cujos resultados deverão ser enviados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como proposta de inclusão nos documentos oficiais orçamentários e financeiros da União. Deverá também ser feito levantamento junto às Forças Armadas, à Receita Federal e aos Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal que identifique os sistemas de Tecnologia de Informação utilizados e projetos em andamento, com o intuito de estabelecerem e tornarem obrigatórias regras de compartilhamento interagências, a serem institucionalizadas por norma interministerial, que garanta a otimização dos recursos materiais



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

disponíveis e a divulgação das informações, seguindo critérios de proteção necessários.

8. Recomendação dirigida ao Ministério da Integração Nacional, na qualidade de coordenador da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF, sugere priorizar a elaboração de um regimento interno com disposições referentes a critérios para a designação de representantes dos partícipes, atribuição de responsabilidade pela coordenação de cada projeto, bem como definição de indicadores e metas. Recomenda ainda, às Forças Armadas, Secretaria da Receita Federal, Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal, a promoção de capacitações e treinamentos para aprimorar as ações na região de fronteira.

9. Finalmente, determina à Casa Civil, à luz do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar do recebimento da comunicação, encaminhe Plano de Ação ao Tribunal de Contas, que contemple as medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis e justificativas a respeito de eventual impossibilidade de implementação de qualquer das recomendações.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

10. Há ainda determinações à Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado) e à Secex/MS; bem como determinação no sentido de que cópia do Acórdão em pauta seja encaminhada aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, “a fim de subsidiar discussão de proposta legislativa para definição de uma Política Nacional de Fronteiras, em especial o PL 6.460/2013 – Câmara, originado no PLS 380/2012 – Senado Federal, de modo a estabelecer as diretrizes da atuação do Poder Executivo, fixando as bases para uma boa governança na faixa de fronteira.” Cópias deveriam ser encaminhadas também à Vice-Presidência da República, Comissões de Relações Exteriores da Câmara e do Senado; de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, todas da Câmara dos Deputados Casa Civil da Presidência da República, Departamento de Polícia Federal; Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Secretaria da Receita Federal do Brasil; Ministério Público Federal, entre outros órgãos.

O acórdão em tela está acompanhado por Relatório de Auditoria, que esclarece, em sua *Introdução*, que “a governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade.”

Esclarece, ademais, que a auditoria abrangeu o perímetro da fronteira dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá, onde foram realizadas entrevistas com dirigentes dos órgãos federais e estaduais responsáveis pela promoção do desenvolvimento,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

segurança e integração da região, além de autoridades do Ministério da Integração Nacional, da Defesa, Justiça, Fazenda e Relações Exteriores, entre outras.

O relatório informa que a faixa de fronteira corresponde a 27% do território nacional (2.357.850 km²), medindo até 150 km de largura ao longo dos 16.886 km de extensão da fronteira terrestre brasileira, sendo 7.363 km em linha seca e 9.523 km em rios, lagos e canais ao longo de 11 Estados da federação, que fazem divisa com 10 países da América do Sul. Nessa área há 23.415 km de rodovias federais e nela residem mais de 10 milhões de brasileiros, em 588 municípios, sendo 122 limítrofes. Fundamental para a defesa nacional, a faixa de fronteira tem a sua utilização e ocupação sujeitas a restrições legais. Aponta os problemas específicos da região, entre os quais cabe destacar: a baixa densidade demográfica; a ocorrência de crimes transnacionais; conflitos fundiários; a injustiça social; a degradação do meio ambiente e a presença de cidadãos provenientes de países vizinhos, com reflexos diretos na segurança, saúde, educação, emprego e assistência social.

Entre as potencialidades a serem exploradas, são apontados o turismo, o potencial hídrico e mineral, o turismo, riquezas naturais, florestas, terras férteis, além de se tratar de rota de comunicação comercial e social internacional e de acesso à costa oeste da América do Sul e ao Oceano Pacífico. O desenho atual das políticas públicas destinadas ao fortalecimento da faixa de fronteira objetiva minimizar os problemas já diagnosticados e aproveitar oportunidades mapeadas nas áreas de desenvolvimento, integração e segurança.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

Segundo o relatório, as principais normas a reger as políticas federais direcionadas à fronteira são o decreto 6.047/2007, que instituiu a Política Nacional de desenvolvimento Regional – PNDR e o Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, que instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras – PEF, para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira. Segue um histórico do arcabouço normativo específico para a faixa de fronteira e a avaliação de que os resultados obtidos ainda são modestos e o montante de recursos aplicados pelo governo federal para a área, além de baixa materialidade, tem identificação complexa, se não inviável, na forma como está configurado no PPA em vigor. A institucionalização de uma política formal, aprovada pelo Congresso Nacional, pode servir como base fundamental para orientar a atuação do Estado na faixa de fronteira, pois não consta do arcabouço normativo brasileiro uma política nacional específica para a fronteira, formal e adequadamente instruída. Para suprir essa lacuna, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 6.460/2013 – Câmara, originado no PLS nº 380, de 2012 – Senado Federal, que propõe a instituição da Política nacional de Defesa e de Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira.

O relatório dá conta de que foram efetuados estudos por Comissão Especial do Conselho de Defesa Nacional, ao longo de quatro anos, a partir de 2005, com a participação de representantes do Senado federal, Câmara dos Deputados, quatorze ministérios que atuam na faixa de fronteira e outros convidados, inclusive municipais, que traçaram diagnóstico da região que gerou uma série de propostas de melhorias na gestão pública, com vistas a direcionar a atuação do governo federal naquele espaço. Firmou-se, na ocasião, o entendimento de que se trata de região estratégica que deve ser considerada uma zona de integração entre o Brasil e os países vizinhos, possuindo duas vertentes: segurança e



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

desenvolvimento. Concluiu-se pela necessidade de se formular uma Política Nacional para a Faixa de Fronteira – PNFF, com vistas à promoção do desenvolvimento da região e destinada à cooperação e integração fronteiriças, a ser coordenada por um órgão permanente.

O relatório ressalta que, à luz da Constituição, cabe ao Poder Legislativo a criação de uma Política Nacional de Fronteira, e que há Projeto de Lei que institui a Política Nacional de Defesa e de Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira no Congresso Nacional, porém sem previsão de tramitação e promulgação. E completa afirmando que uma vez aprovado o arcabouço legal assim constituído será efetivamente sustentado por uma política de Estado reconhecida como legítima e que contará com os recursos necessários para o seu desenvolvimento.

Destaca também o baixo índice de institucionalização de regras de atuação integrada na fronteira, observado junto aos entrevistados dos órgãos que trabalham em prol do Plano Estratégico de Fronteiras. Ademais, ressalta a ausência de hierarquia entre os órgãos que compõem os chamados Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira e a falta de definição dos papéis de cada um dos integrantes. Aponta que os acordos bilaterais e multilaterais com países fronteiriços constituem também importante instrumento para a maximização das iniciativas de cada País nas áreas de desenvolvimento, integração e segurança. No próprio Plano Estratégico de Fronteiras se estabelece a diretriz, também presente na Constituição Federal, de integração com países vizinhos e o objetivo de realização de parcerias com essas nações para a prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira por meio de ações de cooperação internacional, que se



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

estenderia também a projetos, com a participação do PEF e da CDIF, de interesse mútuo e em benefício da população local.

Dado citado, de extremo interesse para o Congresso Nacional, diz respeito à morosidade de que se reveste o processo de internalização de tratados e acordos internacionais ao direito pátrio. Em outubro de 2014, data em que os técnicos do TCU, autores do Relatório, entrevistaram autoridades do Ministério das Relações Exteriores, os dados obtidos davam conta de que havia cerca de 250 tratados e acordos internacionais paralisados na Casa Civil da Presidência da República, aguardando a promulgação presidencial. Considerando o interesse do Brasil no sentido de consolidar a faixa de fronteira como espaço de cooperação e de integração cultural e comercial, garantindo a segurança da população, o Relatório sugere maior celeridade no processo de incorporação de tratados ao direito pátrio.

No que diz respeito à participação da sociedade civil na governança, que traz legitimidade, justiça e eficácia às políticas públicas, o Relatório concluiu que a participação social no conjunto das políticas federais voltadas para a região de fronteira ainda é limitada, tanto pela ausência de clareza dos rumos da política definida, que carece de maior divulgação, como também pela cultura vigente na sociedade civil, cujas entidades e instituições demonstram desconhecer seus direitos e espaços disponíveis e deixam de tomar as iniciativas necessárias ao fortalecimento do diálogo e ampliação do controle social. Sugere-se o aperfeiçoamento dos mecanismos de informação e divulgação, qualidade e tempestividade das informações fornecidas à sociedade para incentivar a participação dos setores representativos interessados na condução da política dirigida à fronteira.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

No que tange à segurança da fronteira, o Relatório observa que a regulamentação da função de polícia de fronteira contribuiria para definições mais seguras de ordem quantitativa e qualitativa à política de pessoal aplicada aos órgãos que atuam na região. Ademais, o adequado dimensionamento dos quantitativos de pessoal alocado às atividades de prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços concorrerá para aumentar a efetividade das ações dos órgãos ligados à segurança na fronteira. A adoção de medidas que incentivem a alocação de pessoal nas localidades fronteiriças pelos órgãos encarregados de zelar pela segurança da fronteira contribuiria para o controle, fiscalização e repressão dos delitos fronteiriços. A esse respeito é importante destacar, no âmbito desse Relatório, que em 3 de setembro de 2013 foi publicada a Lei nº 12.855, que instituiu o adicional de fronteira para o servidor público federal em exercício de atividade nas delegacias e postos do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal e em unidades da Secretaria da receita federal, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Trabalho e Emprego situadas em localidades estratégicas, vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços. Essa compensação financeira não é recebida, porém, por falta de regulamentação da mencionada lei. Também de relevância é a adequada capacitação do corpo técnico.

Também foi identificada a necessidade de melhor coordenação do Plano Estratégico de Fronteiras, mediante o desenvolvimento de planos, rotinas de trabalho sincronizadas e mecanismos de controle padronizados para fortalecer a interação dos membros das instâncias de coordenação.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

Na Conclusão, o relatório constatou, no que diz respeito à governança, a ausência de planos suficientes para orientar plenamente as ações dos diversos órgãos com atuação na faixa de fronteira, capazes de estabelecer os recursos necessários (dinheiro, material, pessoal e sistemas), sequenciar atividades e prever etapas de realização de objetivos e metas.

Ademais, identificou preponderância do tema segurança sobre o do desenvolvimento, com pouca exploração das potencialidades locais. No que tange à participação social, o trabalho identificou a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos utilizados para despertar o interesse da sociedade.

Verificou-se ainda a coordenação e coerência das políticas federais aplicadas à região. Há fragmentação devido às disputas partidárias, interesses conflitantes e competição orçamentária, conflitos de competências, etc.

O relatório, finalmente, estabelece uma série de recomendações, já mencionadas acima, uma vez que acolhidas pelo Acórdão que ora relatamos.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

O relator, depois de tecer considerações sobre a crise migratória na Europa e a crise financeira de que padece o País, aborda as análises cujos resultados estão relatados acima, que “(...) demonstram que a fronteira nacional tem sentido os efeitos da desarticulação das políticas públicas aplicadas à região, da pulverização de recursos em investimentos com baixa conexão e da execução de projetos fragmentados (...)”. Ressalta, por igual, a necessidade de se aprimorar a governança da faixa de fronteira, “razão pela qual o trabalho de auditoria realizado pelo TCU ganha especial relevância”, destacando que, embora não haja trabalho oficial relativo às perdas do Brasil com a sonegação e a redução da produção devido a falhas de controles nas fronteiras nacionais, estimativas do Instituto de Ética Concorrencial (Etco) e do Fórum Nacional contra a Pirataria e a Ilegalidade (FNCP) as estimam em R\$ 100 bilhões anuais.

Sublinha a inexistência de lei específica para a faixa de fronteira e o consequente disciplinamento por meio de decretos do Poder Executivo, adstritos às prioridades de cada governo, não se constituindo em política de Estado integradora de todos os entes, “(...) com a identificação de responsabilidades e redução de sobreposições e lacunas de competências, que permita uma visão geral de atuação coordenada dos diversos órgãos e instituições com atribuições naquela área.”

Opina que, de fato, o país carece de arcabouço normativo aprovado pelo Congresso Nacional para orientar as ações afetas à política de fronteiras que dependam de atuação coordenada de diversos agentes,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

pertencentes a União, Estados e Municípios, responsáveis pela promoção do desenvolvimento socioeconômico, da segurança e da integração daquele espaço territorial.

Lembra que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 6.460/2013 – Câmara, originado no PLS nº 380, de 2012 – Senado Federal, que busca suprir essa lacuna por meio da instituição da Política Nacional de Defesa e de Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira. Lembra, ademais, que consoante o art. 48, inc. IV, da Constituição Federal, a competência para dispor a respeito de planos e programas regionais e setoriais de desenvolvimento é exclusiva do Congresso Nacional e que a regulamentação do Poder Executivo, nos termos do art. 84, inc. IV, da Carta Magna, restringe-se à edição de decretos e regulamentos voltados para a fiel execução da lei. Acolhe a conveniência de se encaminhar o presente trabalho ao Congresso Nacional e à Casa Civil da Presidência da República, a fim de subsidiar a discussão de anteprojeto de proposta legislativa para definição de política nacional direcionada especificamente para as fronteiras, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos.

As recomendações já mencionadas acima, coligidas pela equipe de fiscalização autora do trabalho, são plenamente acolhidas no Voto e incorporadas na minuta de acórdão submetida e aprovada pelo Plenário, razão pela qual já constam deste Relatório.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

O relator termina alertando para que os estudos a serem empreendidos comparem os custos, em especial advindos da crise fiscal que o Brasil vive atualmente, com os benefícios resultantes de melhor controle das fronteiras nacionais. E determina à unidade técnica deles encarregada a avaliação das políticas de controle migratório adotadas pelo Brasil. Considera ser “(...) fundamental avaliar se o país dispõe de um planejamento eficaz e de ações concretas no sentido de direcionar o fluxo migratório de modo a potencializar benefícios advindos da chegada de imigrantes ao Brasil”.

Finalmente, parabeniza a Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado) e a Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (Secex/MS), bem como os servidores do TCU envolvidos na elaboração do trabalho e recomenda que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que traz à sua apreciação.

VOTO

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que esta Comissão:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

- a) tome conhecimento do conteúdo do Relatório das Atividades do TCU, referente ao Aviso (AVS) nº 59, de 2015: e
- b) considerando que não há providências a serem tomadas, encaminhe o processado ao arquivo.

Sala da Comissão,

, Presidente



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VALDIR RAUPP

, Relator



SENADO FEDERAL

AVISO Nº 59, DE 2015

(nº 1.080/2015, na origem)
(do Tribunal de Contas da União)

Brasília, 22 de setembro de 2015.

Senhor Presidente,

Em cumprimento ao subitem 9.11 do Acórdão nº 2252/2015, encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia da referida Deliberação (acompanhada dos respectivos Relatório e Voto), prolatada pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 9/9/2015, ao apreciar o processo nº TC-014.387/2014-0, que trata de auditoria operacional destinada a avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira.

Atenciosamente,


AROLDÓ CEDRAZ DE OLIVEIRA
Presidente



ACÓRDÃO Nº 2252/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.387/2014-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V- Auditoria operacional.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Integração Nacional – MI; Ministério da Defesa – MD; Ministério da Fazenda – MF; Ministério da Justiça – MJ; Ministério das Relações Exteriores – MRE e Vice-Presidência da República e outros.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (Secex/MS).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional que tem por objetivo avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, com o propósito de aprimorar a atuação governamental nessa região e melhorar o desempenho da Administração Pública,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, à Vice-Presidência da República e aos coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça) que aperfeiçoem a estrutura de liderança a ser praticada no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras, com destaque para a definição de funções e responsabilidades dos coordenadores do Plano, em conjunto com os seus órgãos partícipes, assim como no Centro de Operações Conjuntas (COC) e nos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-FRONS), estes em comum acordo com os Estados, a fim de que possam ser reconhecidos pelo conjunto de órgãos que participam da política de segurança na fronteira, atentando para a necessidade do estabelecimento de indicadores objetivos que permitam avaliar a efetividade das ações previstas nos programas correspondentes;

9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério das Relações Exteriores, em articulação com as duas Casas do Congresso Nacional, que envidem esforços no sentido de aperfeiçoar a sistemática de tramitação de Mensagens ao Congresso e Decretos de Promulgação relativos a tratados, acordos ou atos internacionais de que trata o art. 49, I, da Constituição Federal, com vistas a proporcionar maior celeridade no processo de internalização das referidas normas no direito nacional;

9.3. recomendar à Casa Civil, Ministério da Justiça e Ministério da Defesa, que promovam discussão interna com o propósito de elaborar projeto de:

9.3.1. lei ou decreto, a ser submetido à análise do Ministério da Justiça, para regulamentação do exercício de função de polícia de fronteira, estabelecendo-se competências e delimitando-se o alcance dessas atividades, especificamente quanto à responsabilidade pelo patrulhamento ostensivo das fronteiras;

9.3.2. normativo regulamentador da Lei Complementar nº 97/99, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, notadamente em seu art. 16-A, definindo-se o caráter temporal das intervenções (permanente ou periódico) e os procedimentos a serem observados, tanto em ações individuais, como em conjunto com os demais órgãos envolvidos;

9.4. recomendar aos coordenadores da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - CDIF (Ministério da Integração Nacional) e do Plano Estratégico de



Fronteiras (Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Ministério da Fazenda), que, face à ausência da formalização de uma política nacional de fronteiras, sejam envidados esforços para:

9.4.1. articulação com os diversos órgãos e instituições integrantes dos colegiados sob suas coordenações (CDIF, COC e GGI-FRONS) a fim de estabelecer critérios e procedimentos de atuação integrada, com vistas à:

9.4.1.1. edição de normativos interinstitucionais que reduzam a termo as funções e responsabilidades das partes envolvidas, guardadas suas atribuições individuais dispostas em leis próprias de criação e respectivos regimentos internos;

9.4.1.2. previsão, nos normativos, de participação social nos fóruns já estabelecidos, inclusive nos processos decisórios;

9.4.1.3. adoção de ações pertinentes que despertem o interesse da sociedade e demonstrem a utilidade e os benefícios de sua colaboração e participação para o alcance dos resultados desejados, a exemplo de seminários, oficinas de trabalho e outros meios que promovam a interação dos interessados; e

9.4.1.4. elaboração de modelo de participação social que garanta o envolvimento dos interessados, de forma equitativa e balanceada, na definição das prioridades da política pública em curso;

9.4.2. articulação com os demais membros integrantes da CDIF, com a finalidade de se editar um instrumento formal que consolide os elementos necessários para a caracterização de uma lógica de intervenção das políticas federais aplicadas à faixa de fronteira, sob os aspectos de desenvolvimento socioeconômico, segurança e integração, de forma a alinhar insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados;

9.4.3. convocação dos demais membros integrantes da CDIF para debaterem processo de planejamento para as políticas federais voltadas para a faixa de fronteira, que compreenda as áreas de desenvolvimento, segurança e integração da região, de forma unificada ou setorializada;

9.4.4. articulação com os diversos órgãos e instituições para promoverem a sistematização das cooperações vigentes, por áreas de atuação, de acordo com critérios pré-estabelecidos, a fim de definirem as prioridades a serem encaminhadas ao Ministério das Relações Exteriores com a finalidade de celebrarem-se os acordos e tratados internacionais correspondentes;

9.4.5. identificação de um plano consolidado, complementar ao PPA, de recursos destinados à política aplicada à fronteira, incluindo montantes orçamentários e outras formas de financiamento, pessoal qualificado, infraestrutura física, sistemas de informação, entre outros, necessários à implementação dos programas relacionados ao desenvolvimento, integração e segurança da região, acompanhando da estimativa do potencial benefício auferido pelo país com a implantação das medidas propostas;

9.4.6. aprimoramento dos mecanismos de disponibilização de informações para subsidiar a participação efetiva dos setores representativos da sociedade, fornecidas com suficiência e tempestividade que possibilitem o exercício eficaz do controle social;

9.5. recomendar aos coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça) que:

9.5.1. promovam discussões acerca da execução das operações integradas, a partir de levantamento de domínios temáticos que requeiram atuações coordenadas, com o objetivo de se estabelecer e formalizar mapa de processos, geral e/ou setorializado;

9.5.2. orientem a Secretaria da Receita Federal do Brasil e os Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal para que:

9.5.2.1. avaliem a necessidade de se promoverem estudos com vistas a detecção dos benefícios advindos de uma atuação mais efetiva nas fronteiras comparativamente a possíveis distorções na relação entre os quantitativos de servidores lotados nas áreas fim e meio de cada órgão, assim como nos critérios de definição de lotação das diversas unidades do interior do país, com o



objetivo de, mediante a adoção de incentivos, otimizar-se a alocação dos recursos humanos disponíveis para o alcance dos resultados institucionais;

9.5.2.2. destaquem de suas atribuições gerais aquelas necessárias especificamente para as atividades de prevenção, controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços, com o objetivo de promover levantamentos de efetivos necessários para o desempenho satisfatório de suas funções, com base em critérios devidamente formalizados que levem em conta indicadores selecionados, definidos pelos respectivos especialistas, utilizados para se aferir a efetividade das intervenções e a redução dos ilícitos praticados na região;

9.5.2.3. depois de concluídos os referidos estudos, encaminhem as conclusões ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o intuito de demonstrar a vantajosidade de priorização de concursos públicos para suprir a carência de pessoal que vier a ser comprovada;

9.5.3. orientem as Forças Armadas, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e os Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal a realizarem, de forma articulada, levantamento dos recursos materiais necessários para o desempenho satisfatório das atividades de fronteira a seus encargos, compatíveis com os efetivos requeridos, a fim de racionalizar o aproveitamento e definir a necessidade de complementação destes, com vistas a enviar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como proposta de inclusão nos documentos oficiais orçamentários e financeiros da União (PPA, LDO e LOA);

9.5.4. providenciem levantamento junto às Forças Armadas, à Receita Federal do Brasil e aos Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal, a fim de identificar os sistemas de Tecnologia de Informação utilizados e projetos relacionados em andamento, e coletar seus interesses e necessidades de infraestrutura, equipamentos e informações, com o objetivo de estabelecerem e tornarem obrigatórias regras de compartilhamento interagências, a serem institucionalizadas por intermédio de normativo próprio interministerial, que garantam a otimização dos recursos materiais disponíveis e a divulgação das informações, seguindo critérios de proteção necessários;

9.5.5. para incentivar e legitimar a participação dos Estados no PEF, adotem as providências que entenderem necessárias a fim de assegurar a representação no Centro de Operações Conjuntas de todas as instituições partícipes das operações, em cumprimento ao disposto nos artigos 7º e 8º do Decreto nº 7.496/2011;

9.5.6. orientem as instâncias de coordenação (COC e GGI-FRONS) a estabelecerem procedimentos uniformes de encontros periódicos, com divisão de trabalho entre seus membros, de modo a induzir a articulação dos partícipes.

9.6. recomendar ao Ministério da Integração Nacional, na qualidade de coordenador da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF, que priorize a criação e aprovação de um Regimento Interno com disposições afetas a, dentre outros, critérios para a designação de representantes dos partícipes, atribuição específica de responsabilidade pela coordenação de cada projeto, definição de indicadores e metas.

9.7. recomendar às Forças Armadas, à Secretaria da Receita Federal do Brasil, ao Departamento de Polícia Federal e ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal que avaliem a oportunidade e conveniência de promover capacitações específicas e treinamentos contínuos para aprimorar as ações na região de fronteira;

9.8. determinar à Casa Civil, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar do recebimento da comunicação, encaminhe Plano de Ação a este Tribunal, previamente discutido com os setores envolvidos, que contemple o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações constantes nos itens 9.1 a 9.3 deste Acórdão, com a indicação de prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de eventual impossibilidade de implementação integral da recomendação alvitrada;



9.9.determinar à Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), com o apoio da Secex-MS, que inclua nas ações previstas para o monitoramento deste trabalho a definição de plano de divulgação dos resultados alcançados, sob a coordenação do relator;

9.10. determinar a Secex/MS que:

9.10.1. dê continuidade aos objetivos propostos neste trabalho mediante a avaliação dos demais aspectos de governança nas políticas federais direcionadas à faixa de fronteira;

9.10.9.2. insira no planejamento afeto à realização da 3ª etapa deste trabalho a avaliação das políticas de controle migratório adotadas pelo Brasil;

9.11. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhada do Relatório e Voto que o fundamentam, aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados a fim de subsidiar discussão de proposta legislativa para definição de uma Política Nacional de Fronteiras, em especial o PL 6.460/2013 – Câmara, originado no PLS 380/2012 – Senado Federal, de modo a estabelecer as diretrizes da atuação do Poder Executivo, fixando as bases para uma boa governança na faixa de fronteira;

9.12. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhada do Relatório e Voto que o fundamentam, aos seguintes órgãos e entidades:

9.12.1. Vice-Presidência da República;

9.12.2. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN);

9.12.3. Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (CSPCCO);

9.12.4. Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados (CINDRA);

9.12.5. Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados (CDEIC);

9.12.6. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE);

9.12.7. Coordenação da Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento de Assuntos da Faixa de Fronteira;

9.12.8. Coordenação da Frente Parlamentar Mista de Combate ao Contrabando e Falsificação;

9.12.9. Coordenação da Frente Parlamentar Mista de Combate às Drogas;

9.12.10. Casa Civil da Presidência da República;

9.12.11. Ministérios da Defesa, da Fazenda, da Integração Nacional, da Justiça e das Relações Exteriores;

9.12.12. Departamento de Polícia Federal;

9.12.13. Departamento de Polícia Rodoviária Federal;

9.12.14. Secretaria da Receita Federal do Brasil;

9.12.15. Ministério Público Federal.

10. Ata nº 36/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 9/9/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2252-36/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

TC 014.387/2014-0

13.2. Ministros-Substitutos convocados: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

.....

.....



GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 014.387/2014-0

Apenso TC 009.062/2015-7

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Ministério da Integração Nacional – MI; Ministério da Defesa – MD; Ministério da Fazenda – MF; Ministério da Justiça – MJ; Ministério das Relações Exteriores – MRE; Vice-Presidência da República; e outros.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. FORTALECIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA. ANÁLISE SISTÊMICA DAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA CONSTATADAS. RECOMENDAÇÕES AOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional que tem por objetivo avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, com o propósito de aprimorar a atuação governamental nessa região e melhorar o desempenho da Administração Pública.

2. O trabalho contempla um conjunto de fiscalizações para a definição de retrato dos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as referidas políticas são formuladas, implantadas e avaliadas. Todas essas fiscalizações seguirão as diretrizes estabelecidas no Referencial aprovado pela Portaria/TCU 230, de 25 de agosto de 2014, que representa um modelo de análise de políticas públicas baseado em fatores de governança acompanhado de questões avaliativas.

3. Nesse referencial, foram definidos oito componentes de governança, desdobrados pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (Secex/MS) em três auditorias:

- a) TC 014.387/2014-0: “Institucionalização” e “Planos e Objetivos”;
- b) TC 009.062/2015-7: “Participação”, “Capacidade Organizacional e Recursos” e “Coordenação e Coerência”;
- c) Fiscalização a ser realizada oportunamente: “Monitoramento e avaliação”, “Gestão de Risco e Controle Interno” e “Accountability”.

4. Considerando a conexão entre as matérias, determinei o apensamento do TC 009.062/2015-7 ao TC 014.387/2014-0, os quais relato de forma consolidada nesta oportunidade.

5. Transcrevo inicialmente, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Secex/MS no âmbito do TC 014.387/2014-0 (peça 2014), aprovada pelo corpo diretivo:

“1. Introdução

Trata-se de auditoria operacional que tem por objetivo avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, com o propósito de aprimorar a atuação governamental nessa região e melhorar o desempenho da Administração Pública.



2. *As políticas federais para a região de fronteira compõem um universo complexo, no qual há muitos órgãos envolvidos, cada um com diretrizes próprias e múltiplas atribuições em diversas linhas de ação, as quais precisam ser realizadas de forma conjunta e coesa, com infraestrutura adequada, controles apropriados e propósitos complementares, para que suas atuações sejam produtivas, sem lacunas ou esforços contraproducentes, de modo a possibilitar que os objetivos comuns sejam atingidos.*
3. *A governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade.*
4. *Neste trabalho, aplicou-se o Referencial aprovado pela Portaria/TCU nº 230, de 25 de agosto de 2014, que é um modelo de análise de políticas públicas baseado em fatores de governança acompanhado de questões avaliativas.*
5. *Conforme explicitado na Conclusão do Projeto de Auditoria (Apêndice e), apresenta-se neste relatório a avaliação de dois componentes de governança – ‘Institucionalização’ e ‘Planos e Objetivos’, os quais, em conjunto com outros seis, a serem oportunamente divulgados, possibilitarão um diagnóstico do estágio de desenvolvimento em que está o sistema de governança.*
6. *A avaliação que ora se realiza visa apenas contribuir para que se conheçam os problemas de governança identificados pelo conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar a realidade existente na fronteira.*
7. *O processo de tratamento, ou seja, a forma como essa governança precisa ser melhorada, nos casos concretos, cabe aos gestores públicos responsáveis pela política pública.*
8. *A auditoria abrangeu o perímetro da fronteira dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá, onde foram realizadas entrevistas com os dirigentes dos órgãos federais e estaduais responsáveis pela promoção do desenvolvimento, segurança e integração da região.*
9. *Em Brasília/DF, entrevistaram-se os coordenadores da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – Ministério da Integração Nacional, e do Plano Estratégico de Fronteiras – Ministérios da Defesa, Justiça e Fazenda, assim como os dirigentes máximos do Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Receita Federal do Brasil, e, ainda, do Ministério das Relações Exteriores, representado pela Subsecretaria-Geral da América do Sul, Central e do Caribe, pela Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, pela Subsecretaria-Geral Política I, pela Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa, pela Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças e pela Secretaria de Controle Interno.*
10. *O presente relatório está organizado em dois capítulos: o primeiro apresenta proposições relacionadas ao aspecto de institucionalização do conjunto de políticas públicas para a faixa de fronteira e o segundo se refere aos aspectos de planos e de objetivos definidos para essas políticas. Cada capítulo está dividido em subcapítulos que representam as proposições relacionadas a cada achado detectado na auditoria. Todos os documentos e análises que serviram de suporte para as conclusões empreendidas são enumerados no Apêndice a, com o fim de dar consistência metodológica ao trabalho, e tornar o texto do relatório mais sintético e didático.*

2 Visão Geral

11. *A faixa de fronteira corresponde a 27% do território nacional (2.357.850 km²) e caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de até 150 km de largura ao longo dos 16.886 km de extensão da fronteira terrestre brasileira, sendo 7.363 km em linha seca e 9.523 km em rios, lagos e canais ao longo de 11 Estados da federação, que fazem divisa com 10 países da América do Sul. Nessa*

área, há 23.415 km de rodovias federais e nela residem mais de 10 milhões de brasileiros, em 588 municípios, sendo 122 limítrofes, com 30 cidades gêmeas. Segundo a Constituição Federal é considerada fundamental para defesa do território nacional e sua ocupação e utilização sofrem restrições legais.

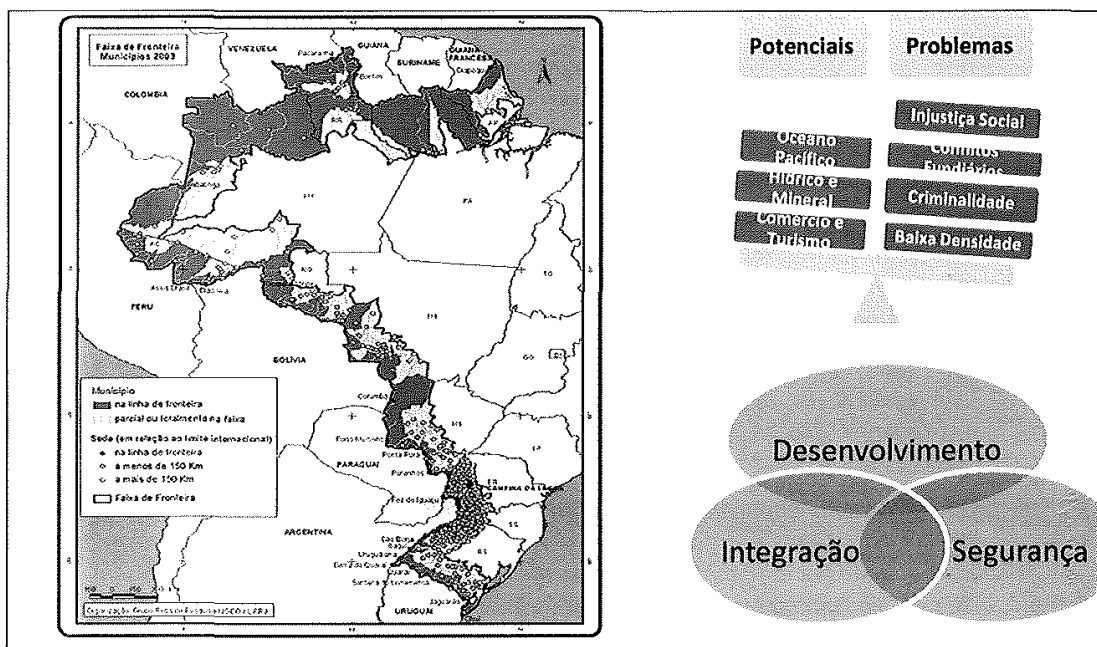
12. Por estar situada no lado oposto àquele onde se iniciou a ocupação do território brasileiro – a costa do Atlântico, em cuja linha ou proximidades desenvolveram-se os principais conglomerados urbanos e aparelhos produtivos do país, a faixa de fronteira é muito menos povoada e desenvolvida que a costa Leste, conquanto seja de vital importância para a defesa nacional, para a segurança pública e para a integração com os países vizinhos.

13. Dentre os problemas específicos da região pode-se destacar: a baixa densidade demográfica, a ocorrência de crimes transnacionais, a existência de conflitos fundiários, a injustiça social e a degradação do meio ambiente. Além disso, as populações locais estão permeadas por cidadãos de países vizinhos, com reflexos diretos nas áreas de segurança, saúde, educação, emprego e assistência social.

14. Por outro lado, a faixa de fronteira também tem diversas potencialidades a serem exploradas, como turismo, riquezas naturais, florestas, terras férteis, potencial hídrico e mineral, além de serem rotas de comunicação comercial e social internacional e de acesso à costa oeste da América do Sul (Oceano Pacífico).

15. O desenho atual das políticas públicas destinadas ao fortalecimento da faixa de fronteira objetiva minimizar os problemas já diagnosticados e aproveitar oportunidades mapeadas nas áreas de desenvolvimento, integração e segurança.

Figura 1 – Faixa de Fronteira, seus problemas, potenciais e áreas de intervenção governamental.



Fonte: Elaborado pelo TCU, alterado de Grupo Retis de Pesquisa/IGEO/UFRJ.

16. Apesar da inexistência de uma política nacional específica para a fronteira, o art. 4º da Constituição Federal, referente aos princípios que orientam as relações internacionais da República Federativa do Brasil, estabelece como prioridade a busca pela integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.



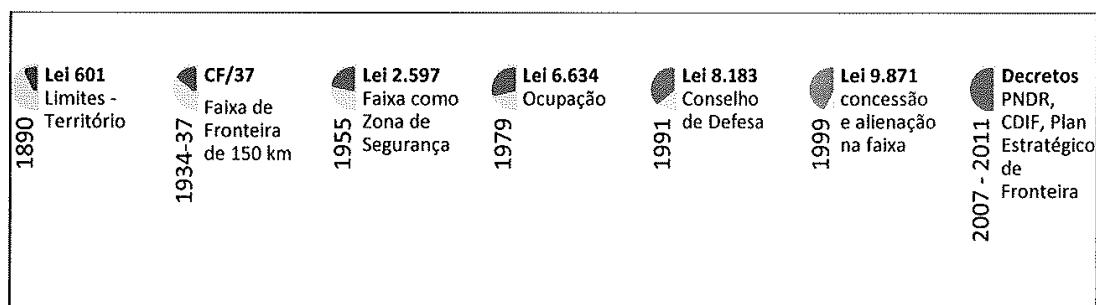
17. Nessa linha, o Decreto 6.047/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, estabeleceu tratamento diferenciado para a faixa de fronteira, considerando o impacto previsível nesse território em decorrência de investimentos estruturantes, a serem promovidos pelo Governo Federal.

18. Em 08/09/2010, criou-se, via Decreto, a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - CDIF, coordenada pelo Ministério da Integração Nacional e formada por representantes de dezoito ministérios, além de outras entidades federais, estaduais e municipais, a qual tem buscado, desde então, oferecer solução aos problemas gerados pela fragmentação e desarticulação das políticas públicas em execução naquela região.

19. No ano subsequente, já sob a gestão da presidente Dilma Rousseff, com a edição do Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, foi instituído o Plano Estratégico de Fronteiras - PEF, coordenado pelos Ministérios da Justiça, Defesa e Fazenda, para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira.

20. Sendo esses os principais normativos que regem as políticas federais direcionadas à fronteira, sintetiza-se, adiante, o marco regulatório para a faixa, com diversas configurações ao longo da história.

Figura 2 - Histórico do arcabouço normativo específico para a faixa de fronteira



Fonte: Elaborado pelo TCU.

21. A despeito de ser uma região estratégica, os resultados obtidos ainda são modestos e o montante de recursos aplicados pelo governo federal especificamente para essa área, além de baixa materialidade, tem identificação complexa, se não inviável, na forma como está configurado no PPA em vigor.

22. Os beneficiários do atual conjunto de políticas públicas dirigidas à fronteira não são apenas os cidadãos brasileiros habitantes daquela região, mas também a população estrangeira que lá vive, relaciona-se e acaba por consumir serviços como educação, saúde, infraestrutura, etc.

23. Os impactos dessas políticas se refletem no interior do País, vez que problemas na área de segurança e de defesa, como o tráfico de pessoas, mercadorias, drogas e armas, além da degradação social, fundiária e ambiental nessa região, comprometem o desenvolvimento do Estado Brasileiro como um todo.

2 A definição institucional das prioridades do Estado Brasileiro para a faixa de fronteira pode otimizar a atuação dos entes públicos nessa região.

24. Institucionalização de uma política pública se refere a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública (Subitem 3.1.1 do Referencial TCU).



25. Embora já se tenha um conjunto de estudos oficiais voltados para a região, com inúmeros desafios ainda a serem superados, não consta do arcabouço normativo brasileiro uma política nacional para a faixa de fronteira, formal e adequadamente instituída, com a competência e a legitimidade do Congresso Nacional, para orientar as ações que dependem de atuação coordenada das diversas agências encarregadas de promoverem o desenvolvimento socioeconômico, a segurança e a integração daquele espaço territorial.

26. Também não foram formalmente estabelecidos instrumentos que possibilitem a identificação dos papéis e responsabilidades dos envolvidos na política que se implementa, de maneira a se mitigar efeitos de sobreposições e lacunas de atuação conjunta.

27. Além disso, a falta de sistematização específica para os países limítrofes dos mecanismos de cooperação internacional e os entraves políticos, institucionais, legais e processuais comprometem a concretização de acordos binacionais e multilaterais com as nações vizinhas, com forte impacto nas perspectivas de integração sul-americana, requisito imprescindível à valorização de uma área repleta de oportunidades e desafios.

3.1 A institucionalização de uma política formal, com a legitimidade do Congresso Nacional, pode servir como base fundamental para orientar a atuação do Estado na faixa de fronteira.

28. Não consta no arcabouço normativo brasileiro uma política nacional específica para a fronteira, formal e adequadamente instituída, para orientar a atuação integrada dos diversos órgãos e instituições encarregados da execução das ações de segurança, desenvolvimento e integração da região, nas esferas federal, estadual e municipal. Buscando suprir essa lacuna, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 6.460/2013 – Câmara, originado no PLS nº 380, de 2012 – Senado Federal, que propõe a instituição da Política Nacional de Defesa e de Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira.

29. O fato de não existir uma política pública institucionalizada para delinear a atuação governamental na região de fronteira não impede que o governo atue, nem impossibilita que resultados sejam alcançados.

30. Entretanto, a ausência de institucionalização concorre para que várias fragilidades prevaleçam, como instabilidade de objetivos e estratégicas, imprevisibilidade de recursos, indefinição de competências, baixo grau de coerência entre programas e atores públicos (gerando lacunas, sobreposições e outras ineficiências), ausência de instrumentos formais para coordenação e inexistência de sistemas dedicados para monitoramento e avaliação, accountability de desempenho e gestão de riscos.

31. Na falta de uma lei própria para nortear a atuação dos entes públicos do Estado brasileiro, a ação governamental para o desenvolvimento, a integração e a segurança na faixa de fronteira é, em grande parte, orientada pelo Decreto 7.496/2011, que estabeleceu o Plano Estratégico de Fronteiras, pelo Decreto s/n, de 8 de setembro de 2010, que criou a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF, e pelo Decreto 6.407/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR.



Figura 3 -Arcabouço Normativo para Orientação da Atuação Governamental na Faixa de Fronteira.



Fonte: Elaborado pelo TCU.

32. A PNDR dá tratamento diferenciado à faixa de fronteira, eis que tem o propósito de promover o desenvolvimento desse espaço por meio de sua estruturação física, social e econômica.

33. A CDIF, que reúne ministérios do governo federal, representantes dos estados e de fóruns dos governos estaduais, bem como representantes dos governos locais, dos consórcios intermunicipais e das entidades municipais, foi criada com a finalidade de se buscar um diálogo de fortalecimento da região, mediante ações específicas que visem ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação governamental.

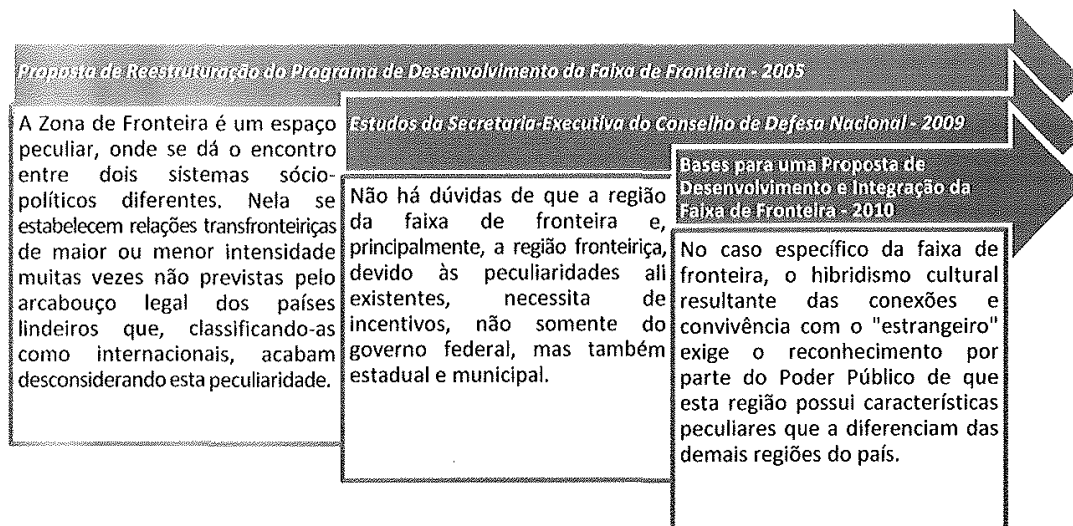
34. O Plano Estratégico de Fronteiras, que uniu Defesa, Segurança Pública e Receita Federal, passou a ser o marco legal de orientação das políticas de segurança para a região, mas limitou-se a estabelecer instâncias de atuação conjunta entre órgãos federais e estaduais, com o objetivo de neutralizar o crime organizado, reduzir os índices de violência e intensificar a presença estatal na região.

35. A despeito desses Decretos, ainda não foi definido um plano, de âmbito nacional, para a promoção do desenvolvimento, segurança e integração da faixa de fronteira, que permita a visão geral da atuação coordenada dos diversos órgãos e instituições com atribuições naquele território.

36. Vale lembrar que a faixa de fronteira é uma área com características peculiares que a diferenciam do restante do País, devido ao estreito contato com os demais países da América do Sul, evidenciado principalmente nas cidades-gêmeas, com modelos próprios de organização em meio às dificuldades geradas pelo complexo arcabouço legal existente,

37. Selecionaram-se três documentos oficiais que contêm estudos onde se sinaliza a necessidade de se prestar tratamento especial a essa região, que requer esforços coordenados, progressivos e continuados para a promoção do seu desenvolvimento e a integração com os países limítrofes.

Figura 4 – Exemplos de estudos que apontam as peculiaridades da faixa de fronteira



Fonte: Elaborado pelo TCU.

38. Os estudos efetuados por Comissão Especial do Conselho de Defesa Nacional, ao longo de quatro anos, a partir de 2005, com a participação de representantes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, de quatorze ministérios que atuam na faixa de fronteira e outros convidados, inclusive municipais, traçaram um diagnóstico da região que gerou uma série de propostas de melhorias na gestão pública, com vistas a direcionar a atuação do governo federal naquele espaço.

39. Firmou-se o entendimento de que se trata de uma região estratégica que deve ser considerada uma zona de integração entre o Brasil e os países vizinhos, possuindo duas vertentes: segurança e desenvolvimento.

40. Ao final, concluiu-se pela necessidade de se formular uma política específica, cujo nome seria Política Nacional para a Faixa de Fronteira – PNFF, com vistas à promoção do desenvolvimento da região e destinada à cooperação e integração fronteiriças, a ser coordenada por um órgão permanente.

41. O Legislativo também reconheceu as peculiaridades da faixa de fronteira, conforme justificção do PL nº 6.460/2013 – Câmara:

‘(...) A Amazônia e a faixa de fronteira do Brasil com outros países sul-americanos compartilham problemas comuns, decorrentes da baixa densidade demográfica, da ocorrência de crimes transnacionais, da existência de conflitos fundiários, da injustiça social e da degradação do meio ambiente, entre outros fatores. Para fazer frente a essas ameaças, as duas regiões precisam ser, de fato, integradas ao espaço econômico nacional e tratadas como espaço geográfico privilegiado de integração regional.’.

42. Aliás, a competência para dispor sobre planos e programas regionais e setoriais de desenvolvimento é exclusiva do Congresso Nacional, nos termos do artigo 48, inc. IV da Constituição Federal, visto que a alçada regulamentar do Presidente da República, conforme o art. 84, inc. IV, da CF/88, restringe-se à edição de decretos e regulamentos exclusivamente para a fiel execução da Lei.

43. Outrossim, a base legal utilizada para a edição dos mencionados Decretos foi o art. 84, inc. VI, alínea ‘a’, que apenas autoriza o poder executivo a disciplinar sobre a organização e o funcionamento da administração federal, desde que não ocasione aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.



44. *Conforme se vê, a Carta Magna confere poderes muito circunscritos ao Chefe do Executivo, que, como não pode criar nem extinguir órgãos e tampouco determinar qualquer medida que implique aumento de despesa, fica limitado no seu poder de regulamentar as ações dos órgãos públicos, pois não pode criar novas atribuições e/ou competências, eis que já estão todas elas estabelecidas por lei.*

45. *Diante dessa condição, sem lei própria e com o disciplinamento exclusivamente por decreto do Poder Executivo, as ações governamentais direcionadas à faixa de fronteira ficam adstritas às prioridades estabelecidas em cada governo, não se constituindo em uma política de Estado que integre todos os entes e que possua um caráter intergovernamental.*

46. *As causas das deficiências apontadas no arcabouço normativo brasileiro que disciplina o conjunto de políticas públicas direcionadas à fronteira podem ser encontradas no âmbito dos poderes legislativo e executivo.*

47. *De fato, observa-se que o Poder Legislativo omite-se e/ou percebe como não prioritária a institucionalização de uma Política Nacional de Fronteira, haja vista a existência do Projeto de Lei que institui a Política Nacional de Defesa e de Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira, sem previsão de tramitação final e promulgação.*

48. *Por outro lado, os esforços de articulação envidados pelo Poder Executivo com o Congresso Nacional também não se mostraram suficientes para aprovar uma Política Nacional para as fronteiras.*

49. *Frente a essa situação, seria recomendável dar ciência ao Congresso Nacional e à Casa Civil da Presidência da República acerca da necessidade de se instituir uma política nacional direcionada especificamente para as fronteiras, de forma a estabelecer normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos.*

50. *Caso se obtenha êxito em função desse alerta e se concretizem as expectativas, o arcabouço legal posteriormente constituído será efetivamente sustentado por uma política de Estado reconhecida como legítima e que contará com os recursos necessários para o seu desenvolvimento.*

3.2 A edição de normativos interinstitucionais com atribuições e responsabilidades dos agentes governamentais na fronteira pode mitigar efeitos de sobreposições e lacunas de atuação.

51. *O arcabouço normativo que sustenta a atuação governamental na fronteira, representado especialmente pelos Decretos s/nº, de 8 de setembro de 2010, e nº 7.496, de 8 de junho de 2011, embora tenha sua espinha dorsal lastreada na integração, não estabelece claramente as competências, atribuições, objetivos, responsabilidades, direitos e deveres dos diversos órgãos e instituições executores das políticas de segurança, desenvolvimento e integração da faixa de fronteira, nas esferas federal, estadual e municipal.*

52. *E, conforme se apurou junto aos órgãos componentes dos fóruns de implementação da política nacional de fronteiras, CDIF, COC e GGI-FRONS, tampouco esses colegiados estabeleceram os elementos básicos para a atuação conjunta dos seus componentes, como critérios de priorização, complementariedade e coordenação das ações e diretrizes de integração e acompanhamento.*

53. *Os trabalhos desenvolvidos pela CDIF não têm trazido os resultados esperados porque se baseiam em um objetivo bastante ambicioso, mas com baixíssima alocação de recursos. Embora a Comissão tenha uma ampla abrangência, os representantes dos órgãos envolvidos não têm poder*

decisório, fato que limita ainda mais a capacidade de ação daquele colegiado, a ponto de nem ao menos ter conseguido aprovar seu Regimento Interno.

54. *Ainda no âmbito dessa Comissão, pode-se destacar a elaboração por parte do Ministério da Integração Nacional, de uma proposta de plano de desenvolvimento regional e sustentável para a faixa de fronteira, que poderia servir de base para se produzir o arranjo institucional necessário e adequado para a consecução dos objetivos definidos, mas que nunca foi efetivada.*

55. *No campo da segurança houve avanços, haja vista a criação de mecanismos que incentivam a integração entre os órgãos, no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras.*

56. *Todavia, seja pela falta de cultura e experiência para realização de trabalhos conjuntos ou por obstáculos de ordem legal, política ou institucional, sequer foi elaborado um modelo de atuação coordenada, para uso diário e específico em operações, de forma a evitar lacunas e seguir critérios conhecidos e aprovados pelos envolvidos.*

57. *De fato, o Decreto 7.496/2011, que instituiu o PEF, estabelece que os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais envolvidos devem atuar de forma integrada (art. 2º, inc. I, art. 3º, inc. I e II, art. 4º, inc. I, art. 6º, inc. VII e art. 7º § 2º) e que executarão ações conjuntas (art. 3º, inc. II), porém não se evidenciam nesse normativo quais são esses órgãos e suas respectivas funções, tanto no âmbito das instâncias decisórias - COC e GGI-FRONS, quanto na execução dos trabalhos de combate aos ilícitos e de proteção da fronteira.*

58. *Com esse formato, a implementação do PEF fica dependente da espontaneidade dos atores responsáveis pela promoção das articulações que viabilizem a realização das metas definidas.*

59. *Nos raros casos em que há compartilhamento de instalações, equipamentos e informações para suprir as deficiências de cada órgão, isso se deve a iniciativas individuais, baseadas em conhecimentos pessoais dos agentes públicos. Ou seja, ainda que os órgãos atuem em conjunto, não conseguem trabalhar adequadamente de forma integrada.*

60. *Essa concepção ignora a dinâmica de departamentalização e a tendência de inércia na administração pública.*

61. *Há que se considerar, ainda, que cada órgão que atua na fronteira possui suas próprias atribuições extraídas da Constituição e legislação infraconstitucional. Entretanto, existem funções concorrentes em áreas de competências comuns, a exemplo da Polícia Federal, que é responsável pela prevenção e repressão do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, contrabando e descaminho, mas tudo isso sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos, conforme dispõe o art. 144, § 1º, inciso II, da Constituição Federal.*

62. *Esse exemplo demonstra ser evidente a possibilidade de haver sobreposição de esforços para se equacionar determinado problema, bem como de existirem lacunas na atuação governamental naquelas áreas.*

63. *Resulta daí a necessidade de se coordenarem as ações dos órgãos que lá atuam, o que é dificultado pela inexistência de definição legal dos limites de atuação entre os órgãos federais e destes com os estaduais.*

64. *Ainda que haja impedimentos para se normatizar a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos, em decorrência de inexistir uma política pública para a fronteira institucionalizada por Lei, outras providências poderiam ser adotadas, como resultado de um esforço conjunto que se proponha a enfrentar a questão, no sentido de suprir essa necessidade e garantir maior efetividade à integração almejada.*



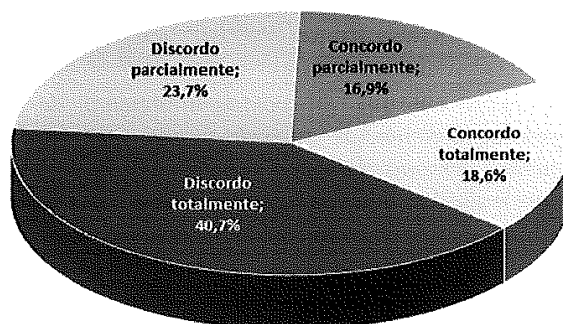
65. Com efeito, a edição de um normativo interinstitucional que reduzisse a termo as funções de cada órgão, estabelecendo-se critérios e procedimentos a serem seguidos para as atividades coordenadas direcionadas à fronteira, traria uniformização de conhecimento sobre o que se espera das agências responsáveis, além de transparência, maior organização e melhor controle sobre o modelo de atuação adotado. Isso tudo sem prejuízo das atribuições individuais, já definidas pela legislação em vigor.

66. Os efeitos da ausência desse documento são mais perceptíveis no âmbito das unidades das agências públicas situadas na própria fronteira, pois se veem sufocadas pelo excesso de atribuições a serem desempenhadas com os escassos recursos, sob todos os aspectos, disponibilizados.

67. Nos vários depoimentos colhidos, os representantes dessas unidades queixaram-se uns dos outros pela falta de apoio e reclamam muito de suas carências, alegando que suas condições mal são suficientes para desempenhar as suas funções individuais.

68. Nesse cenário, fica evidente o baixo índice de institucionalização de regras de atuação integrada na fronteira observado junto aos entrevistados dos órgãos que trabalham em prol do Plano Estratégico de Fronteiras, conforme se depreende dos resultados obtidos dos questionários aplicados.

Gráfico 1 - Após a criação do Decreto nº 7.496/2011, que instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras, surgiram novas atribuições e responsabilidades para esse Órgão, além daquelas que já eram normalmente exercidas?



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em Outubro/2014

69. Outro ponto destacado pelos entrevistados é a ausência de hierarquia entre os órgãos que compõem os chamados Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira – GGI-FRONS ou Centro de Operações Conjuntas – COC, fato que leva à tomada de decisões por consenso.

70. Essa configuração, sem definições claras dos papéis de cada um dos integrantes, ainda que favoreça a interação entre os membros, não garante a rotina de ações coordenadas, independentes das demandas trazidas para as poucas reuniões que têm se realizado anualmente, nas quais se combinam os apoios necessários para as operações colocadas em prática.

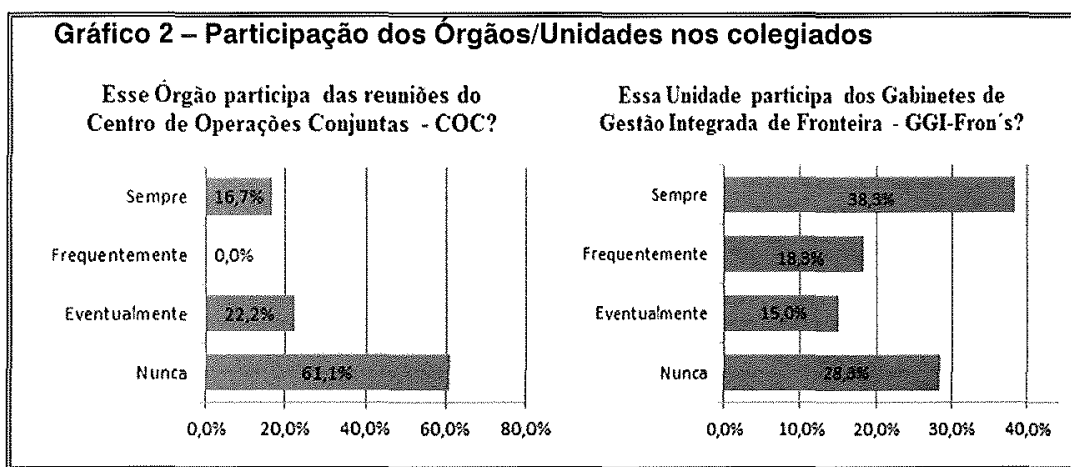
71. Até mesmo o papel da coordenação do PEF fica prejudicado, eis que dois dos três Ministérios responsáveis por tais funções relatam não ter regulamentação para tanto, sendo que o Ministério da Defesa, em aparente equívoco, afirmou existir regulamentação, que consistiria no próprio Decreto nº 7.496/2011, que institui o PEF, no Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA)/2ª revisão e nas Instruções e diretrizes da Operação Ágata.

72. De se ressaltar que, conforme esclarecido nas entrevistas, o Vice-Presidente da República, incumbido de exercer a coordenação do PEF, limita a sua atuação ao plano político.



73. A clareza das funções de coordenação, estabelecida em normativos específicos, poderia contribuir para que as demandas fossem conduzidas de forma mais consistente e célere, com base em decisões que levassem em conta as ponderações de cada um dos atores, mas que, por outro lado, também possibilitassem que os problemas fossem enfrentados com as forças necessárias, evitando, assim, que dependesse única e exclusivamente da vontade dos dirigentes a definição de suas participações ou mesmo o grau de cooperação das agências sob suas lideranças.

74. E isso se comprova pelo grau de participação das agências nos referidos colegiados, conforme se verificam nos gráficos a seguir:



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em Outubro/2014

75. Nota-se a apuração de um montante na ordem de 43,3% de entrevistados que responderam participarem eventualmente ou nunca das reuniões dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras criados pelos Estados.

76. No COC, a conclusão é ainda mais preocupante, pois 83,3% dos entrevistados participam eventualmente ou nunca, incluindo-se nesse número todas as Secretarias de Segurança Pública dos Estados, as quais, inclusive, estão impedidas de se juntar aos demais membros daquele fórum por ainda não terem assinado os respectivos acordos de cooperação, nos termos do art. 7º do Decreto nº 7.496/2011.

77. Essa realidade também se reflete nas pouquíssimas reuniões ocorridas desde a criação da CDIF, cujas ações se reservam às discussões e ao campo de ideias, com considerável desinteresse e até certo desconhecimento por parte de vários entrevistados, notadamente aqueles que atuam na área de segurança e controle transfronteiriço, fato que reforça a concepção de que as ações voltadas para o desenvolvimento e integração da faixa de fronteira ocupam posição secundária nas prioridades do Governo.

78. Torna-se, então, necessária a adoção de uma ferramenta com viés gerencial e de comunicação que atenda a várias finalidades, tais como a melhoria do desempenho das atividades de fiscalização, equacionamento de gargalos e redução de custos, de falhas de integração, de redundância de atividades, de tarefas de baixo valor agregado, de retrabalho, de sobreposição de esforços etc.

79. Para tanto, será indispensável que as organizações colaboradoras trabalhem em conjunto para definir e concordar sobre seus respectivos papéis e responsabilidades, incluindo a forma como o esforço cooperativo será liderado.



80. Com essas providências, as organizações poderão esclarecer as funções específicas de cada membro, organizar seus esforços conjuntos e individuais e facilitar a tomada de decisão, para efetivamente integrarem suas atuações.

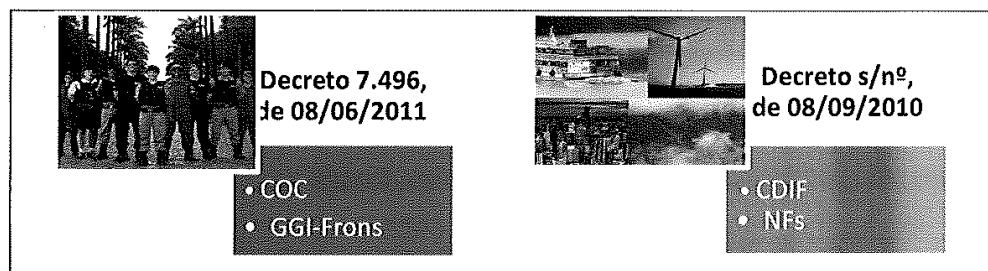
81. Para materializar essa alternativa, sugere-se recomendação aos coordenadores da CDIF (Ministério da Integração Nacional - MI) e do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministérios da Defesa - MD, da Justiça - MJ e da Fazenda - MF) para que, face à ausência da formalização de uma política nacional de fronteira, articulem os diversos órgãos e instituições integrantes dos colegiados sob suas coordenações (GDIF, COC e GGI-FRONS) e estabeleçam critérios e procedimentos de atuação integrada, com vistas à edição de normativos interinstitucionais que reduzam a termo as funções e responsabilidades das partes envolvidas, guardadas suas atribuições individuais dispostas em leis próprias de criação e respectivos regimentos internos, a exemplo de instruções normativas e/ou portarias conjuntas já editadas para objetivos semelhantes.

82. Espera-se que a adoção dessa medida possa reforçar os mecanismos de coordenação, pela construção de um ambiente normativo propício para que a mobilização político-administrativa aconteça e, assim, se possa concretizar a atuação sinérgica pretendida, minimizando-se os limites do isolamento burocrático e garantindo-se o Accountability, em prol de uma boa governança.

3.3 Acordos binacionais e multilaterais com países fronteiriços podem maximizar as iniciativas de cada País nas áreas de desenvolvimento, integração e segurança.

83. A partir da edição dos Decretos s/nº, de 8 de setembro de 2010, e nº 7.496, de 8 de junho de 2011, esperava-se maior atuação e empenho do Brasil no estabelecimento de cooperação internacional com os países vizinhos da América do Sul nas áreas de desenvolvimento, integração e segurança da faixa de fronteira.

Figura 5 – Fóruns criados pelo Decreto 7.496/2011 e pelo Decreto s/n, de 8 de setembro 2010



Fonte: Elaborado pelo TCU

84. Observou-se, contudo, que não foram definidas, como produto de trabalho dos fóruns de implementação das políticas federais para a região de fronteira (Centro de Operação Conjunta, Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira e Núcleos de Fronteira nos 11 Estados fronteiriços, Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira), diretrizes de integração com países vizinhos para promoção do desenvolvimento socioeconômico e da segurança daquele espaço territorial, com base nas necessidades levantadas pelos grupos formados para atuação coordenada.

85. Os resultados dos questionários aplicados permitem a inferência de que, nos últimos três anos, realmente não houve demandas por celebração de acordos ou tratados com países limítrofes advindas das discussões promovidas no âmbito dos colegiados citados.

86. Embora o rol de entrevistados concentre-se nas atividades de segurança da fronteira, 43,9% responderam que não houve demandas ou as desconhecem.



87. Muito provavelmente os 56,1% que afirmaram ter havido demandas podem ter tomado como base as iniciativas de seus próprios órgãos para cooperações diretas, sem qualquer relação com o Plano Estratégico de Fronteiras – PEF ou com as atividades de desenvolvimento e integração desempenhadas pelos membros da CDIF.

88. Essa assertiva torna-se mais evidente pelos números trazidos pela segunda pergunta, na qual 75% dos entrevistados responderam que tais demandas haviam sido acolhidas pelo Ministério das Relações Exteriores, sendo que nesse mesmo Ministério afirmou-se não terem sido identificadas quaisquer reivindicações nesse sentido por parte dos coordenadores do PEF ou da CDIF. Aliás, a resposta obtida no Ministério da Integração Nacional também foi de que não houve demandas por acordos ou tratados partidas da CDIF.

89. Verifica-se que no Plano Estratégico de Fronteiras se estabelece a diretriz de integração com países vizinhos e o objetivo de realização de parcerias com essas nações para a prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira, por meio de ações de cooperação internacional, nos termos do art. 2º, inc. II; art. 3º, inc. IV; e art. 4º, inc. III, todos do Decreto 7.496/2011.

90. Por seu turno, à CDIF compete, conforme dispõe o Decreto s/nº, de 8 de setembro de 2010, definir critérios de ação conjunta governamental para o desenvolvimento e a integração na fronteira, podendo-se, por dedução lógica, concluir que operacionalizem suas atividades em parceria com os países limítrofes, tendo em vista a participação do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior nessa Comissão, assim como do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul – CODESUL, na condição de membro convidado.

91. Nesse sentido, para que se concretizem os resultados da política de integração sul-americana seria desejável adotarem-se medidas no âmbito do PEF e da CDIF, com o objetivo de se detalharem e compilarem as demandas necessárias para se efetivarem trabalhos conjuntos com órgãos congêneres nos países vizinhos, assim como ações compartilhadas, de interesse mútuo e em benefício da população local, a serem viabilizados por intermédio de acordos de cooperação.

92. Os Comitês de Fronteira também poderiam ser acionados, pois eles têm como atribuição a discussão dos mais variados temas ligados ao relacionamento de países fronteiriços com o Brasil em áreas ligadas à saúde, urbanismo, energia, segurança pública, vigilância agropecuária, transporte e regime especial tributário fronteiriço.

93. O aprofundamento da cooperação internacional teria impacto positivo na implementação das políticas definidas para aquele território, na medida em que propiciasse a realização de ações integradas indispensáveis para as iniciativas de promoção do desenvolvimento socioeconômico e da segurança da região.

94. Para a mudança dessa realidade, seria oportuno recomendar aos coordenadores da CDIF e do PEF, que se articulem com os diversos órgãos e instituições componentes, com vistas a, primeiramente, promoverem a sistematização das cooperações vigentes por áreas de atuação, de acordo com critérios pré-estabelecidos, para confrontá-los com as demandas necessárias para a concretização de trabalhos em parceria com os países limítrofes e, assim, definirem as prioridades a serem encaminhadas ao Ministério das Relações Exteriores a fim de celebrarem-se os acordos e tratados internacionais correspondentes.

95. Sabe-se, contudo, que tais providências, embora essenciais, ainda não serão suficientes, tanto porque dependem também das iniciativas e comprometimentos dos países vizinhos, como também pela possibilidade de negociações internacionais fundamentadas pelas demandas enviadas ao Itamaraty poderem ser prejudicadas pela sistemática de internalização de acordos/tratados ao direito pátrio atualmente utilizada pelo Governo Federal.



96. Com efeito, segundo informações obtidas de autoridades do MRE, na data em que se realizou a entrevista – outubro/2014, cerca de 250 decretos de promulgação de tratados, acordos ou atos internacionais estavam paralisados na Casa Civil da Presidência da República aguardando a promulgação presidencial para produzirem efeitos na ordem interna, não obstante, conforme informado por aquele Ministério, na maioria dos casos já existam efeitos de ordem externa, ou seja, obrigações entre os signatários.

97. Relatou-se, ainda, que a tramitação dos processos de decretos de promulgação do executivo, principalmente a partir de 2009, tem sido morosa, em decorrência da sistemática adotada. Todos os ministérios considerados interessados na matéria são ouvidos, sem prazo definido, ocorrendo casos de retorno do processo a ministérios em que houve substituição de Ministro de Estado.

98. Considerando o interesse do Brasil, externalizado por vários meios, de consolidar a faixa de fronteira como espaço de cooperação e integração cultural e comercial, garantindo a segurança da população, seria conveniente direcionar recomendação à Casa Civil da Presidência da República, para que envie esforços no sentido de aperfeiçoar a sistemática de tramitação de Mensagens ao Congresso e de Decretos de Promulgação de tratados, acordos ou atos internacionais de que trata o art. 49, I, da Constituição Federal/88, com vistas a tornar mais célere o processo de internalização das referidas normas no direito nacional.

99. Com essas deliberações espera-se a maximização das iniciativas de cada país no sentido de solucionar e atender as reivindicações das comunidades fronteiriças, bem como a promoção de objetivos conjuntos das nações vizinhas nas áreas de desenvolvimento, integração e segurança.

4 A formalização de uma lógica de intervenção e de um planejamento para as políticas da faixa de fronteira podem melhorar sua operacionalização em benefício da sociedade.

100. As políticas públicas devem possuir coesão interna. Assim, os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas. Nesse contexto, a política pública orienta-se por uma formulação geral que define sua lógica de intervenção e por planos que permitem operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas (Subitem 3.1.2 do Referencial TCU).

101. A resolução dos problemas que afligem a região de fronteira é complexa, por compreender a associação de um conjunto de programas em diversos setores da administração pública, no campo de ação de diferentes órgãos governamentais. Isso importa enfrentar dificuldades resultantes do conflito entre o objetivo geral – a redução das vulnerabilidades próprias da região de fronteira – e os interesses específicos dos órgãos governamentais envolvidos, que se enquadram dentro de suas competências institucionais.

102. O principal obstáculo a ser vencido é o de integrar e articular a atuação desses órgãos, de forma harmônica e coordenada, para que se alcancem os resultados que se pretende obter da conjugação dos esforços aplicados. E essa articulação passa, necessariamente, pelo alinhamento estratégico da programação orçamentária das ações pertinentes a cada um dos atores governamentais.

103. Verificaram-se fragilidades na lógica de intervenção integrada que abrange as políticas federais que compõem a atuação governamental na faixa de fronteira, em prejuízo do pertinente alinhamento de insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos desejados, relacionados às causas dos problemas a serem atacados.

104. Além disso, constatou-se a insuficiência de planos capazes de orientarem plenamente as ações dos diversos órgãos que atuam na região, com o estabelecimento de visão de futuro sobre

os propósitos nacionais para aquele território, os objetivos, indicadores e metas determinados, em níveis estratégicos, intermediários e operacional, as prioridades definidas e as etapas previstas, assim como os meios de controle a serem utilizados.

4.1 Uma lógica de intervenção para a faixa de fronteira formalizada pode alinhar insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos da ação governamental em benefício da sociedade.

105. Ante as fragilidades já apontadas relacionadas à institucionalização da política e à inexistência de um plano que contemple diretrizes, prioridades e objetivos gerais para as áreas que envolvam o desenvolvimento, a segurança e a integração da fronteira, a análise da lógica de intervenção só é possível quando baseada em inferências nos eventuais e supostos benefícios trazidos pelas respectivas políticas setoriais aplicadas à faixa de fronteira.

106. Desse modo e sem a formalização de uma estrutura lógica de atuação integrada que abranja as diversas políticas federais voltadas para a faixa de fronteira, fica prejudicada a análise do alinhamento dos componentes da política - insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos - em função dos problemas a serem enfrentados e das correspondentes causas identificadas para essa região, já diagnosticados em diversos documentos públicos.

Figura 6 – Alinhamento dos componentes da política



Fonte: Elaborado pelo TCU

107. Amplos estudos voltados para a região de fronteira, especialmente aqueles que integram os documentos 'Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira', de 2005, e 'Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira na fronteira', de 2010, em conjunto com os diagnósticos auferidos pela Comissão Especial do Gabinete de Segurança Institucional, sintetizados na Exposição de Motivos Interministerial/MRE/MI/SRI-PR - itens 5 a 7 e, ainda, na justificativa do PLS 380/2012 (atual PL 6.460/2013 – Câmara), foram suficientes para levantar os problemas específicos da fronteira ao longo desse território estratégico para o Brasil.

108. Destacam-se a baixa densidade demográfica, o baixo índice de IDH, questões relacionadas à violência, ao crime organizado, ao tráfico de armas e drogas, à exploração sexual, ao trabalho infantil, ao comércio ilegal, à falta de infraestrutura social e produtiva, dentre outros.

109. A constituição da Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - CDIF buscou oferecer solução aos problemas gerados, sobretudo pela fragmentação e desarticulação das políticas públicas que são aplicadas na região.

110. Após sua criação, respaldado pelo art. 2º do Decreto de 08 de setembro de 2010, o Ministério da Integração Nacional, enquanto órgão coordenador do CDIF, elaborou uma proposta, ainda não aprovada, que explicita a lógica de intervenção das políticas federais direcionadas à fronteira.

111. Com efeito, o documento denominado 'Texto para discussão do Plano de Desenvolvimento Regional e Sustentável para a Faixa de Fronteira – Plano Brasil Fronteira', que inclui ações ligadas ao desenvolvimento, à integração e à segurança na faixa de fronteira, evidencia elementos que representam a atuação da ação pública desde a obtenção dos recursos até a geração dos impactos provenientes dos produtos e serviços.



112. *Todavia, embora tenha sido publicado em dezembro de 2012, esse plano não foi oficializado, sob o argumento de que ainda necessita de detalhamentos e aperfeiçoamentos, conforme se depreende da Memória da IV Reunião Extraordinária da CDIF, ocorrida em 11/03/2013.*

113. *Ressalte-se que os planos de desenvolvimento e integração dos 11 Estados fronteiriços da federação já foram elaborados e apresentados, com base no art. 2º, inciso IV, do Decreto de 8 de setembro de 2010.*

114. *De qualquer forma, não foram localizados outros instrumentos que fornecessem detalhamentos executivos dos projetos a serem implementados e que descrevessem os objetivos geral e específicos, para se atacarem os problemas associados às ações e atividades a serem realizadas e suas causas, seguindo orçamentos e estratégias de financiamentos definidos dentro da área de abrangência delimitada para se alcançarem os resultados esperados.*

115. *Nos termos do art. 2º do Decreto s/n de 8 de setembro de 2010, cabe aos órgãos e instituições integrantes da CDIF, sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, promover a discussão, o detalhamento, o aperfeiçoamento e a operacionalização dos planos e objetivos das políticas federais para a faixa de fronteira, seja pela materialização das ações do Plano Brasil Fronteira, ou outro instrumento considerado adequado, relativamente ao desenvolvimento e integração da região e, conforme se depreende do art. 3º c/c art. 9º do Decreto 7.496/2011, alterado pelo Decreto 7.638/2011, estabelecer, junto aos coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras, a interface com as ações de segurança.*

116. *Saliente-se que a CDIF é composta por dezoito ministérios ligados às ações de desenvolvimento regional e integração internacional, além da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, os quais reúnem, em conjunto, as competências necessárias para a materialização de planos e objetivos para as políticas federais voltadas para a região de fronteira.*

117. *Do mesmo modo, os três Ministérios que coordenam o Plano Estratégico de Fronteiras e que também compõem a CDIF, são responsáveis pelo planejamento, execução e avaliação das ações necessárias à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão dos delitos transfronteiriços.*

118. *Em que pese a área de segurança ter assumido papel de destaque dentre as políticas federais implementadas na faixa de fronteira, não se pode afirmar que o Plano Estratégico de Fronteiras seja suficiente para orientar plenamente as ações dos diversos órgãos que o compõem, notadamente por não se terem estabelecido os recursos necessários (dinheiro, pessoal, material, sistemas), a sequência das atividades e a previsão de etapas de realização de objetivos e metas.*

119. *Há que se considerar, ainda, que esse plano limita-se a fortalecer as atividades relacionadas à segurança da fronteira, sem, contudo, evidenciar com clareza qual o resultado esperado que refletiria a mudança desejada, fato que repercute no encadeamento lógico necessário para atacar o problema.*

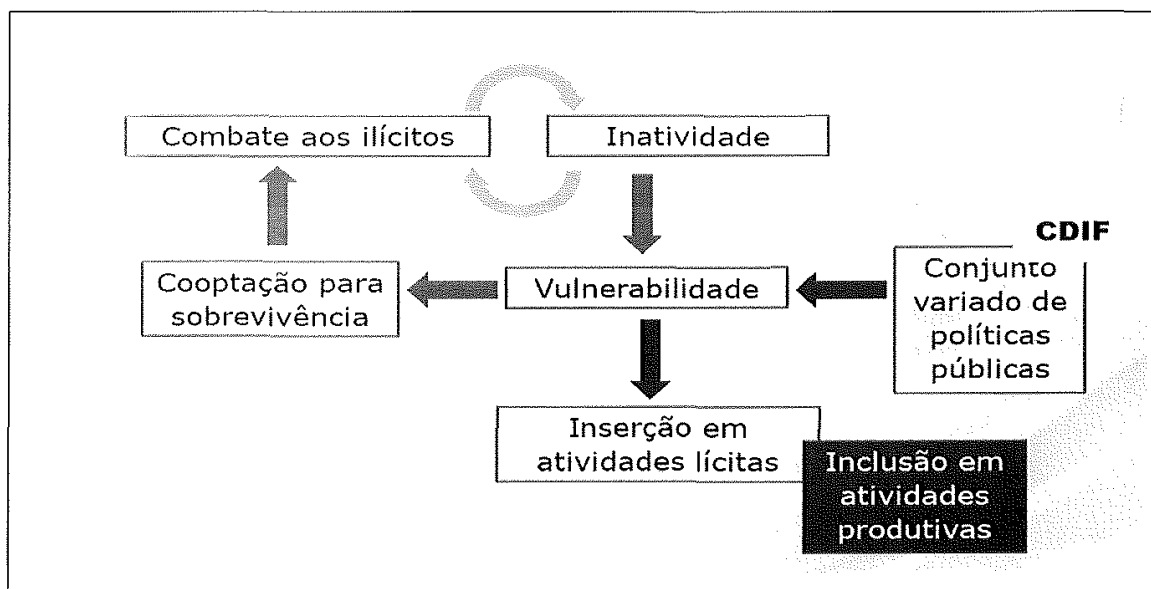
120. *Nesse contexto, observa-se que o arranjo institucional praticado para as políticas federais na faixa de fronteira, com prioridade para a área de segurança e pouca ênfase na sua coordenação com as atividades de desenvolvimento e integração, traduzido pela insipiência de formalização de planos e objetivos por parte da CDIF, não se harmoniza com a sequência de intervenção adequada para o enfrentamento dos problemas já diagnosticados.*

121. *A propósito dessa análise, percebe-se a necessidade de superação da estratégia vigente, com vistas a adotar o critério que melhor atenda aos problemas que afligem a região, sopesando-se segurança e desenvolvimento.*

122. Entende-se que para haver segurança faz-se necessária a vivificação da faixa de fronteira e a promessa de desenvolvimento, com geração de emprego e renda.

123. A figura a seguir traduz bem o quadro que se pretende combater com políticas de incentivo ao desenvolvimento social e econômico em detrimento às atividades ilícitas que se propagam na região.

Figura 7 – Ação esperada das políticas públicas



Fonte: Blog da CDIF - <http://cdfif-documentos.blogspot.com.br/>

124. Percebe-se, contudo, que as áreas de fronteira ganharam destaque no debate público, fato que tem exigido atenção redobrada do governo para o controle da violência e dos mercados ilegais. Em via contrária, as demandas por integração com os países vizinhos pressionam a necessidade de se alavancar o comércio internacional, que traz consigo a elevação do fluxo de pessoas e mercadorias.

125. Para equacionar essa questão e buscar soluções para as oportunidades e desafios já mapeados seria indicada a montagem de uma cadeia de valor que contemplasse o desenvolvimento socioeconômico da região, a sua segurança e a integração sul-americana, de maneira a se progredir nos rumos da visão de futuro estabelecida.

126. A ausência de um instrumento que permita visualizar o encadeamento dos componentes da política pública - insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos - inviabiliza o processo que facilite o planejamento geral e a comunicação do que se pretende alcançar e de qual o funcionamento se espera, dentro de um horizonte temporal definido, em todas as áreas envolvidas.

127. Nesse sentido, em que pesem os percutientes estudos e pesquisas produzidos sobre a fronteira, que deram origem a amplos diagnósticos, destacados, inclusive, em uma proposta elaborada pelo Ministério da Integração Nacional, onde se inseriram a visão de futuro, diretrizes e objetivos para que se promova o desenvolvimento socioeconômico sustentável da região e sua integração cultural e comercial com os vizinhos sul-americanos, não houve uma articulação dos membros integrantes da CDIF, incluindo-se os coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras, no sentido de se formalizar um instrumento que caracterize uma lógica de intervenção das políticas federais para a faixa de fronteira, seja o Plano Brasil Fronteira ou outro que se considere adequado, no qual se identifiquem os efeitos decorrentes de sua implantação e dos principais



mecanismos necessários à realização da política pública, além da delimitação precisa do público-alvo, com associação a produtos e resultados esperados.

128. *Para suprir essa lacuna, sugere-se recomendação à Presidência da República para que se articule com os membros integrantes da CDIF, incluindo-se os coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras, com a finalidade de se editar um instrumento formal que consolide os elementos necessários para a caracterização de uma lógica de intervenção das políticas federais aplicadas à faixa de fronteira, sob os aspectos de desenvolvimento socioeconômico, segurança e integração, de forma a alinhar insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados.*

129. *Espera-se que a formalização desse instrumento possa tornar explícito o funcionamento da política adotada e servir de referência principal à gestão, além de objeto imprescindível à sua avaliação. Também deve propiciar ambiente adequado para a formatação de um planejamento estratégico que oriente a operacionalização de suas ações, elevando as chances de sucesso na resolução dos problemas e causas identificadas nos diversos estudos realizados sobre o tema.*

4.2 A existência de um planejamento estratégico para a faixa de fronteira pode incentivar e aprimorar a coordenação dos órgãos governamentais e facilitar a consecução de seus objetivos.

130. *Ainda não está declarada uma visão estratégica de longo prazo sobre a atuação governamental relativa às questões de fronteira.*

131. *Não foi localizado um normativo vigente que explicita as prioridades, objetivos e metas a serem alcançados pelo conjunto de políticas federais que são executadas pelos órgãos integrantes do Plano Estratégico de Fronteiras - PEF e membros da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF.*

132. *Observa-se que o Plano Brasil Fronteira, elaborado pelo Ministério da Integração Nacional e levado para discussão junto aos demais integrantes da CDIF, reúne parte desses elementos direcionadores da estratégia, mas não foi sequer oficializado, sob a justificativa de que ainda carece de aperfeiçoamentos, participação efetiva e consenso dos membros que compõem aquela Comissão.*

133. *Nem mesmo a área ligada à segurança na fronteira demonstrou possuir processo formal de formulação e implementação do PEF que contemple objetivos estratégicos de curto, médio e longo prazos, metas e respectivos indicadores de desempenho.*

134. *Na manifestação recebida do Ministério da Justiça, este asseverou que o PEF estaria refletido em seu Mapa Estratégico, elaborado para o período de 2011 a 2014, de onde se extrairiam oito objetivos para cujas implementações foram estabelecidos objetivos e metas constantes do Plano Plurianual – PPA 2012-2015. Advertiu, contudo, que algumas metas daquele Ministério, de seus órgãos e entidades vinculadas, com abrangência no território nacional, perpassam a faixa de fronteira, embora contribuam para o PEF.*

135. *Esse argumento não merece prosperar, porque o planejamento estratégico referido é do próprio Ministério da Justiça e não de uma política de segurança e controle estabelecida para a fronteira que congregue a participação de órgãos não vinculados àquela Pasta, a exemplo da Receita Federal do Brasil.*

136. *Ademais, a existência dos programas no PPA não é evidência de que as ações estejam bem formuladas e planejadas. Ao contrário, é um sinal de que o governo reconhece a necessidade de agir, conquanto não tenha se estruturado de forma adequada para isso.*

137. *O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, sob a forma de um agregado sintético de programas temáticos que deveriam refletir as políticas públicas. Entretanto, ele não faz*



às vezes do planejamento estratégico de uma política ou órgão, pois não tem os elementos para isso, nem tampouco serve como plano de orientação da gestão em qualquer horizonte temporal.

138. É por essa razão que as várias áreas de atuação do governo federal, ainda que dispondo de programas temáticos no bojo do PPA, têm seus planos próprios, com diferentes escopos e abrangências, conforme as necessidades peculiares ao setor. A título de exemplo, pode-se citar o Plano Nacional de Saúde, o Plano Nacional de Educação, o Plano Nacional de Logística e Transporte, entre outros.

139. De forma geral, o conjunto de indicadores, objetivos e metas apresentado em cada programa temático do PPA não é suficiente para exprimir a intervenção governamental no setor correspondente. Em regra, o programa temático inclui um recorte sucinto desses elementos, não suprimindo as necessidades de orientação da gestão e de transparência para a sociedade.

140. Embora o PPA forneça alguns elementos próprios de um plano, por suas características e propósitos especiais ele tem um caráter sintético e aglutinador de vários programas. Assim, ele não está apto a substituir planos mais detalhados em diversos níveis, capazes de relacionar itens como:

- Visão estratégica sobre os propósitos nacionais na região de fronteira;
- Objetivos, indicadores e metas, de nível estratégico, intermediário e operacional, essenciais para a orientação da gestão e acompanhamento dos esforços e resultados;
- Previsão dos recursos destinados à política, incluindo montantes orçamentários e outras formas de financiamento (ex.: renúncias de receita, empréstimos), pessoal qualificado, infraestrutura física, sistemas de informação, entre outros;
- Sequenciamento e priorização de ações e objetivos;
- Previsão de meios de controle sobre a intervenção governamental; e
- Planejamento em horizonte superior a quatro anos.

141. Ultrapassada essa questão, retoma-se ao tema em análise, qual seja a ausência de um documento que evidencie a operacionalização das ações necessárias, fundado na definição de objetivos e metas precisos e coerentes entre si e com a visão estratégica da política.

142. Neste ponto, vale notar que até o presente momento ainda não há um plano oficial que explicita a estratégia adotada para que se estruture, no longo prazo, uma base produtiva na faixa de fronteira que garanta seu desenvolvimento socioeconômico de forma sustentável, em cooperação com os países vizinhos.

143. A aparente falta de prestígio a essas ações por parte do Governo Federal pode ser concluída a partir da análise do Plano Plurianual 2012-2015 e dos valores previstos e realizados nas Leis Orçamentárias Anuais de 2012 a 2014, haja vista a baixa materialidade dos recursos destinados para o Objetivo 0765 do Programa 2043 – Integração Sul-Americana, o qual propõe-se a estimular o desenvolvimento socioeconômico e a integração das regiões inseridas na faixa de fronteira mediante políticas públicas que tenham em conta sua singularidade e seu caráter estratégico para a integração sul-americana, sobretudo no fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos e na promoção do acesso a políticas sociais pelas populações fronteiriças.

144. De fato, para esse Objetivo são consignados no PPA 2012-2015 apenas R\$ 12,3 milhões, dos quais foram efetivamente desembolsados irrisórios R\$ 352.817,60 no exercício de 2012 e nada em 2013 e 2014.



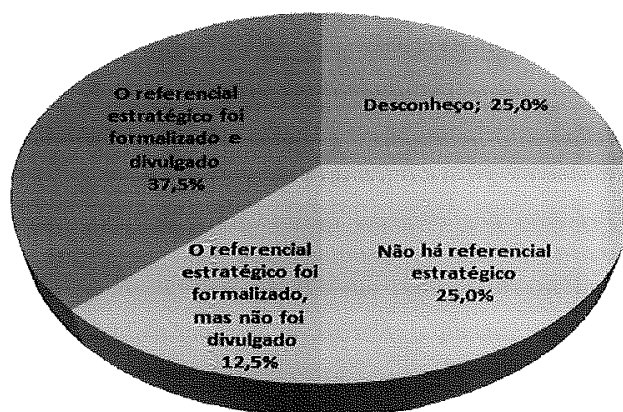
145. *A exígua aplicação de recursos parece desmotivar a participação efetiva e reduzir o interesse dos membros da CDIF, que, desde sua criação, contou com poucas reuniões e iniciativas, especialmente aquelas advindas dos Núcleos de Fronteira já instalados.*

146. *Por outro lado, nesse período, as medidas para se garantir a segurança da fronteira, representadas pelo PEF, têm sido implementadas com maior intensidade, em busca da atuação integrada dos órgãos nacionais e estrangeiros envolvidos.*

147. *Não se observou, contudo, unidade de objetivos estabelecida para o conjunto de órgãos parceiros responsáveis pelo alcance dos resultados nesse campo de atuação.*

148. *Os resultados dos questionários aplicados demonstram essa condição, haja vista a variação das respostas obtidas, fato que sugere a ausência de alinhamento entre os pares.*

Gráfico 3: Com relação à existência de um referencial estratégico específico para o Plano, que contemple a identificação do negócio, missão, visão e valores estratégicos:



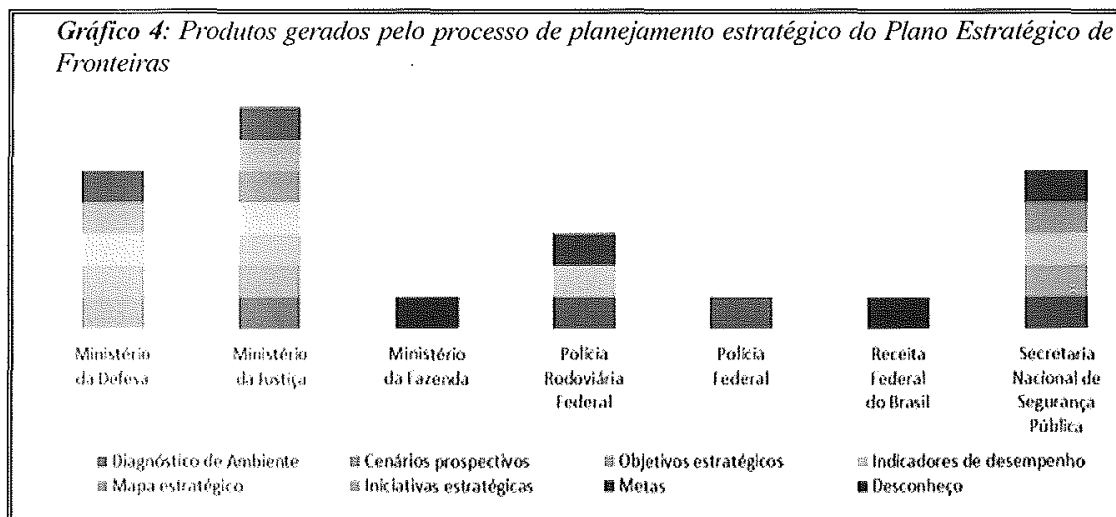
Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em Outubro/2014

149. *Com efeito, 50% dos entrevistados que fazem parte da alta administração dos órgãos no âmbito do Ministérios da Defesa, Justiça e Fazenda, ao serem questionados sobre a existência*

150. *de um referencial estratégico específico para o PEF, que contemple a identificação do negócio, missão, visão e valores estratégicos, responderam desconhecer ou não haver tal referencial.*

151. *Cabe destacar que aqueles que responderam afirmativamente a essa questão, fundamentaram-se no PPA 2012-2015.*

152. *Outro item que reflete a desarmonia dos órgãos parceiros e/ou ausência de informação sobre o assunto refere-se àquele em que os membros da alta administração foram instados a indicarem os produtos gerados pelo processo de planejamento estratégico do PEF, conforme ilustra o gráfico a seguir:*



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em Outubro/2014

153. Essa situação é preocupante, na medida em que as unidades que representam os diversos níveis operacionais dos órgãos, mais precisamente aquelas que se situam na base da cadeia hierárquica, não compreendem a estratégia adotada para a política, fato que compromete a distribuição adequada de responsabilidades de cada um dos atores envolvidos, a coordenação necessária para o atingimento dos objetivos coletivos e o próprio controle do desempenho e resultados alcançados.

154. Dessa forma, sem o devido direcionamento estratégico, as gestões das unidades operacionais caminham isoladas, em meio às suas atribuições institucionais e se desalinham entre si, em prejuízo à integração pretendida e essencial para minimização dos problemas existentes.

155. O planejamento deve ser abrangente, no sentido de se englobar tanto os esforços quanto os resultados propostos, presumindo-se que esforços desalinhados dificultam o desempenho dos órgãos e, por consequência, prejudicam o alcance dos objetivos definidos.

156. Reinado Dias, em 'Políticas públicas: princípios, propósitos e processos' (2012), salienta, na mesma linha, 'in verbis':

'O estabelecimento de prioridades, objetivos e metas a serem alcançados constitui espinha dorsal de uma política pública, e sinaliza a todos quais são os parâmetros pelos quais se orientar'.

157. A ausência de um referencial estratégico formulado de maneira compartilhada compromete a comunicação das diretrizes pela alta administração, a capacidade de se influenciar e mobilizar pessoas, a demarcação clara de competências, áreas e níveis de responsabilidade, a definição detalhada de procedimentos e do dimensionamento adequado de recursos humanos e materiais, bem como o desdobramento de resultados em ações e processos que se submetam a regimes de monitoramento.

158. Atribui-se aos obstáculos culturais e às dificuldades de integração entre os órgãos o fato de não ter sido desenvolvido um modelo que indique os rumos da política pública a ser implementada, determinada por um estado futuro desejado, diretrizes, objetivos, metas e indicadores democraticamente selecionados pelos membros responsáveis pela implantação das políticas federais, seja para o desenvolvimento socioeconômico ou para a segurança da região de fronteira.



159. *Uma medida considerada fundamental para se obter o sucesso da governança seria sugerir-se à CDIF, bem como aos coordenadores do PEF, que convoquem seus membros a debaterem em torno de um processo de planejamento para as políticas federais voltadas para a faixa de fronteira, que envolvam as áreas de desenvolvimento, segurança e integração da região, de forma unificada ou setorializada, com a definição consensual dos objetivos coletivos e individuais a serem alcançados, respectivas metas e indicadores relacionados, de acordo com as prioridades estabelecidas, com a finalidade de formalizar instrumento de orientação estratégica a ser utilizado pelos órgãos que executam a política, de maneira legítima, facilitando, com isso, os procedimentos de monitoramento e avaliação, assegurando-se, também, a transparência sobre como os produtos e serviços estarão sendo prestados à sociedade.*

160. *Tais providências permitirão a visualização geral e detalhada da estratégia adotada, o acompanhamento das dificuldades enfrentadas, dos avanços e desempenhos obtidos e a definição precisa de papéis e responsabilidades, além de induzir os órgãos que atuam na fronteira a exercerem suas atividades de forma coordenada, com suporte em incentivos institucionais decorrentes do pacto de metas coletivamente decidido.*

4.3 A consolidação de ações voltadas para a fronteira em plano específico, com sequenciamento de atividades e alocação de recursos necessários, facilitaria o processo de tomada de decisão e traria maior sustentabilidade para a política.

161. *Não há planos específicos para a fronteira que reúnam as ações dos diversos órgãos que atuam na região e estabeleçam a programação de atividades a serem realizadas, em etapas, com alocação de recursos, incluindo orçamentos para projetar e orientar as providências necessárias.*

162. *O Plano Estratégico de Fronteiras limitou-se a criar mecanismos que incentivem a integração entre órgãos, em todos os níveis da federação, para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços, sem, contudo, trazer na sua operacionalização, o detalhamento das prioridades, o cronograma que sequencie e delimite as ações no tempo, com os recursos materiais e financeiros correspondentes.*

163. *No âmbito da CDIF chegou-se a produzir um texto para discussão de um plano de desenvolvimento para a faixa de fronteira, no qual se propôs a organização em programas, destacando-se ações prioritárias a serem implementadas em carteiras de curto, médio e longo prazos.*

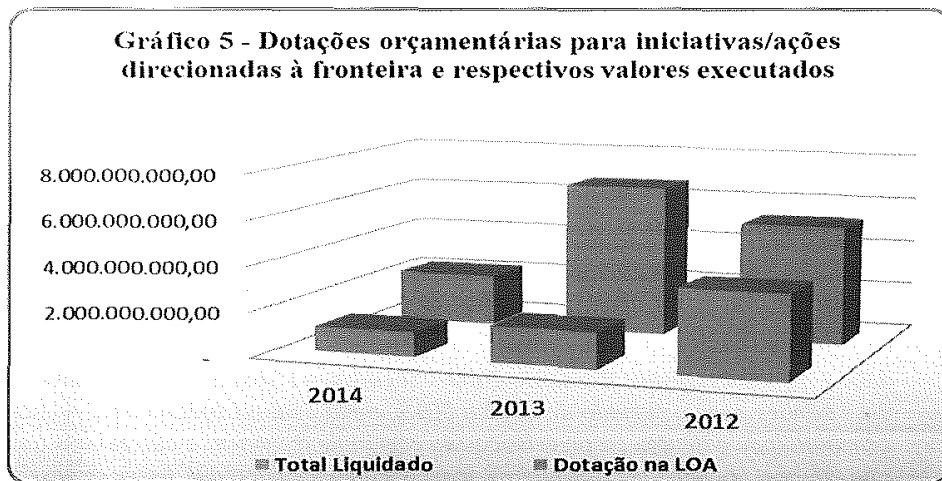
164. *Todavia, tal documento, que ainda carecia de maiores discussões e detalhamentos, não foi adiante.*

165. *Dessa forma, os dirigentes dos órgãos entrevistados recorrem ao PPA para justificarem a forma pela qual realizam o acompanhamento da implementação da política, por ser um instrumento que organiza a atuação governamental por intermédio de programas temáticos compostos por objetivos, metas, indicadores, valores globais e de referências.*

166. *Ocorre, porém, que o PPA, na concepção atual, não garante a previsibilidade total de recursos destinados à política, incluindo montantes orçamentários, pessoal, materiais, sistemas etc.*

167. *Além disso, as metas atualmente são definidas apenas para o final do plano plurianual, sem um escalonamento que conduza a um planejamento anual de realizações.*

168. *Soma-se a isso o fato de que os valores programados nas leis orçamentárias, que deveriam seguir as estimativas do PPA, não vêm sendo liberados conforme previsto. Ao contrário, o baixo índice de desembolso tem sido fator comprometedor para as políticas federais aplicadas à região de fronteira.*



Fonte: Elaborado pelo TCU

169. Com efeito, observa-se que as LOAs - Leis Orçamentárias Anuais de 2012 a 2014 não contemplaram parte significativa das iniciativas contidas no PPA para esse fim, identificadas conforme exposto no item 2.5.4 do Projeto de Auditoria anexo (Apêndice e), em aparente descompasso entre os planejamentos de médio e curto prazo.

170. No exercício de 2012, incluídos os valores pagos em exercícios posteriores, 69,8% do orçamento de ações voltadas para a fronteira ou que a contemplem foi executado; no exercício de 2013 somente 23,9% de ações dessa natureza foram liquidadas e, no exercício de 2014, até 17/12/2014, a efetivação das despesas orçadas foi de apenas 48,1%, o que cria expectativa negativa quanto à possível solução dos problemas existentes.

171. Em grande parte isso se deve ao fato de o planejamento atualmente realizado ser vago, suscetível a externalidades diversas e não permitir a fixação de prioridades entre as iniciativas determinadas e a programação da alocação de recursos, segundo um cronograma financeiro pré-definido, dificultando, destarte, o estabelecimento do necessário alinhamento estratégico entre os objetivos a serem perseguidos.

172. Vale lembrar, por oportuno, que o PPA 2012-2015 estabelece como um de seus princípios a responsabilização compartilhada, sem esclarecer quais são os atores envolvidos, situação que tende a intensificar a fragmentação das despesas, com cada órgão comprometido com suas próprias tarefas.

173. Essa condição vai de encontro com a sinergia desejada, a ser constituída com alicerce nas relações institucionais e articulações entre as esferas de governo, em todas as fases do ciclo de políticas públicas voltadas para a fronteira.

174. Dessa forma, as interdependências em um conjunto de órgãos que executam uma política pública ocorrem em função da distribuição de recursos entre seus membros. A participação de cada órgão deriva diretamente da quantidade de recursos disponíveis que lhe é consignada.

175. No caso das políticas federais para a região de fronteira pode-se observar que há uma fatia considerável de recursos concentrados para a área de segurança, em detrimento às ações voltadas para o desenvolvimento e integração a região. Isso restringe o número de atores envolvidos na rede de políticas que efetivamente se interessam por essas ações.



176. O programa temático 2043 – Integração Sul Americana, por exemplo, tem estimativa geral de gastos no valor total de R\$ 12,3 milhões, destinados, principalmente, a estimular o desenvolvimento socioeconômico e a integração das regiões inseridas na faixa de fronteira.

177. Apesar de esse reduzido montante constituir-se em um desafio, dada a complexidade envolvida na consecução dos dois objetivos propostos, no exercício de 2012 foram executados 6,1% dos valores previstos e as leis orçamentárias de 2013 e 2014 sequer consignaram quaisquer recursos para esse fim.

178. Esses números da execução orçamentária, assim como outros citados no item 2.5.4 do Projeto de Auditoria anexo (Apêndice e) mostram que os valores declarados no PPA guardam pouco compromisso com a real aplicação dos recursos nos programas.

179. O Programa Temático 2070 – Segurança Pública com Cidadania, com estimativa de R\$ 14,9 bilhões para o período de 2012 a 2015, conta com o Objetivo 0825 – ‘Aprimorar o combate à criminalidade e ilícitos característicos da região de fronteira’ e outros dois objetivos – 0828 e 0830 que também contemplam a fronteira, mas têm alcance nacional, o que impossibilita a determinação dos gastos totais na área de segurança pública para aquela região.

180. Já no programa temático 2057 – Política externa, identificaram-se ações possivelmente ligadas à integração com os países vizinhos dentro dos objetivos ‘0900 - Aprofundar a agenda de relacionamento do Brasil com os países com os quais mantém relações diplomáticas ...’ e ‘0901 - Aprofundar a participação nos esforços de reforma da governança e a agenda de relacionamento com os organismos políticos multilaterais dos quais o País é membro ...’.

181. Entretanto, com exceção apenas das ações ‘6093 - Relações e Negociações com os Países do Tratado de Cooperação Amazônica e no Departamento Ultramarino da Guiana Francesa’, ‘6284 - Relações e Negociações com os Países-Membros do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL e Associados’ e ‘2536 - Demarcação de Fronteiras’, não é possível identificar outras iniciativas ou ações específicas para ligação com os países vizinhos, ou seja, não há diferenciação entre os recursos alocados à relação com as nações vizinhas e aqueles destinados a quaisquer outros países não fronteiriços ou aos organismos políticos bilaterais ou multilaterais de que o Brasil faz parte.

182. É importante observar que, conquanto não haja, a menos das ações acima mencionadas, individualização orçamentária dos recursos para o relacionamento com os países limítrofes, existem na estrutura do MRE unidades dedicadas exclusivamente a essa função: Divisão da América Meridional I (Argentina e Uruguai); Divisão da América Meridional II (Bolívia e Paraguai); Divisão da América Meridional III (Peru, além de Chile e Equador); Divisão da América Meridional IV (Colômbia, Guiana, Suriname e Venezuela); Departamento da América do Sul I, Departamento da América do Sul II e Coordenação-Geral das Comissões Demarcadoras de Limites.

183. Além dos programas temáticos retro citados, cuja fonte é o orçamento fiscal e da seguridade social, há diversas ações esparsas de investimentos para a faixa de fronteira, porém de difícil identificação e consolidação no PPA, uma vez que estão entremeadas em iniciativas de alcance nacional, sem considerar as peculiaridades e necessidades específicas da região de fronteira.

184. Nesse contexto, ante a imprecisão de informações sobre fontes de recursos e de total de investimentos para a faixa de fronteira, tanto no orçamento fiscal e de seguridade social, quanto no orçamento de investimentos, compromete-se o gerenciamento, a tomada de decisão e a própria aferição de retorno desses investimentos por parte do Congresso Nacional e do Executivo.



185. Ademais, apesar de terem sido previstos fóruns de implementação das políticas federais para a faixa de fronteira nos Decretos s/nº, de 8 de setembro de 2010, e nº 7.496, de 8 de junho de 2011, não há, explicitamente, uma instância de consolidação e de controle das fontes de recursos para a implementação das iniciativas relacionadas ao seu desenvolvimento, integração e segurança.

186. Dessa forma, como alternativa para minorar os efeitos da imprevisibilidade de recursos, sugere-se recomendar aos Ministérios coordenadores da CDIF e do Plano Estratégico de Fronteiras que identifiquem em um plano consolidado, complementar ao PPA, a previsão de recursos destinados à política aplicada à fronteira, incluindo montantes orçamentários e outras formas de financiamento, pessoal qualificado, infraestrutura física, sistemas de informação, e outros que se fizerem necessários à implementação dos programas relacionados ao desenvolvimento, integração e segurança da região.

187. Espera-se que a previsão de recursos destinados adequadamente realizada nesses moldes possa sistematizar o controle de gastos, indicar as prioridades e trazer clareza ao sequenciamento de atividades propostos ao longo do tempo, de forma complementar ao que se programa no PPA, de forma a se criar ambiente propício para que os responsáveis pelo gerenciamento e tomada de decisão possam atuar devidamente e assegurar a continuidade e sustentabilidade das intervenções definidas.

5 Análise dos comentários dos Gestores.

188. Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010 e alteradas pela Portaria TCU 168/2011; nos parágrafos 148, 174 e 185-189 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU 144/2000 e revisado pela Portaria Segecex 4/2010, encaminhou-se, por meio dos Ofícios de números 0235 a 0243/2015-TCU/SECEX-MS, respectivamente, aos titulares do Ministério da Defesa, Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda, Ministério da Integração Nacional, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Secretaria Nacional de Segurança Pública e Secretaria da Receita Federal uma via da versão preliminar deste Relatório de Auditoria para comentários que julgassem apropriados.

189. Depois de concedidas as prorrogações de prazo solicitadas por alguns dos órgãos, foram recebidas nesta Secretaria as manifestações do Ministério da Defesa, Ministério da Justiça, Ministério da Integração Nacional, Ministério das Relações Exteriores e Secretaria da Receita Federal.

190. Não houve manifestação do Ministério da Fazenda, que se fez representar pela Secretaria da Receita Federal, nem, tampouco, do Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal e Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgãos subordinados ao Ministério da Justiça, que respondeu em um único documento.

191. O expediente do Ministério da Defesa limitou-se a informar que o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas não tem quaisquer considerações ou sugestões a apresentar.

192. Já o Ministério da Justiça elencou diversos processos de planejamento interno que, embora ainda não concluídos, já apontam para a necessidade de ajustes na política para a faixa de fronteira e apresentou uma síntese do alcance, pela DPF, DPRF e SENASP, das metas estabelecidas no PPA 2012-2015 para o Objetivo 0825 – ‘Aprimorar o combate à criminalidade e ilícitos característicos da região de fronteira’. No que se refere ao Relatório de Auditoria, não contestou ponto algum, apenas sugeriu retificação do número de cidades-gêmeas citado no relatório, 28, para ajustar-se ao conceito firmado na Portaria MI nº 125, de 21 de março de 2014, segundo o qual o número de cidades-gêmeas é 30. Complementarmente, o Departamento de Polícia



Federal encaminhou cópia da Portaria nº 4453/2014-DG/DPF, de 16 de maio de 2014, para que fosse atualizado o seu Plano Estratégico constante no Projeto de Auditoria.

193. Por sua vez, o Ministério da Integração Nacional teceu comentários complementares a alguns pontos do relatório e como único reparo, referente ao item II.d das recomendações propostas, ressaltou que não existe qualquer relação de subordinação entre os membros da CDIF e o MI, embora este esteja encarregado da coordenação da Comissão. Ainda observou que, no tocante às demandas dos Estados e Municípios da fronteira por acordos internacionais, percebe-se a existência de duas grandes prioridades: a efetivação e operacionalização dos acordos já firmados - que já é objeto da recomendação do item I - e a criação de condições legais que confirmem aos municípios maior autonomia para promoverem cooperação internacional com seus vizinhos, em áreas relacionadas às suas competências constitucionais.

194. Em sua manifestação, o Ministério das Relações Exteriores fez diversas sugestões quanto à redação de parágrafos deste Relatório e do Projeto de Auditoria, as quais, sempre que pertinentes, foram acatadas no texto definitivo. Merece menção o comentário concernente aos parágrafos 165, 166 e 168 do Projeto de Auditoria, em que se sugere revisar as informações de execução orçamentária ali contidas. Esclarece-se que, como observado nos parágrafos 149 a 152 daquele documento, os valores citados compreendem apenas as somas das dotações e liquidações correspondentes às ações identificadas como atinentes à fronteira, o que pode ser visualizado na planilha 'Execução Orçamentária', Apêndice b do Projeto de Auditoria anexo.

195. A seu turno, a Secretaria da Receita Federal apontou necessidade de correção - já realizada - na quantidade de auditores-fiscais informada no parágrafo 103 do Projeto de Auditoria (Apêndice e) e informou que participa das reuniões da CDIF na qualidade de representante do Ministério da Fazenda, com vistas à articulação com os demais órgãos de controle fronteiriço para implementar as ações de desenvolvimento voltadas à faixa de fronteira.

6 Conclusão

196. São grandes os desafios enfrentados pelo conjunto de políticas públicas de naturezas transversais que alcançam a fronteira brasileira, sobretudo pela complexidade de áreas envolvidas, com elevados graus de interferências mútuas, sob esforços coordenados constituídos em multiníveis.

197. Neste trabalho, pretendeu-se fornecer um diagnóstico do estágio de desenvolvimento em que se situa o sistema de governança inserido nessas políticas, notadamente, nesta primeira fase, dos seus componentes relacionados a institucionalização, planos e objetivos.

198. Preliminarmente, observou-se não existir uma política pública institucionalizada em lei para orientar de forma integrada a atuação governamental relativa às questões de fronteira, fato que concorre para que várias fragilidades prevaleçam em prejuízo aos impactos desejados.

199. Os estudos desenvolvidos no âmbito do Ministério da Integração Nacional e do Conselho Nacional de Defesa foram suficientes para se auferir o diagnóstico daquela área, gerar propostas de ações e justificar o estabelecimento de uma política nacional que consolide os instrumentos necessários para a promoção do desenvolvimento, integração e segurança da faixa de fronteira.

200. No Congresso Nacional discute-se projeto de lei nesse sentido, embora não se perceba sua prioridade, ao passo que o Executivo Federal, limitado ao seu poder de regulamentar a atuação dos órgãos envolvidos, também não se articulou devidamente para mitigar os efeitos da indefinição clara e formal dos papéis e responsabilidades de cada um dos atores que implementam a política.



201. *A medida indicada para contornar a questão, sem desconsiderar as iniciativas requeridas para a aprovação da lei que institua a política nacional de fronteira, é a definição conjunta de um formato de coordenação de ações que evidencie as funções de cada órgão, de forma a tornar perceptíveis os deveres individualizados necessários ao alcance da sinergia esperada.*

202. *No que tange à promoção da integração sul-americana, tanto para dinamização do desenvolvimento quanto para a segurança na região, percebe-se que não se estabelecem parcerias originadas em demandas trazidas pelos fóruns de implementação das políticas federais voltadas para a faixa de fronteira.*

203. *Em uma zona onde se quer incentivar a cooperação comercial, o livre trânsito de pessoas, o compartilhamento de trabalho e de serviços entre países com diferenças socioeconômicas significativas e que, portanto, requer a intensificação de medidas de segurança, é desejável a aceleração dos procedimentos para efetivação de acordos internacionais que deem suporte à aproximação das instituições congêneres para que juntas, possam melhor tratar os interesses comuns e atender às reivindicações das comunidades fronteiriças.*

204. *A sistematização dos acordos binacionais e multilaterais é uma alternativa proposta para que se possam avaliar os termos vigentes em confronto com as demandas levantadas por ocasião das políticas definidas.*

205. *Outrossim, sugere-se alertar a Casa Civil acerca da necessidade de se aprimorar os procedimentos de formalização de acordos internacionais com os países vizinhos, dando-se atenção especial às etapas de tramitação que ora são praticadas, com vistas a tornar mais célere o seu processo de internalização.*

206. *A adoção das recomendações oferecidas trará maior legitimidade ao arcabouço normativo que sustenta a política nacional de fronteiras e fortalecerá os elementos relacionados à institucionalização, quais sejam normas, padrões e procedimentos que definam as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos.*

207. *Outro ponto verificado e considerado essencial para que se possa demonstrar, com transparência, a organização das ações da política e suas prioridades, de forma articulada com os resultados esperados e a estratégia governamental adotada, diz respeito à insuficiência de planos formulados para direcionar a atuação dos diversos órgãos, embasada na visão de futuro declarada, a ser perseguida por intermédio de objetivos e metas propostos.*

208. *Propõe-se a formalização de um instrumento que preveja as atividades necessárias e os recursos correspondentes para a sua realização, de forma logicamente encadeada, com os resultados que a política se propõe a realizar.*

209. *Além disso, apresenta-se como boa prática a pactuação de um referencial estratégico para a política, setorizado ou não, com a definição consensual de objetivos e metas, assim como a indicação de formas de medição dos resultados e adoção de ações corretivas.*

210. *Espera-se, com isso, elevar as chances de sucesso da governança desse conjunto de políticas públicas, na medida em que se indicará o trajeto a ser seguido pelas organizações, delineado em função de diretrizes, objetivos e metas, a serem operacionalizados de maneira coordenada, seguindo a lógica de intervenção que conduza à alteração da realidade da fronteira brasileira.*

7 Proposta de Encaminhamento

211. *Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:*



- I. Dar ciência ao Congresso Nacional e à Casa Civil da Presidência da República sobre a necessidade da aprovação de uma Política Nacional de Fronteiras como política de Estado, de modo a estabelecer as diretrizes e os limites da atuação do poder executivo, fixando as bases para uma boa governança na faixa de fronteira;*
- II. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do RI-TCU, que envie esforços no sentido de aperfeiçoar a sistemática de tramitação de Mensagens ao Congresso e Decretos de Promulgação relativos a tratados, acordos ou atos internacionais de que trata o art. 49, I, da Constituição Federal/88, com vistas a proporcionar maior celeridade no processo de internalização das referidas normas no direito nacional;*
- III. Recomendar aos coordenadores da CDIF (Ministério da Integração Nacional) e do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Ministério da Fazenda), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do RI-TCU que, face à ausência da formalização de uma política nacional de fronteiras:*
- a) Articulem-se com os diversos órgãos e instituições integrantes dos colegiados sob suas coordenações (CDIF, COC e GGI-FRONS) e estabeleçam critérios e procedimentos de atuação integrada, com vistas à edição de normativos interinstitucionais que reduzam a termo as funções e responsabilidades das partes envolvidas, guardadas suas atribuições individuais dispostas em leis próprias de criação e respectivos regimentos internos;*
 - b) Articulem-se com os demais membros integrantes da CDIF, com a finalidade de se editar um instrumento formal que consolide os elementos necessários para a caracterização de uma lógica de intervenção das políticas federais aplicadas à faixa de fronteira, sob os aspectos de desenvolvimento socioeconômico, segurança e integração, de forma a alinhar insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados;*
 - c) Convoquem os demais membros integrantes da CDIF a debaterem em torno de um processo de planejamento para as políticas federais voltadas para a faixa de fronteira, que compreenda as áreas de desenvolvimento, segurança e integração da região, de forma unificada ou setorializada, com a definição consensual dos objetivos coletivos e individuais a serem alcançados, respectivas metas e indicadores relacionados, de acordo com as prioridades estabelecidas, com a finalidade de se formalizar, de maneira legítima, instrumento de orientação estratégica a ser utilizado pelos órgãos que executam a política, facilitando, com isso, os procedimentos de monitoramento e avaliação e assegurando-se, também, a transparência sobre como os produtos e serviços estarão sendo prestados à sociedade;*
 - d) Articulem os diversos órgãos e instituições sob sua coordenação com vistas a, primeiramente, promoverem a sistematização das cooperações vigentes, por áreas de atuação, de acordo com critérios pré-estabelecidos, para, então, confrontarem com as demandas necessárias para a concretização de trabalhos em parceria com os países limítrofes, e, assim, definirem as prioridades a serem encaminhadas ao Ministério das Relações Exteriores com a finalidade de celebrarem-se os acordos e tratados internacionais correspondentes;*
 - e) Identifiquem em um plano consolidado, complementar ao PPA, a previsão de recursos destinados à política aplicada à fronteira, incluindo montantes orçamentários e outras formas de financiamento, pessoal qualificado, infraestrutura física, sistemas de informação, entre outros, necessários à implementação dos programas relacionados ao desenvolvimento, integração e segurança da região;*



- IV. *Dar conhecimento à Casa Civil da Presidência da República das recomendações expedidas aos Ministérios da Integração Nacional, da Defesa, da Justiça e da Fazenda neste relatório, para melhor exercício das competências estabelecidas no art. 2º, inciso I, alíneas 'a', 'c' e 'd' da Lei 10.683/2003, aprovada pelo Decreto nº 5.135/2004;*
- V. *Dar conhecimento do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, inclusive do Relatório da Unidade Técnica que compõe o documento, aos Presidentes das Comissões pertinentes da Câmara dos Deputados (Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CREDN, Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado – CSPCCO, Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia – CINDRA e Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio – CDEIC) e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado – CRE, ao Coordenador da Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento de Assuntos da Faixa de Fronteira, aos Ministros da Casa Civil, Defesa, Fazenda, Integração Nacional, Justiça e Relações Exteriores, aos Diretores-Gerais dos Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal e ao Secretário da Receita Federal do Brasil, para ciência e ampla divulgação interna, assim como ao Ministério Público Federal, na pessoa do Procurador-Geral da República, para exercício de suas atribuições institucionais;*
- VI. *Determinar à Secex-MS que:*
- a) *Dê continuidade aos objetivos propostos neste trabalho mediante a avaliação, nas fases subsequentes, dos demais aspectos de governança nas políticas federais direcionadas à faixa de fronteira;*
 - b) *Apense os presentes autos àqueles que vierem a ser constituídos nas etapas seguintes deste trabalho.*
5. Na segunda auditoria, TC 009.062/2015-7, a Secex/MS abordou, nos seguintes termos, mais três componentes de governança: “Participação”, “Capacidade Organizacional e Recursos” e “Coordenação e Coerência”:
- “3. O aperfeiçoamento dos mecanismos de participação pode ampliar a influência da sociedade e, assim, contribuir para o sucesso da política aplicada à fronteira.**
24. *De acordo com o Referencial do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, subitem 3.1.3, a participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia às políticas públicas e tem impacto direto no seu grau de governança. Essa participação pode ocorrer em vários momentos no ciclo de uma política pública e, embora seja especialmente relevante nas fases do planejamento e da avaliação, também deve ser incentivada nos processos decisórios e consultivos, tal como a própria cooperação executiva na implementação das ações.*
25. *Entretanto, no conjunto de políticas federais voltadas para a região de fronteira observa-se que, ainda que garantida pela maioria dos normativos existentes, a participação social e das demais partes interessadas em todas as fases dessas políticas ainda é limitada, tanto pela ausência de clareza dos rumos da política definida, que não conta com adequada divulgação das ações empreendidas e dos resultados alcançados, como também, pela cultura vigente na sociedade civil, cujas entidades e instituições, em certa medida, demonstram desconhecer seus direitos e espaços disponíveis e deixam de tomar as iniciativas necessárias para o fortalecimento do diálogo e a ampliação do controle social.*
26. *É preciso aperfeiçoar os mecanismos utilizados para despertar o interesse da sociedade, garantir a utilidade e compreensão das bases de dados divulgadas, elevar a qualidade da interlocução e ampliar a influência nas decisões.*



Figura 3 – Estratégias para ampliar a participação social



Fonte: Elaborado pelo TCU.

3.1 A previsão normativa e iniciativas que despertem o interesse dos setores representativos da sociedade podem estimular a sua participação na política direcionada à região.

27. Os setores representativos da sociedade possuem pouca presença, baixa atuação e quase nenhuma influência nas decisões junto aos fóruns de implantação e execução das políticas de segurança, desenvolvimento e integração da fronteira.

28. No que tange à política de segurança da fronteira, representada pelo Plano Estratégico de Fronteiras (Decreto nº 7.496/2011), pode-se afirmar, ante as respostas obtidas das entrevistas, que não houve participação social na sua formulação, mesmo porque se trata de um Decreto elaborado pelo Executivo Federal, sem qualquer tramitação pelo Legislativo. Tampouco foi identificado documento que contivesse a exposição de motivos, embora tenha sido solicitado à Casa Civil, para que se pudesse avaliar a participação havida.

29. Pela implementação dessa política são responsáveis, em tese, o Centro de Operações Conjuntas – COC, em nível central, e os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras – GGI-FRONS (ou as equivalentes Câmaras Temáticas da Fronteira integrantes dos GGI estaduais), já instalados em cada um dos Estados fronteiriços.

30. Entretanto, de acordo com informações do Ministério da Defesa, ratificadas pelo Ministério da Justiça, no âmbito do PEF, o COC é uma estrutura do Centro de Comando e Controle do MD (CC2MD) ativada permanentemente, ou seja, não foi criado especificamente para trabalhar em função do PEF.

31. Vale frisar que apesar de ter sido requisitado, não foi informado se o COC possui Regimento Interno e tampouco foram disponibilizadas Atas de Reuniões desse Colegiado, fato que inviabiliza a tentativa de se analisar o grau de participação nesse fórum.

32. Em relação aos GGI-FRONS, há uma norma – Portaria SENASP nº 1, de 16 de janeiro de 2014, que institui diretrizes nacionais orientadoras desses colegiados, com destaque para alguns dispositivos relacionados à participação, quais sejam (grifou-se):

Art. 3º, inciso VII - a publicidade das informações relativas às políticas desenvolvidas no âmbito do GGI, sempre que possível, e desde que não comprometa o sigilo necessário às operações de segurança pública.

Art. 11 - As Câmaras Temáticas se configuram em espaços temporários de escuta popular e de interlocução entre o GGI e a sociedade civil sobre um determinado tema.

§ 1º - As Câmaras Temáticas serão criadas mediante deliberação e aprovação do Colegiado Pleno para análise de temas específicos, que demandem a oitiva da sociedade civil e a participação popular, tendo por objetivo o encaminhamento de proposições a respeito da prevenção à violência e às condutas criminosas.

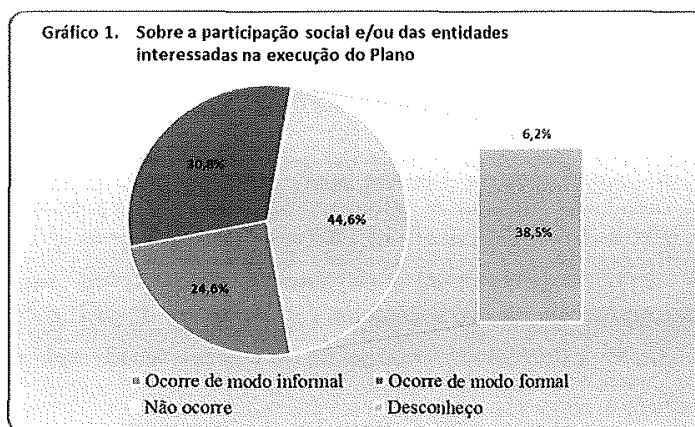
33. De um olhar atento às normas relacionadas a cada um dos GGI-FRONs ou Câmaras Temáticas de Fronteira em operação nos onze Estados fronteiriços, extrai-se que em apenas seis deles há disposições expressas sobre a oportunidade de participação social e, mesmo nesses, as entidades interessadas só podem tomar parte de reuniões quando convidadas.

34. E, em que pese o disposto no art. 13 da mencionada Portaria, dentre todos os Gabinetes e Câmaras Temáticas de Fronteira instalados, somente o GGI-FRON de Mato Grosso do Sul e a Câmara Técnica de Fronteira do Pará possuem Regimento Interno aprovado.

35. Diante desse panorama, pode-se dizer que essas lacunas trazem reflexos negativos para a efetiva participação de instituições e entidades da sociedade civil na implantação e execução da política de fronteira.

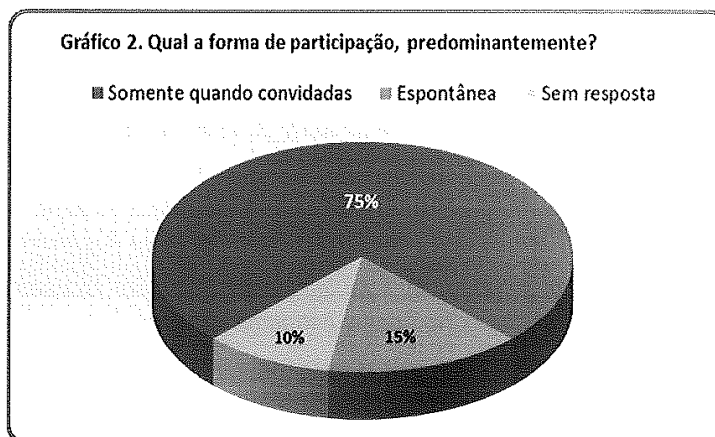
36. Com efeito, a julgar pelas Atas de Reuniões apresentadas, em apenas três Estados constata-se a participação de algumas entidades civis. E mesmo nestes, o conteúdo desses documentos não contém registros que demonstrem conhecimento prévio dos assuntos pelos participantes e não se observam atuações expressivas dos setores representativos da sociedade, nem, tampouco, influência destes nas decisões da política que se estabelece.

37. Há mais dados preocupantes: nos questionários realizados junto aos órgãos envolvidos nas atividades de controle transfronteiriço, 44,6% dos entrevistados afirmaram que desconhecem a existência de participação social nessas atividades ou que esta não existe. E somente 30,8% das respostas são de que essa participação ocorre de modo formal.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

38. E, para agravar o quadro, as respostas ao questionário sugerem não existir um comportamento proativo por parte das entidades representativas da sociedade civil e órgãos dos Estados/Municípios, pois, segundo 75% dos entrevistados, os órgãos/entidades só participam quando convidados, enquanto apenas 15% responderam que a participação é espontânea.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

39. *Relativamente à política de desenvolvimento e integração da fronteira, que pode ser representada tanto pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR quanto pelo Decreto s/nº, de 8 de setembro de 2010, que criou a CDIF, sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, há que se reconhecer a existência de dispositivos que incentivam a participação social, conforme exposto adiante.*

40. *Destaca-se da PNDR (Decreto nº 6.047/2007) o disposto no art. 7º, inciso II (grifou-se):*

Art. 7º - Compete ao Ministério da Integração Nacional e às suas entidades vinculadas, na execução da PNDR:

(...)

II - ouvir opiniões e sugestões da sociedade, por meio de mecanismos e canais de participação que componham instâncias de concertação regional, quanto à formulação dos planos, programas e ações da PNDR, nas diferentes escalas referidas no art. 3º deste Decreto.

41. *O Decreto s/nº, de 8 de setembro de 2010, por sua vez, prevê o convite a outras entidades representativas da sociedade, consoante art. 3º, §§1º e 2º:*

Art. 3º - A CDIF será integrada por um representante de cada órgão a seguir indicado:

(...)

§ 1º - Poderão participar da CDIF, na qualidade de membros convidados, as seguintes entidades:

I - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas;

II - Associação Brasileira de Municípios;

III - Confederação Nacional dos Municípios;

IV - Frente Nacional de Prefeitos;

V - Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu;

VI - Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul - CODESUL;

VII - Fórum de Governadores da Amazônia Legal; e

VIII - Fórum de Governadores do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul - CODESUL.

§ 2º - Poderão ainda participar das reuniões da CDIF, a convite do seu coordenador, representantes de outras instituições públicas e privadas, inclusive dos demais entes federativos.

42. *Ademais, a própria CDIF é resultante de um processo participativo, pois foi concebida a partir de uma proposta, contida no documento 'Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira', do Grupo de Trabalho Interfederativo criado pelo Comitê de*

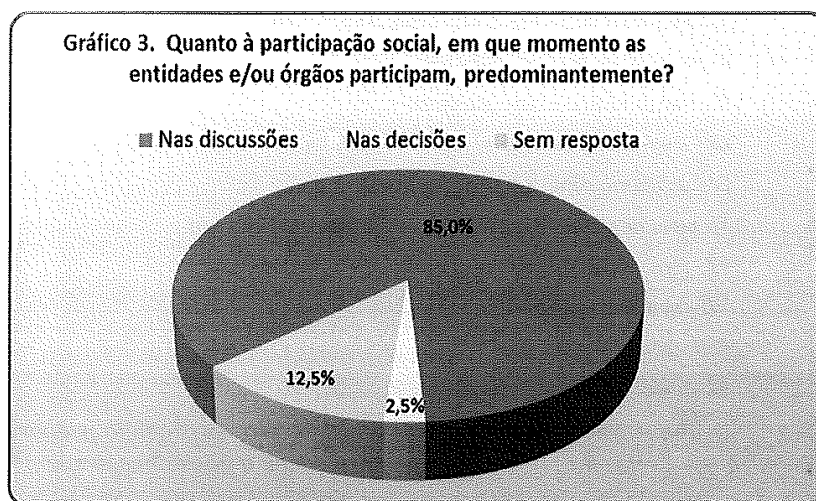
Articulação Federativa da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, em 2010, com a participação de 14 ministérios, representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Confederação Nacional dos Municípios, perfazendo o total de 84 convidados.

43. *No tocante à participação social para a formulação dessa política, os entrevistados do Ministério da Integração Nacional relatam que esta ocorreu apenas na PNDR. Quanto à CDIF, destacam um de seus produtos, o Plano Brasil Fronteira, que não foi posto em prática e nem sequer formalizado, para admitir que não foi compartilhado com a sociedade.*

44. *Não é, porém, a percepção oriunda dos Núcleos de Fronteira estaduais, pois, ao se referirem aos seus próprios Planos de Desenvolvimento e Integração de Fronteira, praticamente todos consignam ter havido participação social, tanto na sua formulação como na efetivação dos respectivos Planos Regionais, e ressaltam, ainda, que as instituições e entidades que tenham relação com os temas, quando convidadas, participam das discussões formalmente e com regularidade.*

45. *Observa-se, contudo, que houve pouquíssimas reuniões em todos os Núcleos criados, fato que também repercute na participação social local.*

46. *Releva trazer, por fim, os resultados obtidos das entrevistas quanto ao momento em que ocorrem as participações, tendo sido assinalado, tanto para a segurança quanto para o desenvolvimento, que, para mais de 85% dos entrevistados, somente acontecem nas discussões da política, sem quaisquer intervenções nos processos decisórios.*



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

47. *Afora essas questões, outros fatores têm prejudicado a comunicação desejável com a sociedade para o acompanhamento da política de fronteira.*

48. *As fragilidades relacionadas à institucionalização e aos planos e objetivos da política, já destacadas na primeira etapa deste trabalho (TC-014.387/2014-0), impactam a qualidade da participação, na medida em que não há elementos suficientes para que a sociedade compreenda a política definida e implantada.*

49. *É preciso estabelecer, com clareza, as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos.*

50. *É igualmente necessário demonstrar os resultados que se pretendem alcançar, as prioridades definidas, as diretrizes, os objetivos e as metas selecionadas.*



51. Outro ponto a ser considerado refere-se à ausência de iniciativas que provoquem e incentivem a participação social, esclarecendo seus direitos, as expectativas com relação às suas demandas e a tentativa de mudança de cultura, a fim de provocar postura proativa.

52. Ademais, o baixo índice de participação interfere no processo de aprendizagem de discussões com a sociedade, na medida em que se reduzem as oportunidades de ampliar a qualidade do compartilhamento, dos debates e das decisões da política.

53. Todos esses aspectos repercutem negativamente sobre a política em curso, eis que suas prioridades são definidas sem o devido compartilhamento com a sociedade, podendo não atender a contento o interesse da coletividade. Outrossim, há redução do senso de engajamento e de responsabilidade coletiva.

54. Essa realidade vem sendo percebida e progressivamente enfrentada pelo Governo Federal que, por meio do Decreto nº 8.243/2014, instituiu o Plano Nacional de Participação Social que, entre outras medidas, preceituou em seus arts. 5º e 6º (grifamos):

'Art. 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.'

§ 1º Os órgãos e entidades referidos no caput elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, observadas as orientações da Secretaria-Geral da Presidência da República.'

Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil:

I - conselho de políticas públicas;

II - comissão de políticas públicas;

III - conferência nacional;

IV - ouvidoria pública federal;

V - mesa de diálogo;

VI - fórum interconselhos;

VII - audiência pública;

VIII - consulta pública; e

IX - ambiente virtual de participação social.'

55. Em consonância com essa orientação, seria propício propor a adoção de medidas para minimizar os efeitos dos elementos que prejudicam a participação social desejável.

56. Nesse intento, caberia sugerir aos coordenadores da CDIF e do PEF um conjunto de iniciativas, a serem discutidas e definidas com os demais interessados, nos seguintes termos:

- a) Previsão, nos normativos, quanto à previsão de participação social nos fóruns já estabelecidos, inclusive nos processos decisórios;
- b) Adoção de ações pertinentes que despertem o interesse da sociedade, conscientizem-na e demonstrem a utilidade e os benefícios de sua colaboração e participação para o alcance dos resultados desejados, a exemplo de seminários, oficinas de trabalho e outros meios que promovam a interação dos interessados; e
- c) Elaboração de modelo de participação social que garanta o envolvimento dos interessados, de forma equitativa e balanceada, na definição das prioridades da política.



57. Almeja-se, com isso, ampliar a participação da sociedade na política de fronteira que se executa, tornando-a mais compatível com os anseios da coletividade.

58. A prática da participação social seria, inclusive, um ótimo aprendizado, tanto para gestores quanto para os atores da sociedade, pois conduziria ao reconhecimento do diálogo com diferentes necessidades existentes e ampliaria os níveis de confiança mútua.

3.2 O aperfeiçoamento dos mecanismos de divulgação, qualidade e tempestividade das informações fornecidas à sociedade pode incentivar a participação dos setores representativos interessados na condução da política dirigida à fronteira.

59. A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, prevê que 'todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral'.

60. O inciso II do § 3º do art. 37 c/c com o art. 5º, inciso XXXIII, ambos da Carta Magna, ao abordarem a necessidade de disciplinamento das formas de participação popular na administração pública, enfatizam o acesso da população a registros administrativos e a informações sobre os atos de governo.

61. Na mesma intenção, o texto constitucional, notadamente no Título VIII, que trata da Ordem Social, prevê o estabelecimento de parcerias entre o Estado e a Sociedade Civil, por meio da ação articulada, complementar ou concorrente, no provimento de serviços de interesse social.

62. Vale lembrar que, em 20 de setembro de 2011, ao assinar a Declaração de Governo Aberto, o Brasil foi um dos oito países fundadores da Parceria para Governo Aberto (OGP - Open Government Partnership), iniciativa que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social.

63. Nesse contexto, em 18 de novembro de 2011 foi sancionada a Lei de Acesso à Informação Pública (Lei nº 12.527/2011), mais conhecida como Lei da Transparência, que regulamenta o acesso a dados e informações detidas pelo governo.

64. Entre outras disposições, esta lei estabelece como dever dos órgãos públicos assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação (art. 6º), e, dentre as informações a serem disponibilizadas, relaciona especificamente aquelas relativas à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos (art. 7º, inc. VII).

65. Na mesma linha, foi criado o Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br), cujo gerenciamento é de responsabilidade do Ministério do Planejamento, para centralizar a busca e o acesso aos dados e informações públicas, com o objetivo de organizar e disponibilizar às esferas de governo e à sociedade informações governamentais confiáveis e com fácil acesso.

66. O plano estratégico desse Portal prevê disponibilizar progressivamente, ao longo dos próximos três anos, acesso aos dados publicados por todos os órgãos do governo federal, complementados por dados das esferas estaduais e municipais, proporcionando ao cidadão um melhor entendimento do governo, do acesso aos serviços públicos, do controle das contas públicas e maior participação no planejamento e desenvolvimento das políticas públicas.

67. Entretanto, no que tange ao acompanhamento da política aplicada à fronteira, observou-se não haver disponibilização suficiente e tempestiva de dados necessários para incentivar e subsidiar a participação dos interessados.

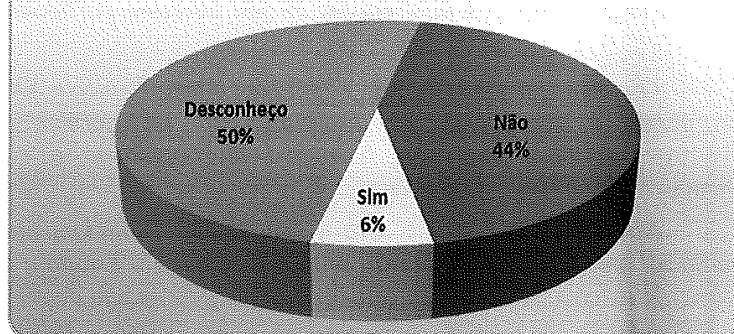
68. Além disso, as informações disponíveis não proporcionam geração de valor aos interessados, visto que não lhe são úteis ou tangíveis no seu cotidiano.



69. Os efeitos diretos são o desinteresse dos setores representativos da sociedade e a passividade das participações dos presentes nas reuniões.

70. Na área de segurança, apenas 6% dos entrevistados disseram que existem bases de dados de acesso público, mas não conseguiram demonstrar onde estão, tendo alguns citado a página da Vice-Presidência da República, a qual se limita a divulgar algumas notícias acerca das operações efetuadas, como o número de apreensões de mercadorias ilícitas e demais ocorrências relacionadas, principalmente, ao tráfico de drogas e armas.

Gráfico 4. Há bases de dados de acesso público disponíveis aos interessados em participar do desenvolvimento do PEF?



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

71. Em pesquisa aos sites dos órgãos envolvidos com a segurança na fronteira, não foi possível encontrar bases de dados capazes de oferecer oportunidade de participação social.

72. No que tange à política de desenvolvimento e integração da região, o Ministério da Integração Nacional, seu coordenador, entende que existem bases de dados acessíveis ao público interessado em participar do desenvolvimento dos programas destinados à faixa de fronteira, disponíveis na página do Observatório de Desenvolvimento Regional, ainda que os dados ali existentes não se restrinjam à faixa de fronteira. Por outro lado, apenas três dos dez Núcleos de Fronteira entrevistados responderam haver disponibilidade de tais dados em páginas de Secretarias dos respectivos Estados.

73. O Blog da CDIF possui muitas informações acerca da fronteira, porém, como não há ainda um plano nacional direcionado para a região, que conta com pouco prestígio político, a reduzida disponibilidade orçamentária e financeira para que se concretizem as ações necessárias àquele território faz com que a política de desenvolvimento e integração da faixa fique comprometida e limite-se a poucas reuniões, de baixa participação e efetividade, o que desestimula eventuais interessados no acompanhamento das ações empreendidas.

74. Diante desse cenário, pode-se depreender que os órgãos públicos envolvidos nas políticas públicas direcionadas à fronteira omitem-se ou simplesmente negligenciam a necessidade de preparação e apresentação de informações técnicas e de bases abertas de dados suficientes para a criação de condições de participação informada e efetiva dos diversos grupos de interesse.

75. Como alternativa para a situação que se apresenta, seria recomendável que os coordenadores dessas políticas, para subsidiar e incentivar a participação efetiva dos setores representativos da sociedade, aprimorassem os mecanismos de disponibilização de informações, fornecidas com suficiência e tempestividade que possibilitem o exercício eficaz do controle social, utilizando-se de ferramentas que permitam interação dos interessados por meio de comentários online, chats ao vivo e trocas de mensagens, além de publicações em linguagem clara e acessível que estabeleçam relação direta entre os dados divulgados e os interesses cotidianos dos setores

representativos da sociedade, tais como pesquisas, indicadores e demais dados úteis para o devido acompanhamento e compartilhamento dos rumos da política definida.

76. *Espera-se que o uso efetivo dos dados disponibilizados pelos agentes que implantam e executam essas políticas possa promover o interesse e o engajamento dos cidadãos, entidades e instituições da sociedade nas ações a serem empreendidas com vistas à mudança da realidade local, de forma a atender o maior número possível de beneficiários.*

77. *Pretende-se também que, com o movimento de abertura de dados, estabelecidas as devidas vias de comunicação, os diversos segmentos da sociedade interessados possam, também, fornecer informações úteis ao Estado, contribuindo para a avaliação e ajustes das políticas públicas e melhoria dos dados públicos, entre outros benefícios.*

4 A disponibilidade de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas poderá ser incrementada a partir de definições e iniciativas conjuntas dos órgãos que atuam na fronteira.

78. *Espera-se que as políticas públicas contem com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório, com vistas ao aperfeiçoamento da sua formulação e da sua própria implantação (Referencial do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, subitem 3.1.4).*

79. *O número de ministérios e órgãos equiparados que integram a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF, num total de vinte, pode dar uma dimensão do conjunto de órgãos que atuam na região.*

80. *Todavia, para o componente de governança ‘Capacidade organizacional e recursos’, a análise restringiu-se aos órgãos responsáveis pela segurança da região, haja vista que não há nenhum plano formalizado para as ações de desenvolvimento e integração da fronteira e que a atuação da CDIF e dos Núcleos de Fronteira instalados tem se adstrito a discussões relacionadas às formas de implementação de medidas efetivas e relatos de experiências de uma ou outra ação de sucesso, sem diretrizes definidas, até mesmo pelo baixo prestígio político e orçamentário observado nesse campo de atuação.*

81. *Mas, mesmo com a priorização dada às ações voltadas à segurança, o panorama que se descortina nessa área é preocupante.*

82. *A coordenação entre os órgãos já dá os primeiros passos, mas ainda conta com lacunas que se refletem na capacidade organizacional da política.*

83. *Com efeito, cada qual com suas diversas atribuições e metas institucionais próprias a atingir, mas com deficiência de recursos de toda ordem, os órgãos mal conseguem zelar por seus encargos mais básicos.*

84. *Ressalte-se que, dada a abrangência de assuntos abordados e o número de órgãos envolvidos, não foi incluída no escopo desta auditoria a análise detalhada da capacidade organizacional de cada uma das instituições, mas tão somente a das estruturas de recursos humanos e materiais disponíveis, considerados os processos de trabalho existentes.*

85. *O baixo grau de investimentos e a carência de recursos humanos e materiais e financeiros dos órgãos responsáveis pela prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços realçam a vulnerabilidade daquele espaço territorial e contribuem para agravar sua condição de ambiente propício aos ilícitos relacionados ao tráfico de drogas e de armas, entre outros crimes típicos de regiões fronteiriças, caracterizando verdadeira omissão, parcial ou total, do Poder Público.*



4.1 A regulamentação da função de polícia de fronteira contribuiria para definições mais seguras de ordem quantitativa e qualitativa à política de pessoal aplicada aos órgãos que atuam na região.

86. A estrutura de pessoal dos órgãos que atuam na segurança da fronteira é incompatível com a demanda necessária para se prevenir, controlar, fiscalizar e reprimir os delitos transfronteiriços ao longo de toda a extensão da divisa com os países sul-americanos.

87. A Constituição Federal, no inciso III do § 1º do artigo 144, preceitua que é competência da Polícia Federal exercer a função de polícia de fronteira. Ocorre, porém, que não há regulamentação e/ou detalhamento acerca dos limites dessa função, estabelecendo se esta é restrita às atividades de polícia judiciária e investigativa na região, com operações pontuais equivalentes àquelas deflagradas nas demais localidades do país, ou se deve estender-se também ao policiamento ostensivo na faixa limítrofe.

88. De acordo com as entrevistas, a Polícia Federal não exerce atividades de policiamento ostensivo na linha de fronteira, seja de forma permanente ou periódica.

89. Para suprir essa lacuna, ainda que tenham suas próprias dificuldades, outros órgãos têm colaborado para o efetivo exercício dessa função.

90. Com efeito, com base no art. 16-A da Lei Complementar nº 97/99, introduzido pela Lei Complementar nº 136/2010, as Forças Armadas passaram a atuar, em caráter subsidiário, em ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira, com as chamadas 'Operações Ágata'. Não há, contudo, regulamentação dessa atuação, com relação tanto aos procedimentos individuais e conjuntos, quanto aos períodos de intervenção, se contínuos, frequentes ou esporádicos.

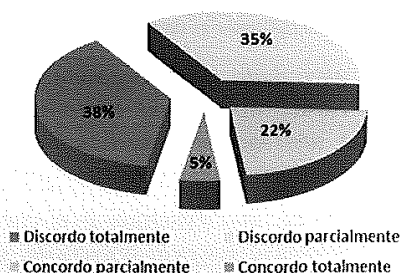
91. Os Estados, por sua vez, têm sido incentivados pelo Governo Federal, por intermédio da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – Enafron, a exercerem o patrulhamento diuturno ao longo das respectivas divisas com países vizinhos.

92. A Polícia Rodoviária Federal, a seu turno, atua ostensivamente nas rodovias federais e também nas suas imediações.

93. Até mesmo a Receita Federal do Brasil conta com um quadro específico para atividades de repressão aos crimes de contrabando e descaminho fora dos postos oficiais.

94. Embora todos os órgãos citados exerçam atividades de fiscalização ostensiva na fronteira, há quase unanimidade em afirmar que não têm efetivo suficiente para o exercício satisfatório de suas atribuições.

Gráfico 5. O efetivo existente é suficiente para o adequado exercício dessas atribuições.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014



95. *Independentemente desse panorama, é preciso que se tenha, primeiramente, delimitado o alcance da função de polícia de fronteira, para, a partir daí definir-se de quem será a responsabilidade pelo controle ostensivo da região.*

96. *Essa definição impactará nas atribuições da polícia federal e de outros órgãos, com as respectivas repercussões no cálculo dos efetivos das instituições.*

97. *Diante desse cenário, seria conveniente emitir as seguintes recomendações (4.1):*

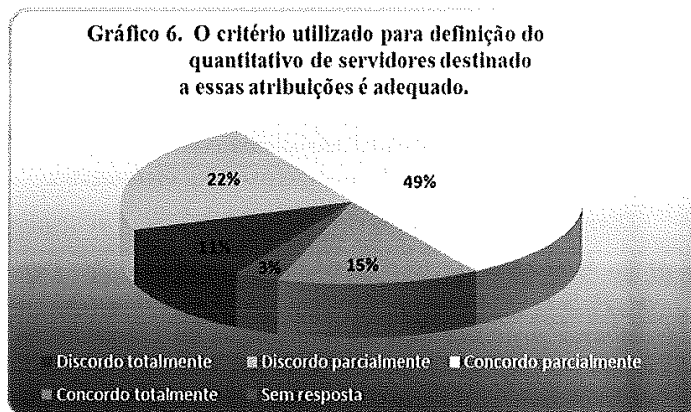
- a) Ao Ministério da Justiça para que, no âmbito dos Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal, promova discussão interna com o propósito de se elaborar proposta de regulamentação do exercício de função de polícia de fronteira, estabelecendo-se competências e delimitando-se o alcance das atividades relacionadas, especificamente quanto à responsabilidade pelo patrulhamento ostensivo das fronteiras;*
- b) Ao Ministério da Defesa para que, no âmbito das Forças Armadas, promova discussão interna com o propósito de se elaborar proposta de regulamentação da Lei Complementar nº 97/99, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, notadamente em seu art. 16-A, para que se defina o caráter temporal das intervenções (permanente ou periódico) e os procedimentos a serem observados em ações individuais e conjuntas com os demais órgãos envolvidos;*
- c) À Casa Civil para que supervisione a realização das ações acima sugeridas, promova o debate público das propostas decorrentes e suas implicações e, atingido o consenso, adote as providências necessárias para a criação de instrumentos legais que estabeleçam claramente as responsabilidades e competências de cada instituição em relação às atividades de policiamento ostensivo das fronteiras.*

98. *Supõe-se que, depois de ultrapassadas essas definições, cada uma das instituições partícipes da segurança naquela área possa ter condições de pleitear os respectivos efetivos juntamente com o nível de capacitação e/ou treinamento necessários para as incumbências determinadas.*

4.2 O adequado dimensionamento dos quantitativos de pessoal alocado às atividades de prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços concorrerá para aumentar a efetividade das ações dos órgãos ligados à segurança da fronteira.

99. *Observa-se que as respostas das Unidades regionais dos órgãos que participam do Plano Estratégico de Fronteiras não tiveram uniformidade quanto à definição dos efetivos considerados adequados para aqueles locais, fato que pode indicar até mesmo ausência de transparência nessas decisões. Houve, inclusive, gestores que relataram terem enviado dados de lotação desejável com base em sentimento próprio, em histórico e experiência adquirida, sem nenhum estudo que os amparasse. A Secretaria da Receita Federal do Brasil, nos seus comentários a este relatório, informou que a COANA - Coordenação-Geral de Administração Aduaneira realizou estudo de lotação, por processo de trabalho, para determinar o número de servidores necessário em cada Unidade. Entretanto, a percepção da COANA diverge da predominante entre os servidores lotados nas cidades de fronteira pois 76,9% dos entrevistados discordaram da suficiência do efetivo em suas Unidades.*

100. *Aliás, foi esse o sentimento extraído do conjunto dos questionários, eis que apenas 15% dos respondentes têm convicção plena de que o critério utilizado para definição do efetivo destinado às atribuições dos respectivos órgãos mostra-se adequado, frente à carga de trabalho relativa ao combate ao contrabando, tráfico de drogas, armas e outros crimes típicos da região.*



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

101. Entretanto, independentemente dos parâmetros utilizados para o dimensionamento da força de trabalho ideal, o fato é que em todas as instituições que têm atribuições na fronteira há queixas de carência de servidores, tanto pela reduzida realização de concursos públicos nos últimos anos quanto pela dificuldade de alocar e manter servidores lotados na região.

102. O Governo Federal tem limitado as despesas com pessoal na região, haja vista as sucessivas restrições à promoção de concursos públicos, os reduzidos quantitativos de vagas autorizados e a relativamente baixa priorização para lotação na região de fronteira.

103. Essa condição eleva a exposição ao risco dos servidores que lá atuam, reduz a expectativa de controle pelos infratores e aumenta os índices de criminalidade e a sensação de insegurança naquele espaço territorial, em prejuízo tanto do desenvolvimento local quanto da imagem do Brasil perante os países vizinhos.

104. Cabe lembrar que um dos objetivos do Plano Estratégico de Fronteiras, expresso no art. 3º, inc. V do Decreto nº 7.496/2011, é a 'ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira'.

105. Entretanto, a ampliação do quadro de pessoal precisa ser dimensionada de acordo com as carências que os órgãos tenham em cada localidade, o que requer um levantamento criterioso destas.

106. Conclui-se, portanto, ser imprescindível que os órgãos responsáveis pelas ações voltadas à segurança das fronteiras identifiquem, mediante estudos embasados em critérios técnicos, suas necessidades de recursos humanos, físicos e financeiros para atender adequadamente a todas as demandas deles requeridas e tomem as providências ao seu alcance para, atendendo às disposições do art. 6º da Lei nº 12.593/2012 (PPA 2012-2015) quanto à consecução dos Objetivos, garantir que os resultados que deles se esperam possam ser alcançados.

107. Como tentativa para minimização do problema, sugere-se recomendar aos órgãos que atuam direta e permanentemente na segurança da fronteira – Secretaria da Receita Federal do Brasil, Departamento de Polícia Federal e Departamento de Polícia Rodoviária Federal, que:

- a) Destaquem de suas atribuições gerais aquelas necessárias especificamente para as atividades de prevenção, controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços, com o objetivo de promover levantamentos de efetivos necessários para o desempenho satisfatório de suas funções, com base em critérios objetivos devidamente formalizados que levem em conta indicadores selecionados, definidos pelos respectivos especialistas, utilizados para se aferir a efetividade das intervenções e a redução dos ilícitos praticados na região;



b) Depois de concluídos os levantamentos de efetivos, encaminhem as conclusões ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o objetivo de demonstrar a necessidade de priorização de concursos públicos para suprir a carência que vier a ser comprovada pelos estudos realizados.

108. Com tais medidas, presume-se que, com base em critérios que possam oferecer nível de precisão suficiente para justificar e garantir a priorização de contratação de servidores por intermédio de concursos públicos, possam ser atingidos os quantitativos de servidores adequados para possibilitar que o desempenho das atividades de prevenção, controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços atenda às necessidades demandadas.

4.3 A adoção de medidas que incentivem a alocação de pessoal nas localidades fronteiriças pelos órgãos encarregados de zelar pela segurança da fronteira contribuiria para o controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços.

109. Auditoria realizada em 2010 no Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (TC 021.180/2010-5), com foco maior sobre a Polícia Federal, levou o TCU a emitir recomendações para ampliação de incentivos à permanência do efetivo, maior capacitação e priorização de concursos públicos (Acórdão 360/2012 – Plenário).

110. Todavia, ainda permanece a insatisfação dos servidores que atuam na região, diante da demora na concessão de benefícios legais e institucionais, inclusive financeiros, a quem se propõe a trabalhar em condições adversas.

111. Vale registrar que, em 3 de setembro de 2013, foi publicada a Lei nº 12.855, que instituiu o adicional de fronteira para o servidor público federal em exercício de atividade nas delegacias e postos do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal e em unidades da Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Trabalho e Emprego situadas em localidades estratégicas, vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços.

112. Ocorre, porém, que até o momento, por falta de regulamentação da referida Lei, os servidores que seriam beneficiados não recebem nenhuma compensação financeira.

113. Quanto a outros incentivos, como regras em concursos de remoções com benefícios para os interessados, implantação de auxílio-moradia etc., dentre os órgãos federais somente a Secretaria da Receita Federal do Brasil informou, nos seus comentários sobre este relatório, a existência de contagem diferenciada do tempo de serviço em localidades de difícil provimento, acréscimo de pontuação nos concursos de remoção interna para servidores que permaneçam por mais de três ou cinco anos na mesma lotação e a previsão de remoção de ofício para unidades localizadas em municípios de fronteira. Entretanto, as entrevistas realizadas nesta auditoria evidenciaram que os incentivos empregados pela RFB não são suficientes para impedir que os servidores lotados em localidades inóspitas aguardem ansiosamente a realização de concurso público para poderem ter sua remoção autorizada, o que faz com que nessas localidades todos ou quase todos os servidores lotados sejam neófitos nomeados no último concurso.

114. Para que se atenuie a desmotivação dos servidores lotados nesses locais, não resta alternativa senão recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil, ao Departamento de Polícia Federal e ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal que ampliem suas políticas de incentivos para estimular o interesse de remoção de servidores lotados em outras localidades do país e/ou vantagens para aqueles que optarem por maior permanência na região de fronteira.



115. *Tais medidas tenderiam a ampliar o número de interessados e o tempo médio de permanência dos efetivos dos órgãos que atuam naquelas áreas, oferecendo-lhes vantagens para motivá-los ao trabalho.*

116. *Outro aspecto que merece ser investigado diz respeito às eventuais falhas de distribuição de servidores pelas unidades de trabalho de cada instituição pelo país, e às distorções que supostamente ocorram nas relações que medem a proporção entre os efetivos destinados às atividades finalísticas dos órgãos e aqueles reservados à suas atividades-meio.*

117. *No entanto, dadas as limitações da equipe de auditoria e o elevado número de órgãos e entidades envolvidos nas atividades de proteção da fronteira, o presente trabalho restringiu-se ao levantamento da infraestrutura, equipamentos e quadro disponível de servidores de cada agência envolvida nesta fiscalização, de forma que não foi incluída no escopo a avaliação individual da estrutura, relação entre os quantitativos de pessoal da área-meio e da área-fim e processos de trabalho de cada um deles.*

118. *Contudo, há que se reconhecer que se trata de matéria de grande relevância a ser considerada, em presença da escassez de recursos existente, que exige o aproveitamento máximo das potencialidades existentes para que o resultado seja otimizado quantitativa e qualitativamente. A eficiência administrativa deve ser buscada pelo equilíbrio entre o alcance dos resultados ótimos e a minimização da utilização dos meios escassos disponíveis.*

119. *Isto posto, seria válido emitir recomendação à Secretaria da Receita Federal do Brasil, ao Departamento de Polícia Federal e ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal para que, se entenderem conveniente e oportuno, revejam seus quadros de pessoal e avaliem a necessidade de se promoverem estudos com vistas a detectar possíveis distorções significantes na relação entre os quantitativos de servidores lotados nas áreas fim e meio de cada órgão, assim como nos critérios de definições de lotações das diversas unidades do interior do país, com o objetivo de, mediante a adoção de incentivos, otimizar-se a alocação dos recursos humanos disponíveis para o alcance dos resultados institucionais, considerando-se as prioridades estabelecidas pelas organizações.*

120. *Esta seria uma alternativa para otimização de recursos existentes, de onde poderiam advir diferentes arranjos organizacionais, com vistas a assegurar a alocação do número necessário de servidores para atuar em localidades de difícil provimento, a exemplo das situadas na faixa de fronteira.*

4.4 O aumento da oferta de cursos de capacitação e treinamentos aos servidores que atuam na segurança da fronteira contribuiria para melhorar o desempenho organizacional.

121. *Tão ou mais importante que o número de servidores disponíveis é a qualificação do corpo técnico, ainda mais na fronteira brasileira, que é conhecida por ser uma área de grande vulnerabilidade e muitos riscos. O tráfico de drogas e armas está operante e fortalecido, fato que eleva os índices de criminalidade e violência da região.*

122. *Para o cumprimento dessa difícil missão, além dos meios materiais e humanos colocados à disposição, há necessidade de capacitação e treinamentos contínuos para o exercício das atividades específicas de prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços.*

123. *Ante a extensão, diversidade e porosidade de nossa fronteira, não é difícil antever o volume de hipóteses de atuação que requerem treinamentos específicos, tanto na terra como na água ou no ar, em locais afastados e de difícil acesso.*

124. *É necessário o aprimoramento permanente para o combate à criminalidade, com ênfase em medidas de fortalecimento das ações integradas para superação do tráfico de pessoas,*

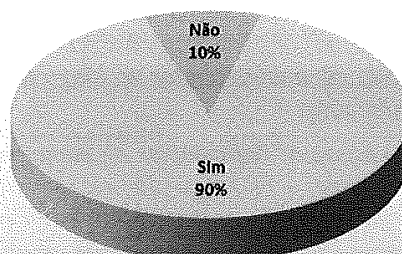
drogas, armas, lavagem de dinheiro e corrupção e na intensificação da fiscalização do fluxo migratório e enfrentamento de ilícitos característicos da região de fronteira.

125. *A crescente utilização de equipamentos necessários para agilizar e elevar a efetividade das ações fiscalizatórias requer operadores qualificados para seus manuseios.*

126. *Mesmo diante da exiguidade dos recursos disponíveis para os órgãos que atuam na fronteira, é indispensável a oferta constante de cursos e treinamentos para os servidores.*

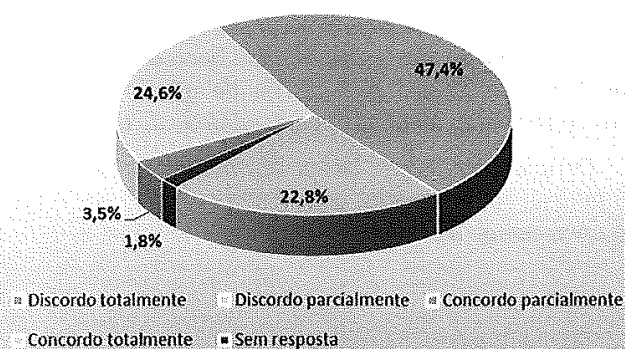
127. *As respostas dos questionários aplicados indicam haver ainda considerável demanda por capacitação não atendida.*

Gráfico 7. Existe demanda por capacitação para o exercício das atividades vinculadas ao PEF?



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

Gráfico 8. Essa demanda é plenamente atendida.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

128. *Nesse quesito, considerando que as Forças Armadas têm desempenhado, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, papel cada vez mais ativo nas ações de patrulhamento, revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves, e até mesmo em prisões em flagrante delito, seria altamente recomendável que se estabelecessem rotinas de treinamentos permanentes específicas para atuação em segurança pública.*

129. *Diante do exposto, para se evitar ainda mais o enfraquecimento do poder público frente aos crimes transfronteiriços, seria imprescindível que se dirigissem recomendações:*

- a) *Às Forças Armadas, para que avaliem a oportunidade e conveniência de capacitações e treinamentos contínuos para militares designados para atuarem em ações de segurança pública na região de fronteira;*



b) À Secretaria da Receita Federal do Brasil, ao Departamento de Polícia Federal e ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal para que intensifiquem a oferta de capacitações e treinamentos para os servidores lotados na região de fronteira.

130. *A elevação da oferta de cursos e treinamentos certamente garantiria melhor preparo e confiança aos encarregados de promover a segurança da fronteira, contribuindo para aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade de suas ações.*

4.5 O compartilhamento de todos os projetos que visam o aparelhamento dos órgãos responsáveis pela segurança da fronteira permitiria a programação otimizada de investimentos em recursos materiais.

131. *Consta como alternativa de boas práticas do Referencial do TCU (item 3.1.4) o direcionamento adequado de todas as formas de recursos em função dos diversos objetivos da política pública, permitindo a realização das ações que a integram na sequência e na intensidade necessárias.*

132. *Ocorre que os órgãos responsáveis pela segurança na fronteira não possuem infraestrutura adequada em muitos pontos ao longo da faixa e têm déficit de equipamentos para o exercício de suas atribuições.*

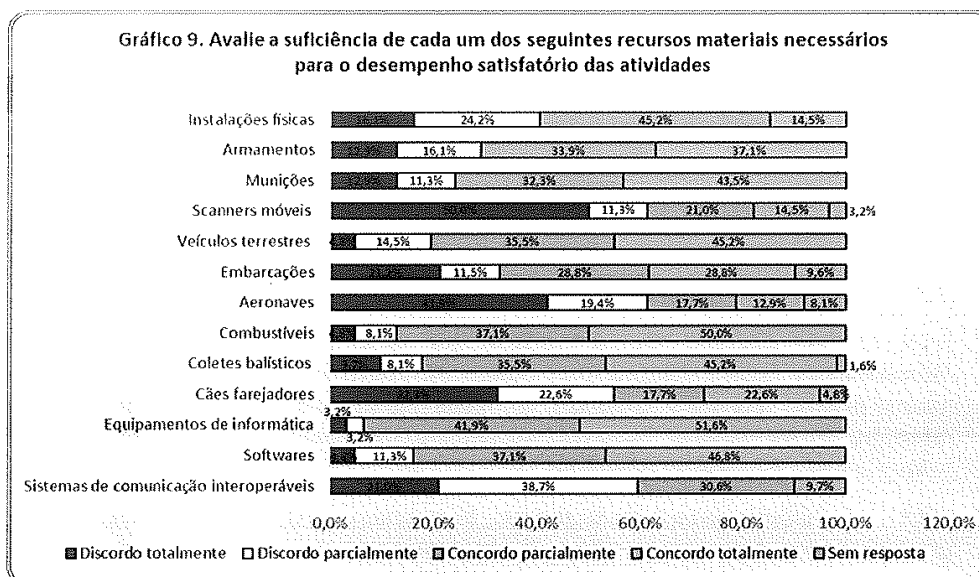
133. *Somam-se a isso as deficiências de manutenção dos recursos materiais disponíveis e a limitação dos investimentos, sem contar que os recursos financeiros constantes da LOA não têm sido liberados conforme previsto – vide item 2.5.4 do Projeto de Auditoria.*

134. *Foram visitados os principais pontos de divisa dos onze Estados fronteiriços, com o objetivo de entrevistar gestores locais e verificar a estrutura e equipamentos disponíveis.*

135. *As deficiências de infraestrutura são notórias, além da limitação de equipamentos, razoavelmente compatíveis com o reduzido número de servidores em exercício.*

136. *Vale frisar que tanto a infraestrutura quanto os equipamentos têm relação direta com o número de servidores disponíveis para o serviço. Observou-se nas respostas dos questionários a dificuldade de avaliação dos entrevistados acerca da suficiência ou não de equipamentos, haja vista o inevitável parâmetro que se tem do efetivo atual, sem muita convicção a respeito do quantitativo considerado ideal para cada unidade de trabalho.*

137. *De qualquer forma, ainda são muitas as reclamações, tanto pela estrutura oferecida como pela falta de equipamentos, conforme se verifica nas respostas dos questionários, sintetizadas no gráfico apresentado a seguir.*



138. *Em verdade, o controle da fronteira tem disputado espaço com outras prioridades do país por parte do Governo Federal.*

139. *É preciso considerar, também, que a demanda por investimentos e equipamentos está relacionada com o efetivo existente, que está aquém daquele considerado ideal. Sem número de servidores suficiente para utilizá-los ou operá-los, as aquisições tendem a ser mais limitadas.*

140. *Essa condição eleva a exposição ao risco dos servidores frente aos crimes transfronteiriços e contribui para o crescimento de atividades ilícitas na região, especialmente o tráfico de drogas e armas que alimentam a violência no interior do país e, como consequência, oneram excessivamente os custos com segurança e saúde, dentre outros.*

141. *Pelo que se observa, ainda não se tem perspectivas de alterações drásticas desse panorama para o curto ou médio prazo.*

142. *Várias fragilidades comprometem a política aplicada e dificultam a obtenção até mesmo dos meios para se atingir os objetivos e a desejada mudança da realidade naquela região.*

143. *Há, contudo, um projeto em andamento com forte tendência de resolver, a longo prazo, essa grave situação.*

144. *De acordo com a Estratégia Nacional de Defesa, instituída pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, objetiva-se consolidar o sistema de comando e controle para a Defesa Nacional, por intermédio de um sistema integrado de Comando e Controle de Defesa, que deverá ser capaz de disponibilizar, em função de seus sensores de monitoramento e controle do espaço terrestre, marítimo e aéreo brasileiro, dados de interesse do Sistema Nacional de Segurança Pública.*

145. *Trata-se do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – Sisfron, projeto conduzido pelo Exército Brasileiro, no âmbito do Ministério da Defesa, baseado em uma rede de sensores colocados sobre a linha de fronteira, que produzirá informações para a tomada de decisões interagências, a ser implantado em toda a faixa, no prazo de dez anos, ao custo estimado de aproximadamente 12 bilhões de reais, segundo dados extraídos de Levantamento de Auditoria efetuado em setembro de 2013 pela SecexDefesa (TC 016.424/2013-1).*



146. O Sisfron foi concebido com o intuito de permitir a coleta, o armazenamento, a organização, o processamento e a distribuição dos dados necessários à gestão da faixa de fronteira terrestre, de modo a viabilizar um monitoramento contínuo e permanente.

147. A principal característica do sistema é a interoperabilidade com as demais Forças Armadas e com outros órgãos, em especial: CENSIPAM, ABIN, Ministério da Agricultura, Instituto Nacional de Meteorologia, Ministério da Saúde, Defesas Cíveis dos estados Fronteiriços – Governos Estaduais, Ministério da Justiça, Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal do Brasil e Ministério do Meio Ambiente.

148. O Exército poderá realizar, por meio do Sisfron, ações em coordenação com o Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Fazenda e outros órgãos, federais e estaduais, de forma que tais órgãos sejam empregados em suas áreas de atuação, proporcionando menores custos e maiores benefícios das ações implantadas, mediante a sinergia entre os esforços conjuntos.

149. Com o avanço desse projeto, aumentam as expectativas de controle da região para os próximos anos, haja vista o volume de equipamentos tecnológicos a ser investido.

150. Essa mobilização não pode, por óbvio, enfraquecer as iniciativas de guarnecer os postos de trabalho e o efetivo responsável pela segurança da região.

151. Valeria, antes de tudo, um planejamento conjunto, com o objetivo de se dispor de visão sistêmica capaz de demonstrar a situação atual em confronto com a requerida pelos projetos em execução, a fim de se definirem as aquisições necessárias de forma harmônica e racional, prevendo, onde cabível, compartilhamento de recursos para seu melhor aproveitamento.

152. Diante destas considerações, seria apropriado sugerir aos coordenadores do PEF que orientem, respectivamente, as Forças Armadas, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e os Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal a realizarem levantamento dos recursos materiais necessários para o desempenho satisfatório das atividades de fronteira a seus encargos, compatíveis com os efetivos requeridos, previamente determinados e aprovados, para posterior discussão conjunta e, considerando compartilhamento de recursos materiais, quando cabível, para racionalizar o aproveitamento destes, consolidação de todas as exigências, formalizadas em cronograma segundo a ordem de prioridades, com vistas a enviar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como proposta de inclusão nos documentos oficiais orçamentários e financeiros da União (PPA, LDO e LOA), para que todos os pontos de atuação na fronteira sejam dotados de infraestrutura adequada e oferecidos os equipamentos indispensáveis para o trabalho de prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços, na quantidade e qualidade compatíveis para garantir a efetividade e tempestividade das ações e a segurança dos agentes públicos na região.

153. Essas iniciativas trariam maiores chances de atendimento das reivindicações, justamente por estarem sustentadas em um conjunto de elementos suficientes para se comprovar a necessidade de investimentos de acordo com um critério programado e em consonância com os projetos em desenvolvimento para a fronteira brasileira.

5 Medidas estruturais e operacionais aplicadas junto aos fóruns de implementação da política pública podem contribuir na busca de uma agenda de integração entre os órgãos que atuam na fronteira.

154. A obtenção de resultados exige, cada vez mais, que os governos sustentem abordagens colaborativas para atingir as metas, evitando fragmentação da missão, sobreposição de programas



e incoerência da ação governamental como um todo. (Referencial do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, subitem 3.1.5).

155. Rumo à integração busca-se, primeiramente, aproximar os órgãos envolvidos e criar condições para o aperfeiçoamento dos processos de planejamento, execução e monitoramento das ações conjuntas.

156. Evidenciam-se, no entanto, obstáculos à unidade de esforços conjuntos dos órgãos que atuam na fronteira, em função de fatores políticos, institucionais, operacionais e legais como: as disputas partidárias pelo controle de ministérios, órgãos e entidades, que se somam aos respectivos interesses, muitas vezes antagônicos; a competição orçamentária; a busca das metas individuais pelas organizações, não raras vezes conflitantes com as necessidades ou objetivos das demais parceiras; os conflitos de competências, jurisdições e atribuições; as dificuldades de ajustamento mútuo, diante das configurações de estruturas estabelecidas em todos os níveis; as fricções de cargos e carreiras; e até mesmo as barreiras de ordem interpessoal.

157. As políticas de Segurança e de Desenvolvimento e Integração vivem situações bastante distintas no que se refere ao componente de governança 'Coordenação e Coerência'.

158. Enquanto a primeira recebe considerável atenção governamental, está razoavelmente implementada e é coordenada por três ministérios, sem qualquer hierarquia entre eles, a segunda ocupa lugar secundário nas prioridades do governo, tem sua implementação incipiente e é coordenada por um único ministério.

159. Diante dessas diferenças, essas políticas serão analisadas separadamente neste tópico, que tratará da política de Segurança deste ponto em diante e abordará isoladamente a política de Desenvolvimento e Integração na quinta e última proposição relativa a esse componente.

160. O Plano Estratégico de Fronteiras estabelece as diretrizes, objetivos e meios pelos quais as três esferas da administração pública devem atuar na região para fortalecer a prevenção, controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços.

161. Houve avanços, mas alguns fatores têm contribuído para um cenário preocupante, ainda propenso à fragmentação dos processos de formulação e implementação da política de segurança da região.

162. Na etapa anterior (TC-014.387/2014-0), identificou-se a necessidade de se adotar duas medidas para o aprimoramento da política, que impactam diretamente o componente de coordenação: (1) a elaboração de normas interinstitucionais para a atuação conjunta que definam as funções e responsabilidades das agências partícipes e (2) o planejamento estratégico que estabeleça a visão futura e as prioridades para o horizonte temporal.

163. Na presente fase, outros aspectos, mais intrínsecos à coordenação, são analisados, a começar pela liderança, peça central na dinâmica de um projeto a ser desenvolvido pela unidade de esforços interagências.

164. Para provocar a aproximação das instituições e elevar o nível de interação necessário para movimentar os ciclos da política na fronteira foram criados fóruns central e locais que, apesar de produzirem ações correspondentes, requerem elementos sustentáveis de orientação estratégica e dinamizadores de articulação para produção de resultados convergentes com os propósitos desejados.

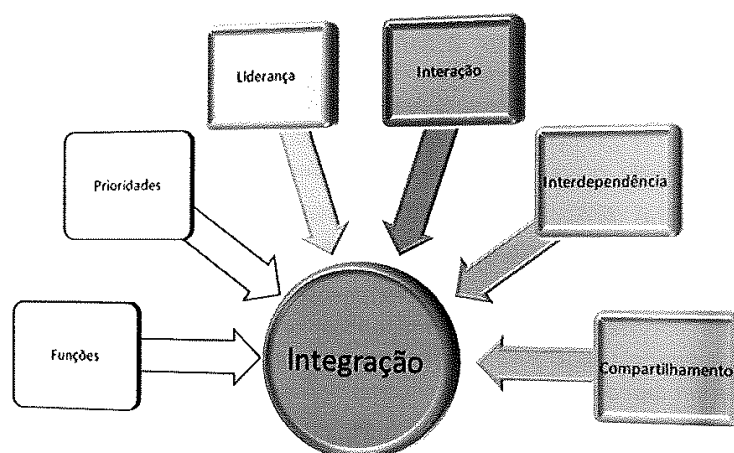
165. Há que se buscar, ainda, coerência de ações coordenadas, evitar sobreposições de esforços, lacunas e contradições, com a instituição de um mapeamento de processos de trabalho que realce a interdependência entre os atores responsáveis pelas atividades rotineiras e essenciais às prioridades definidas, de forma a maximizar os índices de eficiência e eficácia gerenciais e operacionais do trabalho integrado.



166. Por fim, práticas de compartilhamento de recursos de todos os gêneros devem ser incrementadas, ante a limitada capacidade individual dos órgãos que detêm atribuições na região de fronteira, e aperfeiçoado o intercâmbio de informações interagências, elemento essencial para fomentar a produção de conhecimento junto aos serviços de inteligência em atividade.

167. Para sintetizar, ilustram-se adiante os requisitos fundamentais para o sucesso da coordenação na busca da integração desejada para a política de fronteira:

Figura 4 – Requisitos fundamentais para o sucesso da coordenação na busca da integração



Fonte: Elaborado pelo TCU.

5.1 A definição de papéis e responsabilidades dos coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras possibilitaria o exercício da liderança como fator de integração entre as agências que atuam na região.

168. A liderança executiva é fator de integração dos processos de formulação e implementação da política, sendo avaliada pela capacidade de se influenciar os membros intragovernamentais rumo a uma determinada direção, gerando convergência estrutural.

169. Segundo Paulo Roberto de Mendonça Motta, em 'Reflexão e Emoção Estratégicas: Construindo Firmeza na Decisão Empresarial' (2000), essa liderança comporta duas dimensões essenciais: poder e visão. O líder é um elemento de integração porque é uma peça central na dinâmica do poder organizacional para a negociação de um projeto; uma visão que, na qualidade de 'uma construção racional e imaginativa da organização dentro de um determinado cenário', torna-se um elemento de convergência.

170. Antes de se avaliar o padrão ou estilo de liderança exercido no processo de implementação da política de segurança da fronteira, há que se examinar o modelo de coordenação adotado para o Plano Estratégico de Fronteiras – PEF.

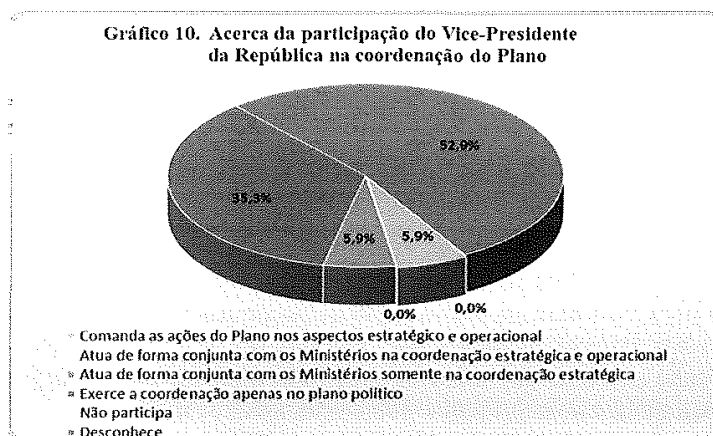
171. O art. 9º do Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, com a redação dada pelo Decreto nº 7.638, de 8 de dezembro de 2011, dispõe que a coordenação do PEF será exercida pelos Ministros de Estado da Justiça, da Defesa e da Fazenda.

172. Verifica-se, entretanto, que não há consenso quanto aos papéis e responsabilidades dessas instituições coordenadoras. Além disso, não há critério para designação de comando para as operações conjuntas definidas e tampouco para os colegiados criados para gerenciamento das ações, o Centro de Operações Conjuntas - COC e os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras

– GGI-FRONS, fóruns deliberativos criados pelos Estados com o objetivo de implementar as políticas de segurança nas respectivas faixas de fronteira.

173. Cabe destacar que, conquanto o Vice-Presidente tenha sido incumbido pela Presidente da República de exercer a coordenação do PEF, consoante informado na página eletrônica da Vice-Presidência da República, não existe nenhum documento que formalize e/ou normatize tal designação, o que foi corroborado pelas respostas ao questionário aplicado na Vice-Presidência.

174. A propósito, cumpre registrar que mais da metade dos órgãos entrevistados (52,9%) desconhece qual seja a função desempenhada no PEF pelo Vice-Presidente e 35,3 % afirmam que este exerce coordenação apenas no plano político, fato este confirmado no âmbito da Vice-Presidência.

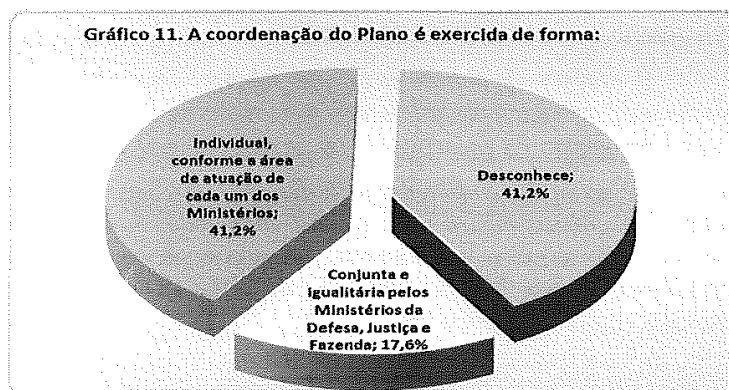


Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

175. Das entrevistas pode-se inferir, ainda, não haver unanimidade quanto à forma de atuação dos próprios coordenadores do PEF.

176. Com efeito, os Ministérios da Defesa e da Fazenda sustentam que a coordenação é individual, conforme a atuação de cada uma das instituições. Já o Ministério da Justiça afirma ser conjunta e igualitária entre as três pastas.

177. Interessante, outrossim, trazer a percepção de órgãos centrais vinculados a esses Ministérios (Secretaria da Receita Federal do Brasil, Departamento de Polícia Federal e Departamento de Polícia Rodoviária Federal), incluindo-se a Secretaria Nacional de Segurança Pública e as Secretarias de Segurança Estaduais, eis que as respostas se dividem ainda mais. De se notar que dentre as Secretarias Estaduais há um número considerável que desconhece até mesmo como é exercida essa coordenação.





Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

178. Ainda sobre o tema, também merecem análises os meios pelos quais são implementadas as ações do PEF, especificamente o Centro de Operações Conjuntas - COC e os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras – GGI-FRONS.

179. Chama a atenção o esclarecimento oferecido pelo Ministério da Defesa referente ao COC, de que este não é uma estrutura criada especificamente para trabalhar em função do PEF (Ofício Nº 09419/Ciset-MD, de 18/08/2014, em que se encaminhou o Memorando nº 197/SC3-3/SC3/CHOC/EMCFA-MD, de 15/8/2014).

180. Na mesma linha e com mais detalhes, o Ministério da Justiça, por meio do Ofício nº 135/2014/SE/MJ, de 15/08/2014, explicou que o COC é uma estrutura do Centro de Comando e Controle do Ministério da Defesa, cujo funcionamento é de caráter permanente e abrangente a todas as áreas de atuação daquela instituição e tem como objetivo manter informado o Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas quanto às ações e operações das instituições vinculadas ao Ministério da Defesa, por meio da integração das capacidades relativas a operações, comando e controle, logística, inteligência e defesa cibernética. Acrescentou que durante as Operações Ágata os órgãos, especificamente o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal e a Força Nacional de Segurança Pública, indicam representantes para compor o COC.

181. Já o Ministério da Fazenda, por intermédio do Ofício nº 10.652/2014/SE-MF, de 04/09/2014, informou que não tem participação nas ações relacionadas ao PEF, e sim a Secretaria da Receita Federal do Brasil, que, por sua vez, na Nota RFB/Audit/Diaex nº 41, de 21/08/2014, esclareceu não estar formalmente integrada ao COC por ainda estar em processo de aprovação interna a minuta do acordo interministerial nesse sentido.

182. Frise-se que, apesar de solicitado, não foi disponibilizado o Regimento Interno ou instrumento equivalente que revele a estrutura e o funcionamento do COC.

183. Vale lembrar que tanto no COC quanto nos GGI-FRONS, por força das disposições do Decreto nº 7.496/2011, não há qualquer hierarquia entre os membros que os compõem, sendo suas decisões tomadas por consenso.

184. Essa condição também se estende às operações conjuntas, haja vista que as duas principais ações repressivas resultantes do PEF, Operações Ágata e Sentinela, apesar de serem conduzidas, respectivamente, no âmbito dos Ministérios da Defesa e Justiça, não impõem qualquer grau de subordinação entre os órgãos participantes.

185. Todas essas evidências sinalizam uma preocupação excessiva com a preservação da autonomia dos órgãos, em todas as fases da política, a ponto de inibir o surgimento do fator liderança, cujo exercício poderia gerar influência rumo à direção pretendida, administrar conflitos, ante ao pluralismo de interesses envolvidos, e fortalecer o processo de comprometimento e convergência entre os membros partícipes.

186. É preciso encontrar meios de superar esse obstáculo e permitir a construção de macroestrutura agrupada de tal forma que as áreas de responsabilidade estejam claras e sob supervisão de agência (s) encarregada (s) de exercer (em) a liderança.

187. Desse modo, considerando o desenho interorganizacional definido para a política de segurança da fronteira, mister se faz discutir acerca dos mecanismos de comando existentes, com o objetivo de uniformizar o entendimento interagências e criar ambiente adequado para que os coordenadores estabelecidos possam atuar de forma a elevar o desempenho do trabalho integrado na busca dos resultados desejados.

188. Então, afigura-se adequado emitir recomendação à Vice-Presidência da República e aos coordenadores do PEF - Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça, para que promovam discussões e deliberem acerca da estrutura de liderança a ser praticada no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras, com destaque para a definição de funções e responsabilidades dos coordenadores do Plano, em conjunto com os seus órgãos partícipes, assim como no COC e nos GGI-FRONS, estes em comum acordo com os Estados, a fim de que possam ser reconhecidos pelo conjunto de órgãos que participam da política de segurança na fronteira.

189. A definição dos papéis e encargos possibilitará aos coordenadores exercerem as funções de liderança esperadas para criar ambiente mais favorável à aproximação das instituições envolvidas e empenho voluntário para os objetivos comuns e poderá proporcionar maior transparência, segurança e confiança aos agentes executores quanto aos rumos da política traçada.

5.2 O desenvolvimento de planos, rotinas de trabalho sincronizadas e mecanismos de controle padronizados fortaleceria a interação dos membros das instâncias de coordenação.

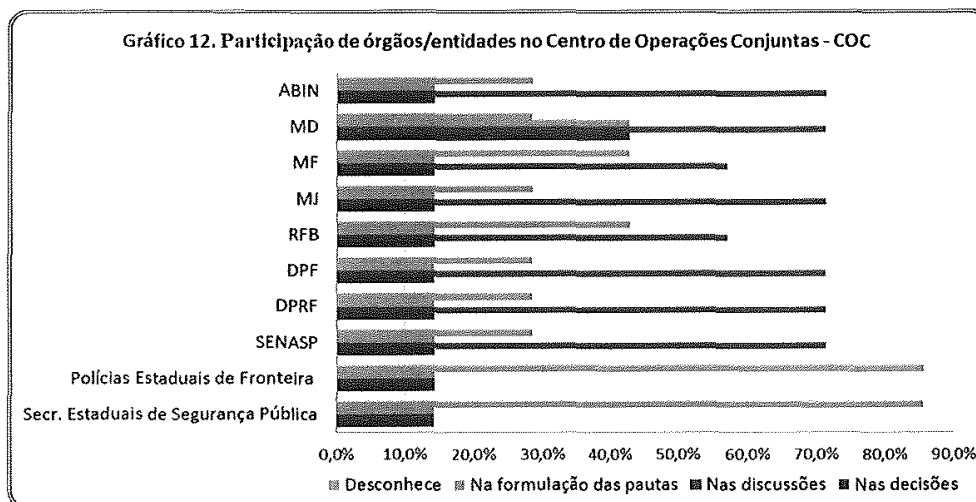
190. O objetivo do Governo Federal ao instituir o Plano Estratégico de Fronteiras era unir forças contra os crimes transfronteiriços, mediante a integração entre os órgãos partícipes, cujas ações seriam implementadas por meio do Centro de Operações Conjuntas – COC e dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira – GGI-FRONS.

191. O modelo de articulação praticado nessas instâncias de coordenação e nas logísticas de operações conjuntas não contém padronização de procedimentos que distribuam os encargos aos envolvidos e incentivem a efetiva produção de elementos que maximizem o entrosamento interagências.

192. Relativamente ao COC, nenhum desses documentos foi disponibilizado, de forma que não ficou esclarecido se existe regimento interno e/ou normas que formalizem as decisões ali tomadas e obriguem os seus partícipes a submeterem-se a elas.

193. Frise-se que, contrariando o disposto nos arts. 7º e 8º do Decreto nº 7.496/2011, não foram providenciados e assinados os acordos de cooperação com as instituições participantes das operações, especialmente com os Estados Fronteiriços.

194. As respostas dos questionários indicam não haver adesão integral das agências envolvidas e revelam elevado grau de informações desconhecidas acerca do número de reuniões havidas e das efetivas participações em pautas, discussões e decisões.

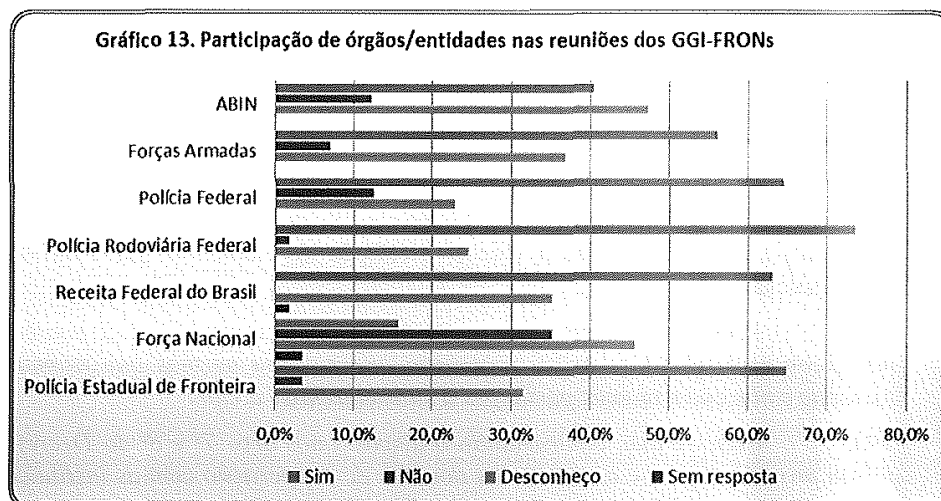




Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

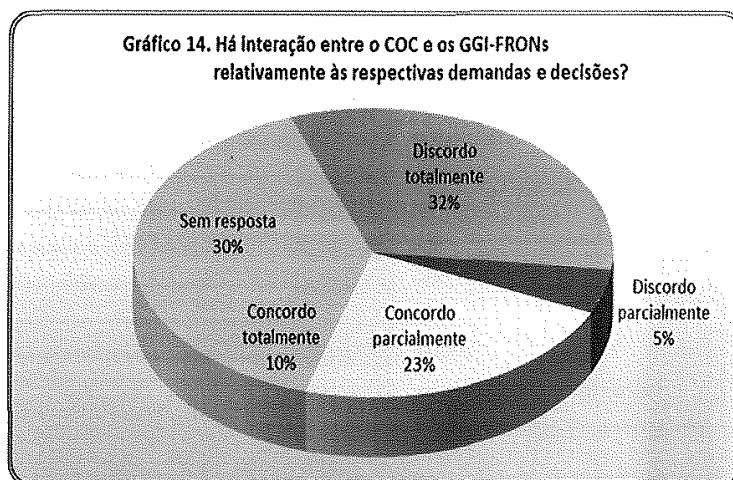
195. A título de exemplo, a pergunta cujas respostas estão estampadas no gráfico acima foi feita ao MD, MF, MJ, RFB, DPF, DPRF e SENASP para que cada um deles informasse sobre a forma de participação dos demais nas reuniões do COC. Observa-se que, enquanto o MD afirmou que todos os órgãos relacionados participam de todas as etapas do processo decisório, os demais foram unânimes em responder que somente o MD tem papel nas decisões e que desconhecem qualquer participação das Secretarias Estaduais de Segurança Pública (ou equivalente) e dos grupamentos policiais constituídos pelos Estados para atuar na fronteira.

196. No que tange aos GGI-FRONS, observa-se que há reuniões com periodicidades muito distintas nos onze Estados fronteiriços, mas com número significativo de gestores que registraram desconhecer a sua realização e quem sejam seus participantes. Somente os Estados do RS, PR, MS, MT, RO, PA e AP disponibilizaram atas das reuniões e, aparentemente, apenas os GGI-FRONS do PR e RS utilizam pauta para os encontros, ou seja, não existe padronização de procedimentos nesses Gabinetes.



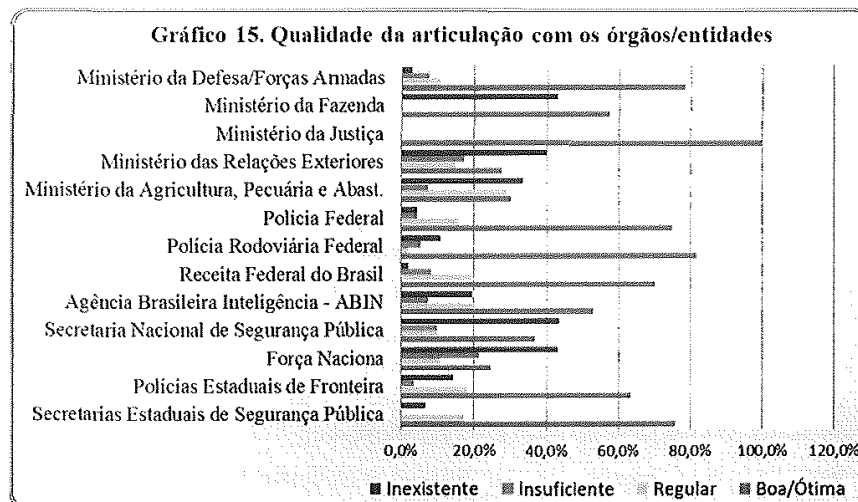
Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

197. Vale destacar a não interação entre o COC e os GGI-FRONS, conforme ampla maioria das respostas dos questionários.



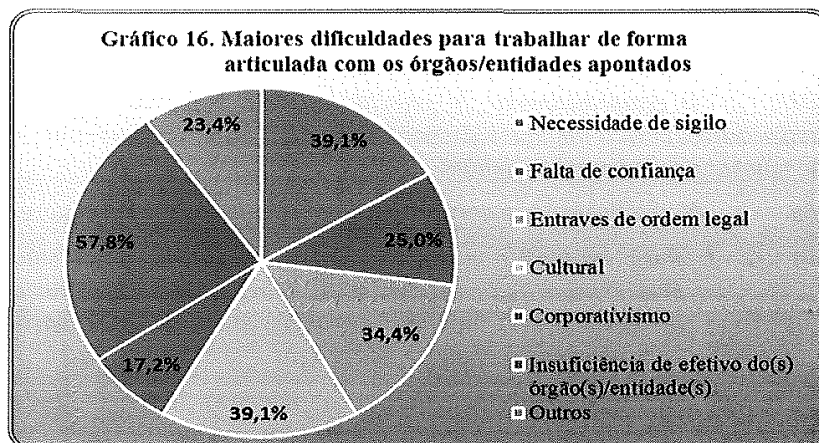
Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

198. Por fim, nas avaliações solicitadas acerca da articulação entre os órgãos ficou caracterizado que ainda existe um número considerável de órgãos em cuja percepção essa articulação é insuficiente e/ou inexistente.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

199. As causas apontadas para essa situação pelos entrevistados são expressivas no que diz respeito à necessidade de sigilo, falta de confiança, entraves de ordem legal, cultura predominante, corporativismo e a própria insuficiência de efetivos, conforme dados adiante.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

200. Na forma como se apresenta, o PEF parece resumir-se a duas Operações: *Sentinela*, restrita à Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, cuja existência é anterior ao PEF e que, segundo os entrevistados, é permanente e limita-se a atividades rotineiras de inteligência, fiscalização e controle, com eventuais reforços de pessoal em ocasiões específicas, tanto interno, advindo de outras localidades, como de outros órgãos, sendo a Força Nacional de Segurança Pública quem mais atua nesse auxílio; e *Ágata*, que já teve oito versões até a confecção deste relatório, definida no âmbito do Ministério da Defesa, na qual as Forças Armadas marcam forte presença, por curtos períodos e em segmentos delimitados da fronteira, mediante atividades de inteligência, patrulhamento, postos de bloqueio, controle e fiscalização de estradas próximas à linha de fronteira, em sintonia com as ações dos órgãos que já atuam na região, e ações cívico-sociais que levam atendimento médico, odontológico e hospitalar a comunidades carentes.



201. Com esses dados, pode-se concluir que esses colegiados não têm cumprido adequadamente o papel que lhes foi atribuído no art. 5º do Decreto nº 7.496/2011, de implementar o Plano Estratégico de Fronteiras, ou seja, alcançar a integração das ações de todos os órgãos que atuam na segurança da faixa de fronteira.

202. Se existem apenas duas operações consideradas de ações conjuntas; se o COC, fórum central do Plano, restringe-se a apenas uma dessas operações (Ágata); e se os GGI-FRONS não produzem outras ações integradas, é de se inferir que estes têm sido utilizados tão-somente para encontros onde são trocadas informações entre os representantes, que muitas vezes não têm poder decisório.

203. Ainda que tenha havido evolução nas aproximações interagências, as entrevistas revelam que existem muitas queixas recíprocas e o reconhecimento de que, na prática, o trabalho continua sendo realizado de forma fragmentada, sem maiores avanços rumo à integração.

204. É preciso quebrar barreiras políticas, institucionais, legais e culturais e criar mecanismos que garantam maior envolvimento, interdependência e produção de resultados oriundos dos esforços mútuos das instituições para que se dê crédito ao sistema utilizado e se reforce a confiança entre os órgãos participantes.

205. Isso requer que se induza a articulação de ações sincronizadas entre os entes federados, mediante o estabelecimento de rotinas de trabalho e mecanismos de controle padronizados, incluindo a programação de reuniões periódicas para discussões sobre os temas afetos à segurança da região em níveis locais e central e para troca de informações, pedidos de ajudas e outros assuntos afins.

206. Mais que isso, faz-se necessário assegurar que todos os membros designados tenham legitimidade para comprometerem os órgãos que representam a se subordinarem às decisões que forem tomadas, após consenso, nas respectivas arenas decisórias.

207. O estabelecimento de prioridades, com objetivos claros e mensuráveis, é elemento indispensável para a dinâmica desses fóruns, haja vista a escassez de recursos disponíveis para o atendimento de todas as demandas.

208. Nessa linha, seria apropriado recomendar aos coordenadores do PEF que:

- I. Para incentivar e legitimar a participação dos Estados no PEF, adotem as providências que entenderem necessárias para assegurar a representação no Centro de Operações Conjuntas de todas as instituições partícipes das operações, em cumprimento ao disposto nos artigos 7º e 8º do Decreto nº 7.496/2011;
- II. Orientem as instâncias de coordenação (COC e GGI-FRONS) a estabelecerem procedimentos uniformes de encontros periódicos, com divisão de trabalho entre seus membros, de modo a induzir a articulação dos partícipes, observando-se as seguintes rotinas:
 - a) Definição de paradigmas estratégicos de atuação que considerem os problemas e demandas locais, alinhados com os objetivos, metas e prioridades do Plano Estratégico de Fronteiras;
 - b) Estabelecimento de critérios para a designação de representantes dos partícipes, de forma que cada participante tenha legitimidade para assumir compromissos pelo órgão que representa;
 - c) Determinação de quais os tipos e níveis de informações detidas por cada participante que devem ser obrigatoriamente disponibilizadas aos demais;



- d) Exigência de pautas e atas das reuniões, como forma de se garantir a continuidade e o monitoramento dos assuntos tratados;*
- e) Designação alternada de facilitadores responsáveis pela organização dos debates e tomadas de decisões, bem como de relatores encarregados de elaborar pautas e atas das reuniões; e*
- f) Instituição de rotinas de avaliações formalizadas para se medir o grau de articulação interagências e os resultados alcançados, evidenciando-se as oportunidades de melhoria constatadas.*

209. *Tais medidas devem dinamizar o funcionamento das arenas decisórias responsáveis pela formulação e implementação da política de segurança da fronteira, em nível central e local, estimular a participação, estabelecer clima de credibilidade e confiança mútuas entre os atores e reduzir o potencial de ocorrerem conflitos interagências.*

5.3 O estabelecimento de sequência lógica de etapas de trabalhos conjuntos produziria maior eficiência e coerência das ações na busca do reforço mútuo necessário para produção dos resultados desejados.

210. *Após serem conquistados níveis maiores de interação entre os órgãos, o desafio seguinte é atingir maior efetividade e eficiência na execução da política de segurança, com coerência de ações, para que se obtenha um sistema mais eficaz de governança.*

211. *Não basta estabelecer um conjunto de arranjos formais para promover a cooperação e assegurar que as ações individuais não sejam contraditórias. É preciso ir adiante, aproveitar as múltiplas capacidades de agências, com prioridades e procedimentos distintos, para criar uma unidade de esforços que se reforcem mutuamente, em sinergia.*

212. *As evidências demonstram, no entanto, que os domínios institucionais são preponderantemente autônomos para a realização das atividades de controle da fronteira.*

213. *Com efeito, conforme dito alhures, o PEF contempla duas Operações: Sentinela, efetuada em caráter permanente pela Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, e Ágata, na qual as Forças Armadas atuam ostensivamente por curtos períodos no patrulhamento e fiscalização de estradas existente em segmentos delimitados da fronteira, complementando as ações dos órgãos que já atuam na região.*

214. *Citou-se, ainda, a Operação Fronteira Blindada, noticiada pelo portal da Secretaria da Receita Federal do Brasil, como sendo uma ação permanente de combate ao contrabando, descaminho e pirataria, inserida no PEF.*

215. *Embora sejam anunciadas como produtos de ações integradas do PEF, pode-se afirmar, com base nas entrevistas e questionários aplicados, que ditas operações não seguem uma ordenação específica de atividades de trabalho coordenado interagências no tempo e no espaço.*

216. *As próprias Operações Ágata, que possuem delimitações de ordem territorial e cronológica decorrentes principalmente da disponibilidade de recursos financeiros e do próprio efetivo das Forças Armadas, conforme indicam as respostas dos questionários, limitam-se ao policiamento ostensivo em determinados segmentos da linha de fronteira e não se caracterizam por um fluxo de processos interorganizacionais com o envolvimento sincronizado das demais agências que lá atuam.*

217. *Durante esses períodos, os órgãos que operam na fronteira continuam suas atividades de rotina, enquanto as Forças Armadas se posicionam em estradas secundárias, rios, pontos críticos e demais vias informais de acesso a outros países, em trechos pré-estabelecidos.*



218. *Nesse ponto vale um parêntese, para se levantar novamente a questão da função de polícia de fronteira, responsabilidade constitucional da Polícia Federal.*

219. *Na fronteira, de igual modo ao restante do território brasileiro, a Polícia Federal exerce as funções de polícia investigativa e judiciária, em auxílio à Justiça. Não se considera nesse encargo o policiamento ostensivo.*

220. *Com essa lacuna presente, foi estabelecido, com base no PEF, que as polícias estaduais se responsabilizariam pelo patrulhamento ostensivo de suas respectivas regiões, valendo-se de recursos materiais e/ou financeiros repassados pelo Governo Federal, por intermédio do Programa Enafron - Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras.*

221. *Nas rodovias federais e imediações há policiamento ostensivo pela Polícia Rodoviária Federal, que recebe reforço de policiais quando incluído nas atividades específicas da Operação Sentinela, mas em nada difere das atribuições rotineiras daquela instituição.*

222. *Também se dedica diariamente ao controle ostensivo a Receita Federal do Brasil, especialmente nos postos oficiais de aduana na fronteira ou em pontos específicos das rodovias federais, sendo escolhidos períodos estratégicos, também com reforço de fiscais, para realizarem a chamada Operação Fronteira Blindada.*

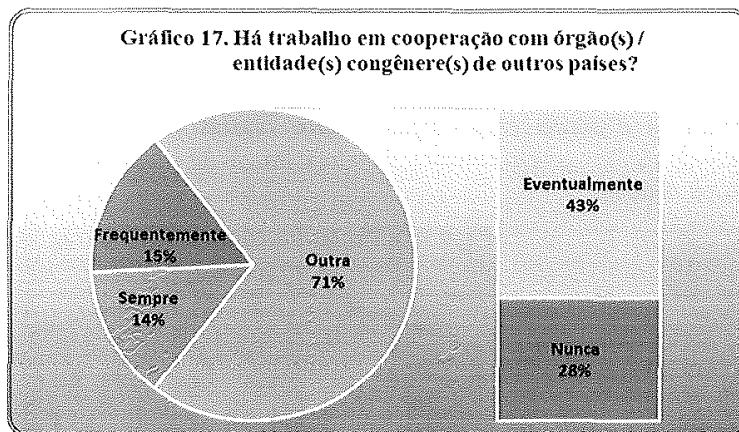
223. *Pode-se concluir, então, que as ações podem até ser conjuntas, com cada organização desempenhando suas próprias atribuições institucionais, mas não configuram uma unidade de atuação integrada, com processos interdependentes, que abranjam os domínios identificados e que agreguem valores resultantes da união de esforços.*

224. *Não há uma ordenação específica para as atividades de trabalho conjunto, geral e/ou setorizada, que contemple as responsabilidades dos órgãos envolvidos com a segurança na fronteira ao longo do tempo de forma contínua.*

225. *Grosso modo, ainda que se admitam algumas retificações, é possível resumir que a Operação Sentinela é conduzida apenas pela Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal; a Operação Fronteira Blindada é de exclusividade da Receita Federal do Brasil e a Operação Ágata é basicamente de exclusiva responsabilidade das Forças Armadas.*

226. *Ou seja, as ações derivadas do Plano Estratégico de Fronteiras constituem processos fragmentados de integração, haja vista que os arranjos institucionais montados, preponderantemente autônomos na execução das atividades, têm resultados que não evidenciam a eficiência das operações conjuntas, nem benefícios da atuação coordenada.*

227. *Outro aspecto que chama a atenção diz respeito aos trabalhos em cooperação com órgãos e/ou entidades congêneres de outros países, um dos objetivos do PEF, nos termos do art. 3º, inciso IV, do Decreto nº 7.496/2011. Os resultados das entrevistas apontam que 71% dos respondentes não têm parcerias com países vizinhos ou as fazem apenas eventualmente.*



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em Outubro/2014

228. Por derradeiro, resta examinar os produtos resultantes das deliberações dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras.

229. Esses fóruns foram criados com o objetivo de formularem e implementarem políticas de segurança locais.

230. Os resultados das entrevistas, analisados em conjunto com o conteúdo das atas de reuniões havidas, demonstram que não tem havido outras ações integradas planejadas, eis que não foram localizadas quaisquer referências a estudos realizados e/ou dados estatísticos nesses documentos, tampouco definições de áreas prioritizadas, ou quaisquer outros elementos que possam comprovar a existência de linhas de ação travadas e levadas a efeito de forma a subsidiar a logística de operações conjuntas locais.

231. Diante desse panorama, verifica-se que as diretrizes do PEF para atuação integrada entre os órgãos, em parceria com os países vizinhos, não têm sido seguidas de forma satisfatória, ainda que tenha havido avanços com relação à aproximação dos órgãos que atuam na região.

232. Essa condição não permite que sejam auferidos resultados oriundos de uma efetiva atuação integrada, haja vista os dados divulgados, restritos a quantidades de prisões e/ou apreensões de mercadorias proibidas e/ou que ingressaram no país de forma ilícita. Ao contrário, acirra a disputa entre os órgãos pela autoria e êxito das operações isoladamente consideradas, mesmo em períodos de funcionamento da Operação Ágata.

233. É preciso evoluir, não se limitar a promover coalizões, mas enfrentar as diferenças e identificar conflitos processuais e óbices à obtenção da unidade de esforços para que se possa elaborar, em conjunto, um mapeamento de processos de atuação integrada na região de fronteira, setorizado ou não, compondo-se até mesmo equipes multidisciplinares, incluindo-se equipes de órgãos congêneres de países vizinhos, com a definição de padrões de procedimentos de gestão e operacionais a serem seguidos e os objetivos de eliminar ações desnecessárias e repetitivas e incluir ações efetivamente úteis e necessárias para otimizar o trabalho coordenado contínuo nas áreas prioritizadas, com foco nos objetivos e metas traçados para alcançar os resultados pretendidos.

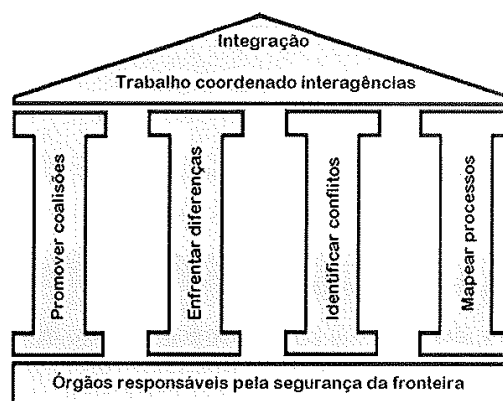
234. Então, seria apropriado emitir recomendação aos coordenadores do PEF, a fim de que promovam discussões acerca da execução das operações integradas, a partir de levantamento de domínios temáticos que requeiram atuações coordenadas, com o objetivo de se estabelecer e formalizar mapa de processos, geral e/ou setorizado, que estabeleça sequência lógica de etapas de trabalhos conjuntos interagências, inclusive com a participação de membros de agências congêneres de países vizinhos, suficiente para se unificar o entendimento entre os envolvidos, demonstrar a clareza das intervenções, evitar lacunas, sobreposições, esforços contraproducentes e



garantir a mensuração da produção de serviços e resultados em função dos objetivos estratégicos definidos.

235. A elaboração do mapa de processos permitirá visão sistêmica das atividades coordenadas a serem empreendidas pelos órgãos responsáveis pela segurança na fronteira, permitindo melhor gerenciamento, com foco na eficiência produtiva das operações realizadas e nos impactos obtidos.

Figura 5. Trabalho coordenado interagências



Fonte: Elaborado pelo TCU

5.4 Regras que promovam e orientem o compartilhamento de informações e recursos materiais interagências devem transpor barreiras interinstitucionais estabelecidas e estimular a unidade de esforços convergentes

236. O Referencial do TCU, item 3.1.5, adota como boas práticas de coordenação e coerência a identificação dos recursos humanos, de tecnologia da informação, físicos e financeiros necessários para iniciar e manter o esforço cooperativo, na medida em que as organizações possuem diferentes níveis de recursos e capacidades (GAO, 2005).

237. Conforme art. 3º, inciso III, do Decreto nº 7.496/2011, um dos objetivos do PEF é a troca de informações entre as Forças Armadas e os órgãos de segurança pública, federais e estaduais.

238. Outro objetivo, no inciso V do mesmo artigo, é a ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira.

239. No entanto, existe pouco compartilhamento de infraestrutura, equipamentos e informações interagências na política de segurança em curso na fronteira.

240. Considerando que é diretriz do PEF a atuação integrada entre os órgãos de segurança da fronteira, infere-se que a prática de compartilhamento de infraestrutura, equipamentos e de informações é medida básica para possibilitar a implementação do Plano.

241. A escassez de recursos materiais, humanos, financeiros e tecnológicos na fronteira é fato notório e objeto de reclamações constantes dos órgãos que lá atuam.

242. Devido à distância dos grandes centros e à extensão, permeabilidade, baixo prestígio político e fragilidade socioeconômica da região de fronteira, existem muitas dificuldades para que as agências mantenham a infraestrutura devida e o efetivo necessário para prestação dos serviços públicos com a qualidade desejável.

243. Considerando suas disponibilidades orçamentárias e políticas de gestão, cada qual estabelece seus próprios investimentos para incrementar o alcance dos resultados institucionais.

244. Dessa forma, são criados projetos, a exemplo do Sistema Integrado de Monitoramento da Fronteira – Sisfron, no âmbito do Ministério da Defesa, Sistema Alerta Brasil, da Polícia Rodoviária Federal, e despendidos recursos com a aquisição de veículos aéreos não tripulados – VANTs, scanners, aeronaves, embarcações e equipamentos diversos, com elevados custos de aquisição e manutenção.

245. Mesmo que plenamente justificáveis tais investimentos, questiona-se, ao final, os resultados obtidos nesse cenário, haja vista o baixo poder operacional de cada um dos atores.

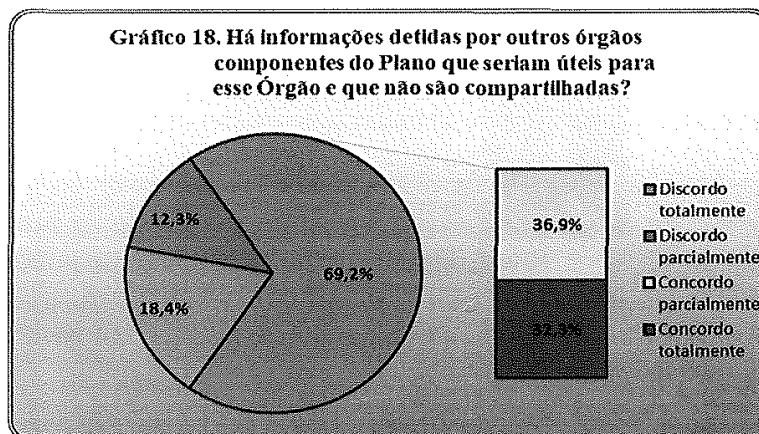
246. O fator confiança interagências é bastante mencionado, pois a corrente convicção da existência de um elevado índice de corrupção, principalmente por parte de instituições policiais estaduais, preocupa e fragiliza o serviço de inteligência.

247. Na área de segurança, informação é fundamental para o sucesso das operações. É um processo que requer aprimoramento constante em busca da sinergia necessária para, pelo menos, contrabalancear as limitações existentes da capacidade operacional.

248. Na prática, porém, segundo os entrevistados, a comunicação é precária, até mesmo entre os órgãos federais, que deveriam, nesse quesito, estar sob a coordenação do Sistema Brasileiro de Inteligência, da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN.

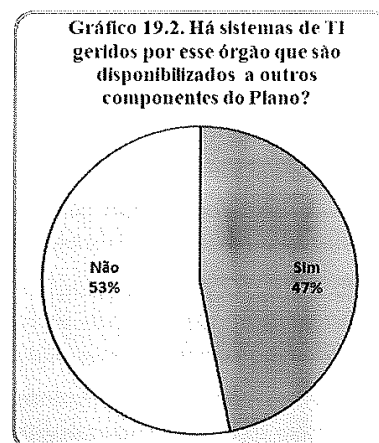
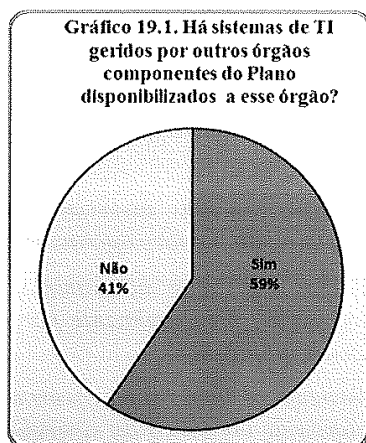
249. Dirigentes e servidores foram unânimes em afirmar que o referido sistema pouco influencia o trabalho de informações interagências, haja vista o próprio papel da ABIN, que se dedica principalmente a garantir a segurança da Presidência da República, além de sofrer grandes restrições orçamentárias que repercutem negativamente para a finalidade desejada.

250. Preocupa o resultado do questionário aplicado, no qual 69% dos entrevistados concordam que há informações detidas por outros órgãos componentes do Plano que seriam úteis para esse Órgão e que não são compartilhadas.



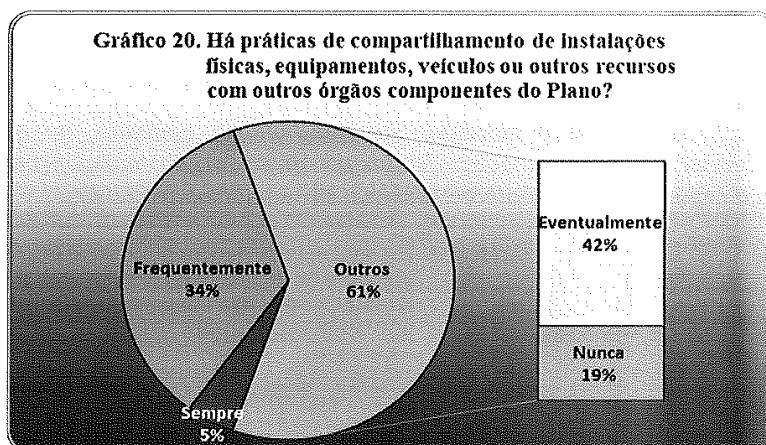
Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em Outubro/2014

251. Quanto à disponibilidade de informações em sistemas de Tecnologia da Informação - TI do órgão para os demais, e vice-versa, 53% responderam que os sistemas de TI geridos pelo próprio órgão não são disponibilizados aos demais componentes do Plano e 41% afirmaram que o órgão não tem acesso a sistemas de TI geridos por outros participantes do PEF.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em Outubro/2014

252. No que tange à utilização de infraestrutura e demais recursos materiais, questionados quanto à existência de compartilhamento de instalações físicas, equipamentos, veículos ou outros recursos entre os órgãos, 61% dos entrevistados responderam que nunca ou apenas eventualmente ocorre.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em Outubro/2014

253. A persistirem essas dificuldades de compartilhamento, reduz-se a capacidade operacional das agências e contrapõe-se a racionalização dos meios disponíveis para o exercício das atividades integradas.

254. Levantaram-se as potenciais causas para a situação que se apresenta, a começar pela cultura de competição entre as agências, aliada a entraves legais e institucionais, fatos que, por si só, já são suficientes para impedir a cooperação que seria de se esperar.

255. A própria escassez de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros, sempre presente nas justificativas, complementa as posições contrárias.

256. A troca de informações é mais crítica, pois, na falta de uma disposição normativa, a relação de confiança entre os órgãos tem forte dependência do grau de relacionamento interpessoal – prejudicado pela alta rotatividade dos servidores designados para a região – e a necessidade de sigilo e/ou proteção das informações na área de segurança é rotineiramente utilizada como pretexto para não as compartilhar, mesmo em situações em que os benefícios superariam largamente eventuais desvantagens.

257. *Convém, então, sugerir aos coordenadores do PEF que providenciem levantamento junto aos órgãos que atuam na segurança da fronteira, a fim de identificar os sistemas de TI utilizados e projetos relacionados em andamento, e coletar seus interesses e necessidades de infraestrutura, equipamentos e informações, com o objetivo de estabelecerem e tornarem obrigatórias regras de compartilhamento interagências, a serem institucionalizadas por intermédio de normativo próprio interministerial, que garantam a otimização dos recursos materiais disponíveis e a divulgação das informações, seguindo critérios de proteção necessários.*

258. *Tais recomendações devem induzir os órgãos que atuam na segurança da fronteira a estabelecerem uma rotina de procedimentos de compartilhamento de infraestrutura, equipamentos e informações, independente da relação pessoal entre servidores de agências distintas, fato que propiciará maior integração entre as agências, serviço de inteligência mais forte, abrangente e seguro, com resultados mais efetivos.*

5.5. *A definição de objetivos comuns e a atribuição de responsabilidades individuais aos membros participantes da CDIF proporcionaria aumento da efetividade das ações de desenvolvimento e integração da região.*

259. *O decreto de 8 de setembro de 2010, que instituiu a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF, deu-lhe a incumbência de definir critérios de ação conjunta governamental para o desenvolvimento e a integração da área abrangida pela Faixa de Fronteira, respeitadas as especificidades de atuação dos órgãos competentes, mediante a integração das políticas aplicadas na região e a parceria com os demais entes públicos, visando a complementaridade das ações das três esferas de governo.*

260. *Para atingir suas finalidades, a CDIF é composta por dezoito ministérios ligados às ações de desenvolvimento regional e integração internacional, além da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, os quais reúnem, em conjunto, as competências necessárias para a materialização de planos e objetivos para as políticas federais voltadas para a região de fronteira.*

261. *O referido decreto estabeleceu que a coordenação dos esforços seria exercida pelo Ministério da Integração Nacional. Entretanto, ao definir quem seriam os representantes dos partícipes, meramente assentou que estes seriam designados pelo MI mediante indicação dos titulares dos órgãos partícipes, sem preceituar nenhum parâmetro quanto ao grau de delegação de competência e, portanto, do grau de autonomia e poder de decisão que deveriam ter os indicados.*

262. *Também não dispôs sobre as competências, atribuições, responsabilidades, objetivos, direitos e deveres dos órgãos e instituições participantes, provavelmente para permitir que fossem definidas por consenso e estatuídas no corpo do seu regimento interno, cuja aprovação foi fixada no art. 6º para dar-se no prazo máximo de trinta dias após a sua instalação.*

263. *Ocorre que o regimento interno ainda não foi aprovado até a presente data, sob o argumento de que sua minuta, submetida à apreciação da Comissão em 1º de novembro de 2011, requereria alterações no Decreto que a criou.*

264. *Mas, analisando o texto da referida minuta, verifica-se que, mesmo que esta tivesse sido aprovada, o Regimento Interno não teria solucionado as dificuldades experimentadas pela Comissão, por não suprir as lacunas acima mencionadas do texto do Decreto.*

265. *À falta de definição precisa das atuações dos partícipes e de seus representantes somou-se desinteresse governamental, caracterizado pela baixa alocação e ainda menor aplicação de recursos orçamentários em ações de desenvolvimento e integração da fronteira.*

266. *De fato, quando se examina o Plano Plurianual 2012-2015 e os valores previstos e realizados nas Leis Orçamentárias Anuais de 2012 a 2014 (vide parágrafos 161 a 171 do Projeto*



de Auditoria), salta aos olhos a reduzida materialidade dos recursos destinados para o item orçamentário que melhor reflete a ação governamental na faixa de fronteira, o Objetivo 0765 do Programa 2043 – Integração Sul-Americana, que se propõe a estimular o desenvolvimento socioeconômico e a integração das regiões inseridas na faixa de fronteira mediante políticas públicas que tenham em conta sua singularidade e seu caráter estratégico para a integração sul-americana, sobretudo no fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos e na promoção do acesso a políticas sociais pelas populações fronteiriças.

267. No PPA 2012-2015 foram consignados para esse Objetivo apenas R\$ 12,3 milhões, destinados, principalmente, a estimular o desenvolvimento socioeconômico e a integração das regiões inseridas na faixa de fronteira.

268. Apesar da evidente desproporcionalidade entre os propósitos desse Objetivo e a complexidade envolvida na sua consecução, no exercício de 2012 foram executados irrisórios 6,1% dos valores previstos e as leis orçamentárias de 2013 e 2014 sequer consignaram quaisquer recursos para essa finalidade.

269. A exígua aplicação de recursos dá a medida do desinteresse governamental por essa área e parece desestimular a participação e reduzir o empenho dos membros da CDIF, que, desde sua criação, contou com poucas reuniões e iniciativas, a maioria delas advindas dos Núcleos de Fronteira já instalados.

270. Em consequência desse desprestígio e também da falta de motivação, de comprometimento e de poder decisório dos representantes dos órgãos envolvidos, os trabalhos desenvolvidos pela CDIF não têm trazido o resultado esperado, de oferecer solução aos problemas ocasionados pela fragmentação e desarticulação das políticas públicas aplicadas na região.

271. O último trabalho do louvável esforço aplicado pelo Ministério da Integração Nacional para que se concretizem os resultados da política de desenvolvimento na região e a integração sul-americana, o documento denominado 'Texto para discussão do Plano de Desenvolvimento Regional e Sustentável para a Faixa de Fronteira – Plano Brasil Fronteira', que relaciona ações ligadas ao desenvolvimento, à integração e à segurança na faixa de fronteira e evidencia elementos que representam a atuação da ação pública desde a obtenção dos recursos até a geração dos impactos provenientes dos produtos e serviços, não teve, até o momento, nenhuma aplicação prática, em face do descrédito que ora inviabiliza quaisquer ações da CDIF.

272. Para reverter essa situação, é necessário que se consiga produzir resultados mesmo em presença da adversidade decorrente da indiferença governamental pela causa.

273. Ocorre que cada um dos Ministérios participantes tem uma fatia na distribuição de recursos orçamentários e a priorização das localidades em que esses recursos serão aplicados é, basicamente, proposta por ele. Para que haja uma maior destinação de recursos às regiões de fronteira é necessário que, antes de tudo, seus dirigentes sejam conscientizados da importância do papel que a região de fronteira pode desempenhar no futuro do país e nos dividendos que o investimento nela pode trazer para a própria pasta.

274. Então, para que a CDIF tenha efetividade e produza os benefícios que dela se esperam, é útil recomendar-se ao Ministério da Integração Nacional, seu coordenador, que:

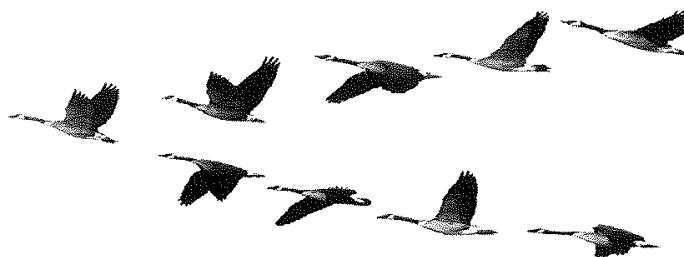
- a) Promova a conscientização dos titulares das pastas integrantes da Comissão quanto às necessidades e potencialidades inerentes à faixa de fronteira, para que estes se empenhem em garantir que haja recursos orçamentários suficientes para possibilitar a execução da política de desenvolvimento e integração da região;
- b) Priorize a criação e aprovação de um Regimento Interno que contenha disposições para que:



1. Os representantes designados pelos partícipes conheçam suficientemente as necessidades, potencialidades e limites dos respectivos órgãos e tenham legitimidade para definir linhas de ação e assumir compromissos pelos órgãos que representam;
2. Haja um compromisso prévio entre os participantes de cumprir as decisões tomadas em conjunto ;
3. Sejam definidas, em comum acordo, metas de curto e longo prazo e as responsabilidades pela execução de cada um dos seus componentes;
4. Seja atribuída a responsabilidade pela coordenação de cada projeto a um único ministério , preferencialmente àquele que tenha maior identificação com as ações requeridas, que terá, entre suas atribuições, a de pleitear recursos que possibilitem a concretização dessas ações;
5. As reuniões para definição das medidas a tomar, avaliação da efetividade daquelas já implementadas e decisão quanto aos rumos da ação conjunta sejam realizadas com periodicidade predefinida, para que não haja descontinuidade na motivação para transformar a realidade da região;
6. Ao final de cada reunião sejam definidos os temas básicos da próxima pauta, de forma que os assuntos a serem discutidos possam ser previamente avaliados pelos partícipes, para que estes possam obter informações atualizadas sobre os limites de ação de seus próprios órgãos e dos demais envolvidos.

275. Com a adoção dessas recomendações, espera-se que a CDIF atinja a finalidade de sua criação e promova efetivamente o desenvolvimento e a integração na área abrangida pela Faixa de Fronteira, mediante a criação de uma sinergia entre as ações dos diversos órgãos públicos que a compõem em benefício de uma integração das políticas públicas que adquira valor agregado pela complementaridade das ações.

Figura 6. A atribuição de responsabilidades individuais com alternância da liderança cria sinergia e aumenta a efetividade do conjunto



Fonte: Elaborado pelo TCU

6 Análise dos comentários dos Gestores.

276. Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, nos parágrafos 148, 174 e 185-189 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU 144/2000 e revisado pela Portaria Segecex 4/2010, encaminhou-se, para apresentação de comentários que julgassem apropriados, versão preliminar deste Relatório de Auditoria aos Secretários-Executivos dos Ministérios da Justiça, da Fazenda e da Integração Nacional, ao Secretário de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores, ao Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal, à Diretora-Geral do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, à Secretária Nacional de Segurança Pública, ao Secretário da Receita Federal do Brasil e



à Secretária de Controle Interno do Ministério da Defesa por meio, respectivamente, dos Ofícios de números 0547 a 0554 e 0572/2015-TCU/SECEX-MS.

277. Os Ministérios da Justiça e da Fazenda fizeram-se representar, respectivamente, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e Secretaria Nacional de Segurança Pública.

278. O Ministério da Integração Nacional informou não haver considerações relevantes acerca das observações e recomendações relacionadas à atuação da CDIF ou da Secretaria de Desenvolvimento Regional na qualidade de coordenadora daquela Comissão e destacou que a visão do Tribunal auxilia a visualizar o caminho a ser percorrido e confirma diagnóstico e entendimentos que impulsionam as ações que vêm sendo objeto de planejamento atualmente.

279. Tampouco as áreas substantivas do Ministério das Relações Exteriores julgaram necessária a apresentação de comentários ao conteúdo do relatório.

280. Em sua manifestação, o Departamento de Polícia Federal informou não ter comentários a serem incorporados à versão final do relatório de auditoria.

281. Já o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, sem quaisquer reparos quanto ao conteúdo do relatório, expôs os pontos sintetizados a seguir:

- No período entre 2010 e 2014 foram nomeados 1.685 servidores, mas o Departamento perdeu 1.333 servidores por aposentadoria e 542 por vacância em razão de posse em outro cargo inacumulável, resultando em um déficit de 190 servidores, que agravou ainda mais a carência do órgão, que tem cerca de três mil cargos vagos na área-fim;
- Com fundamento em estudo quantitativo e qualitativo da distribuição do efetivo policial, realizado no ano de 2013, foi publicada, em 21/03/2014, a Instrução Normativa nº 40 (anexa aos comentários), que trata dos critérios e diretrizes a serem seguidos na distribuição de vagas do cargo de policial rodoviário federal, bem como as definições dos fatores utilizados nas fórmulas de cálculo dos efetivos ideal, proporcional, regional e real;
- Esse estudo e a necessidade de se alcançar as metas estabelecidas para as ações do Plano Estratégico de Fronteiras e do Plano Nacional de Redução da Violência no Trânsito, entre outros, subsidiam pedidos de recomposição do efetivo formulados em três processos que ora tramitam no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Ainda resultante do mesmo estudo, está em curso no Congresso Nacional projeto de lei que tem como principais objetivos criar 1.700 cargos de nível superior e médio no Plano Especial de Cargos da DPRF e possibilitar a movimentação de policiais lotados na área meio para a atividade finalística do órgão;
- No que tange a incentivos para a lotação de servidores na região de fronteira, o Departamento salientou a importância da regulamentação do adicional de fronteira criado pela Lei nº 12.855/2013 e noticia estarem em estudo no órgão critérios diferenciados para concurso de remoção;
- Quanto à ação do Departamento nas fronteiras, argumentou que, em que pese ser a Polícia Federal a polícia de fronteira prevista na Constituição Federal, o DPRF é o órgão que, de fato, realiza a fiscalização das fronteiras em regime de plantão durante as 24 horas diárias em todos os dias do ano, nas 161 unidades operacionais dos estados de fronteira. E que, dessa forma, nos estudos a que se referem os parágrafos 96 e 97 deste relatório e nas recomendações dos itens 1.2.2 e 1.2.3 é importante que se contemple também o DPRF.

Nota: Essa reivindicação foi atendida neste relatório, incluindo-se o DPRF nos itens



citados;

- *Esclareceu que as atividades desenvolvidas na Operação Sentinela pelo DPRF não têm recursos próprios e são executadas com recursos discricionários do órgão;*
- *Destacou que a PRF utiliza ferramentas operacionais que potencializam os resultados e minimizam a falta de efetivo, incluindo tecnologias para fiscalização como o chamado 'Sistemas Móveis', que facilita a busca de pessoas com mandado de prisão ou qualquer ocorrência relacionada ao veículo, e obtém informações, entre outros, do sistema Alerta Brasil, que fiscaliza eletronicamente mais de 140 milhões de veículos e já tem 29 pontos instalados na região de fronteira, com os objetivos de identificar padrões e tendências de movimentação de veículos para detecção de desvios de comportamento e, com base nesses padrões e em outros dados fornecidos por órgãos parceiros, identificar eventos;*
- *No que se refere à falta de confiança interagências, informou que, tendo por base os 2.997 documentos de inteligência produzidos pela PRF, 570 destes foram encaminhados a órgãos externos que atuam diretamente como serviço de inteligência da PRF, tais como Ministério Público da União, Polícia Federal, Exército Brasileiro, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, polícias civis e militares dos Estados;*
- *Por fim, afirmou sua disponibilidade para ações cooperadas para interação e integração dos órgãos de segurança atuantes nas regiões de fronteira.*

282. *Em seus comentários, a Secretária Nacional de Segurança Pública, que também respondeu pelo Ministério da Justiça, sem contestar nenhuma das conclusões deste relatório, prestou uma série de informações concernentes a iniciativas que vão ao encontro do conteúdo de algumas das recomendações sugeridas.*

- *Com relação à necessidade, apontada neste relatório, de aperfeiçoar os mecanismos utilizados para despertar o interesse da sociedade, garantir a utilidade e compreensão das bases de dados divulgadas, elevar a qualidade da interlocução e ampliar a influência nas decisões, destacou que o Ministério da Justiça vem desenvolvendo um trabalho intenso para o aperfeiçoamento do processo de participação ativa dos atores do Plano Estratégico de Fronteiras - PEF e sociedade civil nas atividades de segurança pública nos municípios fronteiriços. Um dos mecanismos utilizados para isso tem sido a realização sistemática de Simpósios e Encontros Técnicos da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron) em diversos pontos da fronteira brasileira. Esses eventos são abertos ao público em geral e a SENASP incentiva os gestores estaduais e municipais a convidarem representantes da sociedade civil. Treze eventos dessa natureza foram realizados em cidades da faixa de fronteira, visando a aprimorar a discussão local sobre os problemas na fronteira, aperfeiçoar a integração entre os profissionais de todos os estados e estreitar a relação destes com as comunidades locais, órgãos federais e países fronteiriços;*
- *Quanto ao tópico 'A disponibilidade de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas poderá ser incrementada a partir de definições e iniciativas conjuntas dos órgãos que atuam na fronteira' relatou que nos anos de 2011 e 2012, o Ministério da Justiça investiu, por intermédio de 22 convênios, um total de R\$ 186,5 milhões, no âmbito da Enafron, em dois projetos de reaparelhamento das instituições de Segurança Pública em atividade nas localidades fronteiriças, para suprir a carência de equipamentos diversos como coletes balísticos, armas de fogo, viaturas, equipamentos para atividade de inteligência, embarcações, equipamentos básicos de escritório, entre outros;*



- A respeito da 'adoção de medidas que incentivem a alocação de pessoal nas localidades fronteiriças pelos órgãos encarregados de zelar pela segurança da fronteira contribuiria para o controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços', informou que o DEPAID - Projeto Qualidade de Vida - em parceria com a Enafron/DEPRO, estruturou um projeto para a elaboração de um caderno técnico com as melhores práticas de política de pessoal para servidores que atuam nos municípios fronteiriços, que culminou com a elaboração de minuta de portaria contendo as diretrizes de políticas de pessoal para servidores de Segurança Pública estaduais e municipais que atuam nas fronteiras. Que, a partir de discussões e sugestões em fóruns promovidos, a SENASP emitiu a Portaria nº 136/2013, cujos propósitos principais são: a) oferecer melhores condições de trabalho e outros instrumentos de valorização profissional para os servidores estaduais e municipais de Segurança Pública da faixa de fronteira; b) estimular a lotação de profissionais de Segurança Pública nos municípios da faixa de fronteira e valorizar seu trabalho. As principais diretrizes são: oferta de cursos do idioma do país fronteiriço; manutenção de instalações físicas salubres e seguras e equipadas para o desempenho das atividades operacionais e administrativas; provimento de armamento, equipamentos de proteção individual e coletiva adequados ao trabalho em região de fronteira para todos os servidores; provimento de ferramentas tecnológicas capazes de atender às especificidades do trabalho na faixa de fronteira; incentivo financeiro durante o período de lotação na região de fronteira; capacitação dos profissionais antes de sua lotação na faixa de fronteira e adoção do tempo de permanência em faixa de fronteira como um dos critérios para obtenção de pontuação para promoção na carreira. E que a conclusão do projeto possibilitou a publicação de caderno técnico contendo o detalhamento completo da pesquisa e as melhores práticas de política de pessoal, o qual já foi devidamente distribuído aos gestores e profissionais de Segurança Pública das unidades operacionais em atividade nas localidades fronteiriças;*
- No que se refere à proposição 'O aumento da oferta de cursos de capacitação e treinamentos aos servidores que atuam na segurança da fronteira contribuiria para melhorar o desempenho organizacional', salientou que as ações educativas para os profissionais de segurança pública, que visam a atuação na faixa de fronteira de forma homogênea e baseada no conceito de segurança pública com cidadania, como parte integrante do Programa Enafron, foram atribuídas ao Departamento de Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública (DEPAID). E que várias atividades foram realizadas a partir de então, a exemplo dos cursos de Unidades Especializadas de Fronteira (Multiplicadores e Operadores) e Atuação em Vias Hídricas, totalizando cerca de 60 cursos, que ocorrem em diversas localidades da fronteira brasileira, com 2.413 policiais capacitados entre janeiro de 2012 e dezembro de 2014 e, até o momento, 449 profissionais capacitados, em 13 cursos do programa, no ano de 2015. Destacou que o primeiro reflexo desses investimentos foi um decréscimo dos crimes de homicídios nessas localidades de aproximadamente 8% entre 2012 e 2013, e de 22% entre 2013 e 2014, superando a meta, de 5% para cada exercício, estabelecida em agosto de 2012 entre o MJ e os Secretários de Segurança Pública dos estados fronteiriços. Que, com os esforços despendidos pelas Polícias Militares e Cíveis houve significativo crescimento nas apreensões desses órgãos nos municípios fronteiriços: no período entre 2012 e 2014 foram apreendidos pelas polícias militares e cíveis 404 toneladas de drogas (cocaína, maconha, crack e outras drogas) na faixa de fronteira e 603 toneladas de drogas em todos os municípios dos estados fronteiriços e, no mesmo período, foram apreendidas na faixa de fronteira 19.318 armas de fogo, cumpridos 26.991 mandados de prisão, concluídos 409.035 inquéritos policiais, elaborados 116.211 laudos periciais, presas 54.522 pessoas em flagrante delito e recuperados 20.757*



veículos automotores furtados e/ou roubados. E que tais indicadores demonstram que os investimentos têm alcançado resultados expressivos no combate à criminalidade nas regiões de fronteira, sendo necessário o avanço e continuidade dessas ações nos próximos anos para aprimorar o enfrentamento às organizações criminosas nas fronteiras;

- Sobre as operações integradas, no âmbito do PEF, realizadas pelas instituições de segurança pública na faixa de fronteira, reportou a realização de Operações Simultâneas nos anos de 2012 e 2013, abrangendo as organizações de segurança pública dos Estados fronteiriços e, em 2014, compreendendo também os Estados do Nordeste e, por fim, as 27 unidades da Federação. Informou que os resultados quantitativos e qualitativos dessas ações foram substancialmente positivos, não apenas pela quantidade de apreensões e ações de fiscalização, mas, fundamentalmente, pela forma integrada com que se deram as atividades, desde a fase de planejamento até a execução das ações de segurança pública nas áreas afetadas às operações;
- Ao final, referindo-se à capacitação e ao treinamento dos efetivos estaduais no âmbito do DFNSP, anunciou ter capacitado aproximadamente 4.365 colaboradores em dez Estados fronteiriços e realizado doações de equipamentos, viaturas, armamentos e outros materiais às unidades federativas.

283. Por sua vez, a Secretaria da Receita Federal do Brasil dissentiu de apenas uma das recomendações propostas neste relatório, com os seguintes comentários:

- Quanto à recomendação do item 1.4.1 - para que os coordenadores do PEF promovam discussões acerca da execução das operações integradas, com o objetivo de se estabelecer e formalizar mapa de processos, geral e/ou setorizado, que estabeleça sequência lógica de etapas de trabalhos conjuntos interagências, informou que a RFB tem realizado operações integradas com vários órgãos e instituições, mesmo não integrantes do PEF, incluindo algumas ações realizadas de forma coordenada com países limítrofes, a exemplo da Operação Sol Dourado, realizada com o Peru entre 28 e 30 de abril de 2015. Destacou que, apesar de as operações integradas na faixa de fronteira, como Ágata e Fronteira Blindada, não serem precedidas de um mapeamento completo dos processos, são realizadas reuniões preparatórias onde o papel e as responsabilidades de cada instituição são definidos e as deliberações são registradas em ata. Registrou, também, que as operações integradas com a participação das Forças Armadas encontram certa dificuldade de operacionalização pela falta de autonomia dos Comandantes Locais ou Regionais para tomada de decisão e confirmação de participação, em razão de dependerem de autorizações em diversos níveis;
- Sobre as recomendações do item 1.4.2 - em que se sugere avaliar a conveniência de uma revisão dos quantitativos de pessoal, sua distribuição e incentivos para lotação e permanência de servidores nas localidades fronteiriças, reportou que a Coordenação-Geral de Administração Aduaneira realizou estudo de lotação, por processo de trabalho, indicando a necessidade de servidores em cada Unidade e anunciou que a RFB possui incentivos para alocação e permanência de servidores em unidades de difícil provimento, o que abrange as unidades situadas na fronteira. Assinalou, ainda, que a Portaria RFB nº 1.678/2013, que estabelece regras gerais sobre remoção, prevê que os municípios de difícil provimento têm índice diferenciado de 1,3 a 2,5 (multiplicadores dos dias efetivamente em exercício) no cálculo da pontuação dos servidores e que a permanência na mesma unidade de exercício por mais de três ou cinco anos aumenta a pontuação daquele local em fatores de 15% ou 25%. Concluiu que há incentivos claros para provimento dessas unidades, sendo vantajoso o servidor lá permanecer até que



consiga pontos para que seja removido em definitivo para a unidade pretendida. Saliu-se que o índice diferenciado para unidades de difícil provimento existe como regra do Concurso de Remoção há mais de 15 anos.

Nota: Essas informações foram incorporadas ao texto deste relatório, sem nenhum reflexo nas recomendações propostas;

- *Referindo-se à recomendação alvitrada no item 1.4.3 deste relatório, referente à realização de levantamento dos recursos materiais necessários para o desempenho satisfatório das atividades de fronteira para posterior discussão conjunta e, considerando compartilhamento de recursos materiais, quando cabível, consolidação de todas as exigências, com vistas a obter recursos orçamentários compatíveis para garantir a efetividade e tempestividade das ações e a segurança dos agentes públicos na região, anuiu ser muito pertinente, pois a sua adoção permitirá uma ação mais sinérgica dos órgãos atuantes no controle das fronteiras terrestres, com inegável ganho advindo do compartilhamento de estrutura e recursos;*
- *Já no tocante à recomendação do item 1.4.4 – estabelecimento de regras obrigatórias de compartilhamento interagências de sistemas de Tecnologia de Informação e projetos relacionados em andamento a fim de garantir a otimização dos recursos materiais disponíveis e a divulgação das informações, seguindo critérios de proteção necessários, argumentou que o compartilhamento sugerido de estrutura de dados, embora seja necessário e promova a eficiência global das ações, implica em alterações nos sistemas da RFB e impacta nos fatores de segurança. E que, conforme experimentado na atual fase de mapeamento de processos, toda mudança deve ser precedida de análise do processo de trabalho, capitaneada pela área responsável pelo processo, com participação das áreas técnicas responsáveis pela infraestrutura, sistemas e segurança de informações.*
- *Como admitido pelo órgão, o compartilhamento é necessário e promove a eficiência global das ações. As alterações nos sistemas, precedidas que devem ser pelas devidas análises e definição de critérios de classificação do grau de sigilo inerente a cada tipo de informação, podem e devem ser realizadas para permitir o compartilhamento com os demais órgãos atuantes na segurança das fronteiras de todo o conhecimento cuja disponibilidade não prejudique o desenvolvimento dos processos próprios do Fisco;*
- *Acerca do item 1.4.6 – estabelecimento de procedimentos uniformes no COC e GGI-FRONS, com divisão de trabalho entre seus membros, de modo a induzir a articulação dos partícipes, assentou que a RFB tem participado ativamente das reuniões e deliberações dos GGI-FRONS, mas que a definição de procedimentos uniformes extrapola o seu âmbito de atuação.*

Análise: Essa recomendação não é destinada especificamente à RFB, mas aos colegiados de que ela participa e, portanto, está dentro de seu campo de atuação;

- *Por derradeiro, sugere um reparo em informação constante no Projeto de Auditoria referente à estrutura da RFB nas fronteiras, que foi realizado na forma proposta.*

284. *A seu turno, o Ministério da Defesa apresentou apenas uma contestação, quanto à participação social nas decisões do EMFCA, e apresentou alguns comentários adicionais:*

- *Com relação à participação social, argumentou que o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) destina-se a coordenar a execução de operações conjuntas e interagências e, portanto, não é fórum adequado para a participação social. Mesmo na fase de planejamento das operações, quer no nível do MD, quer no nível regional, essa participação é dificultada pelo caráter técnico da atividade e pelo seu grau de sigilo. Já*



o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF), este sim, pode e deve contar com a participação de representação da sociedade;

Análise: As decisões tomadas no EMCFA podem afetar aspectos importantes da sociedade, que, em última análise, é sua criadora e mantenedora. Assim, com exceção das deliberações que tratem de situações e dados sensíveis, cujo sigilo seja essencial para garantir o sucesso das operações, não há justificativa para impedir a participação efetiva da sociedade nas decisões referentes às ações que terão impacto na economia e segurança da população afetada. A transparência, que é um dos requisitos da boa governança, deve ser traduzida em integral conhecimento pela sociedade dos objetivos e consequências previstas das ações dos órgãos por ela criados para manutenção de sua segurança e tranquilidade, até para que ela (sociedade) possa decidir sobre a conveniência e oportunidade das ações pretendidas.

- Ressaltou o crescente interesse de outras agências em integrar suas ações à Operações Ágata, que, dessa maneira, passam a abranger um maior número de ilícitos praticados na faixa de fronteira, como por exemplo os relacionados com o meio ambiente, aviação civil e vigilância sanitária. Para dar ênfase a essa afirmação relacionou os órgãos convidados a participar da Operação Ágata 9, recém concluída;
- Esclareceu que são constituídos Comandos de cada área de operação nas Operações Ágata, os quais realizam o seu planejamento, procurando adequar as necessidades e disponibilidades dos diversos órgãos envolvidos, que durante a execução são ativados os Centros de Coordenação de Operações, onde há a participação dos órgãos e agências integrantes da operação que, no nível regional, desempenham o papel do COC, ao qual devem reportar-se.

Análise: É nesse ponto que ganham importância os aspectos levantados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, referentes à dificuldade de operacionalização com as Forças Armadas, pela falta de autonomia dos seus Comandantes Locais ou Regionais para tomada de decisão e confirmação de participação, em razão de dependerem de autorizações em diversos níveis. Essa dependência excessiva de um comando central engessa a realização de ações conjuntas locais e prejudica – eventualmente inviabiliza – a tempestividade de ações integradas;

- Explanou que as Forças Armadas empregam técnicas operacionais comuns a outras operações como as de Garantia da lei e da Ordem, no caso do Exército, as de inspeção naval, no caso da Marinha e de interceptação, no caso da Aeronáutica, e que todos esses procedimentos já fazem parte das instruções de formação de seus quadros, de modo que todos os trabalhos de planejamento e condução da operação seguem os métodos previstos para o trabalho de estado-maior (conjunto ou singular), transmitido nas escolas de formação e em cursos de aperfeiçoamento;
- Terminando sua manifestação aduziu que as Operações ÁGATA procuram, ainda, atingir o objetivo de ampliar a cooperação internacional, a exemplo da última operação, que contou com observadores de todos os países fronteiriços da área de operações teve ações coordenadas e simultâneas com a Armada Boliviana.

7 Conclusão

285. A primeira fase deste trabalho, desenvolvida no TC-014.387/2014-0, dedicou-se a fornecer um diagnóstico do estágio de desenvolvimento em que se situa o sistema de governança inserido nas políticas federais aplicadas à fronteira, especificamente nos componentes relacionados à institucionalização, planos e objetivos.



286. *Dentre outros achados, constataram-se a inexistência de uma política nacional própria para a região, instituída por lei, e a ausência de planos suficientes para orientar plenamente as ações dos diversos órgãos com atuação na faixa de fronteira, capazes de estabelecer os recursos necessários (dinheiro, pessoal, material e sistemas), sequenciar atividades e prever etapas de realização de objetivos e metas.*

287. *Nesta etapa, procederam-se as avaliações de outros três aspectos, guiados pelo Referencial do TCU, a saber: 'Participação', 'Capacidade Organizacional e Recursos' e 'Coordenação e Coerência'.*

288. *Cabe lembrar que foram examinadas neste trabalho as ações governamentais dirigidas à fronteira sob vertentes complementares, correlacionadas com a integração: desenvolvimento e segurança.*

289. *Ocorre, porém, que, em função dos rumos estabelecidos pela agenda governamental, a preocupação com a segurança nacional, tanto para atender a demanda interna – a pressão social advinda do aumento da violência urbana pela entrada ilegal de drogas ilícitas e armas no país – como para se posicionar internacionalmente, não tem sido acompanhada das adequadas iniciativas necessárias à exploração da diversidade de potencialidades locais, em busca do desenvolvimento socioeconômico do território fronteiriço.*

290. *Esse fato é percebido a partir dos resultados da CDIF, cuja finalidade é propor medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação do Governo Federal naquela região, os quais demonstram o baixo prestígio político e consequências derivadas que reprimem a condução do processo de montagem e execução da política pública a ser aplicada naquele espaço geográfico.*

291. *Dessa forma, embora passíveis de análise, os atos relacionados à promoção do desenvolvimento, ainda restritos a movimentos de formulação da política, receberam menos destaque neste estágio do presente trabalho que aqueles que envolvem a segurança da fronteira.*

292. *Assim, no que tange à participação, identificou-se a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos utilizados para despertar o interesse da sociedade, garantir a utilidade e compreensão das bases de dados divulgadas, elevar a qualidade da interlocução e ampliar a influência nas decisões.*

293. *Relativamente à avaliação da disponibilidade de pessoal, materiais, equipamentos, instalações e sistemas por parte das organizações responsáveis pela implementação da política, circunscrita às agências envolvidas com as atividades de prevenção, controle, fiscalização e repressão de crimes transfronteiriços, embora notória a falta da adequada presença do Estado e a carência de recursos de toda ordem para se manter o domínio dessa grande extensão territorial, foram levantadas algumas questões consideradas essenciais para a redução da vulnerabilidade daquela área.*

294. *Necessário se faz discutir, primeiramente, o alcance da função de polícia de fronteira, a que alude o art. 144, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, até mesmo para se definir os encargos individuais e conjuntos dos atores envolvidos, notadamente quanto ao controle ostensivo nos postos oficiais na linha de fronteira e nos demais acessos informais a outros países, para que se possa, então, quantificar os efetivos de pessoal e os recursos materiais necessários, com base em critérios objetivos devidamente fundamentados e legítimos, para o desempenho satisfatório das atividades.*

295. *Complementarmente, seria conveniente fazer uma revisão geral dos quadros de pessoal das instituições com os objetivos de adequar a distribuição existente, ampliar as políticas de incentivo para permanência na fronteira (critérios de remoção, adicional de fronteira, auxílio*



moradia e outras vantagens) e intensificar a oferta para capacitação e treinamento aos servidores que atuam naquela localidade.

296. *Para fechar este ciclo de análises, verificou-se a coordenação e coerência das políticas federais aplicada à região.*

297. *Fatores políticos, institucionais, operacionais e legais criam obstáculos à unidade de esforços conjuntos, haja vista as disputas partidárias pelo controle de ministérios, órgãos e entidades, que se somam aos respectivos interesses e ditam os rumos a serem seguidos, muitas vezes conflitantes; a competição orçamentária; a busca das metas individuais pelas organizações, que, não raras vezes, vem de encontro às necessidades ou objetivos das demais parceiras; os conflitos de competências, jurisdições e atribuições; as dificuldades de ajustamento mútuo, em face das configurações de estruturas estabelecidas em todos os níveis; as fricções de cargos e carreiras; e até mesmo as barreiras de ordem interpessoal.*

298. *Para reverter o processo de fragmentação desenvolvido, propõem-se a aplicação de medidas de caráter estrutural e operacional junto aos fóruns de implementação da política pública, a fim de contribuir para uma agenda de integração entre os órgãos que atuam na fronteira.*

299. *Sugerem-se, assim, sejam definidos os papéis dos coordenadores e ativado o exercício da liderança que faça valer a visão de futuro, administre as coalizões e o pluralismo de interesses.*

300. *Outrossim, investimentos em planos, mecanismos de controle e rotinas de trabalho periódicos, padronizados e sincronizados devem fortalecer a interação dos membros partícipes.*

301. *O estabelecimento de sequência lógica de etapas de trabalhos conjuntos seria providência útil na tentativa de se produzir maior eficiência e coerência das ações na busca do reforço mútuo necessário ao atingimento dos resultados desejados.*

302. *Entende-se ser fundamental para a efetiva integração entre os órgãos, privilegiar os canais de interlocução e a ajuda recíproca, criando-se regras obrigatórias de compartilhamento de informações e recursos materiais interagências.*

303. *Por derradeiro, requer-se que a CDIF adquira maior efetividade, mediante ações estruturantes do seu coordenador, para buscar participação mais efetiva de seus membros e de conformar regimentalmente responsabilidades e formas de atuação de seus integrantes para atingir os objetivos comuns.*

304. *Espera-se que a adoção dessas recomendações permita elevar os níveis de governança das políticas aplicadas na região, mediante o aumento da participação de interessados em todas as fases da política, garantindo-se acesso qualificado da sociedade nas discussões e deliberações pertinentes; a ampliação da capacidade organizacional e disponibilidade recursos, recuperando-se a estrutura e os meios necessários e apropriados para empreender as atividades com maior eficiência; e a melhoria da coordenação e da coerência das ações desenvolvidas pelo conjunto dos órgãos atuantes, aproximando-se as agências e promovendo-se a integração das ações conjuntas e a consecução de propósitos convergentes para a fronteira nacional.*

8 Proposta de Encaminhamento.

305. *Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:*

1. *Recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do RI-TCU:*

1.1. *À Vice-Presidência da República e aos coordenadores do PEF - Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça - que promovam discussões e deliberem acerca da estrutura de liderança a ser praticada no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras, com destaque para a definição*



de funções e responsabilidades dos coordenadores do Plano, em conjunto com os seus órgãos partícipes, assim como no COC e nos GGI-FRONS, estes em comum acordo com os Estados, a fim de que possam ser reconhecidos pelo conjunto de órgãos que participam da política de segurança na fronteira (5.1);

1.2. À Casa Civil, Ministério da Justiça e Ministério da Defesa, que (4.1):

- 1.2.1. No âmbito dos Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal, promova-se discussão interna com o propósito de se elaborar proposta de lei ou decreto, a ser submetida à análise do Ministério da Justiça, para regulamentação do exercício de função de polícia de fronteira, estabelecendo-se competências e delimitando-se o alcance dessas atividades, especificamente quanto à responsabilidade pelo patrulhamento ostensivo das fronteiras;*
- 1.2.2. No âmbito das Forças Armadas, promova-se discussão interna com o propósito de se elaborar proposta de normativo regulamentador da Lei Complementar nº 97/99, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, notadamente em seu art. 16-A, definindo-se o caráter temporal das intervenções (permanente ou periódico) e os procedimentos a serem observados, tanto em ações individuais, como em conjunto com os demais órgãos envolvidos;*
- 1.2.3. A Casa Civil supervisione a realização das ações acima sugeridas, promova o debate público das propostas decorrentes e suas implicações e, atingido o consenso, adote as providências necessárias para a criação de instrumentos legais que estabeleçam claramente as responsabilidades e competências de cada instituição em relação às atividades de policiamento ostensivo das fronteiras;*

1.3. Aos coordenadores da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF (Ministério da Integração Nacional) e do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça) que:

- 1.3.1. Convoquem os diversos órgãos e instituições integrantes dos colegiados sob suas coordenações para debaterem e definirem conjuntamente as seguintes iniciativas (3.1):*
 - a) Previsão, nos normativos, quanto à previsão de participação social nos fóruns já estabelecidos, inclusive nos processos decisórios;*
 - b) Adoção de ações pertinentes que despertem o interesse da sociedade, conscientizem-na e demonstrem a utilidade e os benefícios de sua colaboração e participação para o alcance dos resultados desejados, a exemplo de seminários, oficinas de trabalho e outros meios que promovam a interação dos interessados; e*
 - c) Elaboração de modelo de participação social que garanta o envolvimento dos interessados, de forma equitativa e balanceada, na definição das prioridades da política pública em curso;*
- 1.3.2. Aprimorem os mecanismos de disponibilização de informações para subsidiar a participação efetiva dos setores representativos da sociedade, fornecidas com suficiência e tempestividade que possibilitem o exercício eficaz do controle social, utilizando-se de ferramentas que permitam interação dos interessados por meio de comentários online, chats ao vivo e trocas de mensagens, além de publicações em linguagem clara e acessível que estabeleçam relação direta entre os dados divulgados e os interesses cotidianos dos setores representativos da sociedade, tais como pesquisas, indicadores e demais dados úteis para o devido acompanhamento e compartilhamento dos rumos da política definida (3.2);*



1.4. Aos coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras – Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça – que:

- 1.4.1. Promovam discussões acerca da execução das operações integradas, a partir de levantamento de domínios temáticos que requeiram atuações coordenadas, com o objetivo de se estabelecer e formalizar mapa de processos, geral e/ou setorizado, que estabeleça sequência lógica de etapas de trabalhos conjuntos interagências, inclusive com a participação de membros de agências congêneres de países vizinhos, suficiente para se unificar o entendimento entre os envolvidos, demonstrar a clareza das intervenções, evitar lacunas, sobreposições, esforços contraproducentes e garantir a mensuração da produção de serviços e resultados em função dos objetivos estratégicos definidos (5.3);*
- 1.4.2. Orientem, respectivamente, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e os Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal para que:*
 - a) Se entenderem conveniente e oportuno, revejam seus quadros de pessoal e avaliem a necessidade de se promoverem estudos com vistas a detectar possíveis distorções significantes na relação entre os quantitativos de servidores lotados nas áreas fim e meio de cada órgão, assim como nos critérios de definição de lotação das diversas unidades do interior do país, com o objetivo de, mediante a adoção de incentivos, otimizar-se a alocação dos recursos humanos disponíveis para o alcance dos resultados institucionais, considerando-se as prioridades estabelecidas pelas organizações (4.3);*
 - b) Destaquem de suas atribuições gerais aquelas necessárias especificamente para as atividades de prevenção, controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços, com o objetivo de promover levantamentos de efetivos necessários para o desempenho satisfatório de suas funções, com base em critérios objetivos devidamente formalizados que levem em conta indicadores selecionados, definidos pelos respectivos especialistas, utilizados para se aferir a efetividade das intervenções e a redução dos ilícitos praticados na região (4.2);*
 - c) Depois de concluídos os levantamentos de efetivos, encaminhem as conclusões ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o objetivo de demonstrar a necessidade de priorização de concursos públicos para suprir a carência que vier a ser comprovada pelos estudos realizados (4.2);*
 - d) Ampliem suas políticas de incentivos para estimular o interesse de remoção de servidores lotados em outras localidades do país e/ou vantagens para aqueles que optarem por maior permanência na região de fronteira (4.3);*
- 1.4.3. Orientem, respectivamente, as Forças Armadas, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e os Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal a realizarem levantamento dos recursos materiais necessários para o desempenho satisfatório das atividades de fronteira a seus encargos, compatíveis com os efetivos requeridos, previamente determinados e aprovados, para posterior discussão conjunta e, considerando compartilhamento de recursos materiais, quando cabível, para racionalizar o aproveitamento destes, consolidação de todas as exigências, formalizadas em cronograma segundo a ordem de prioridades, com vistas a enviar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como proposta de inclusão nos documentos oficiais orçamentários e financeiros da União (PPA, LDO e LOA), para que todos os pontos de atuação na fronteira sejam dotados de infraestrutura adequada e oferecidos os equipamentos indispensáveis para o*



trabalho de prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços, na quantidade e qualidade compatíveis para garantir a efetividade e tempestividade das ações e a segurança dos agentes públicos na região (4.5);

- 1.4.4. *Providenciem levantamento junto, respectivamente, às Forças Armadas, à Receita Federal do Brasil e aos Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal, a fim de identificar os sistemas de Tecnologia de Informação utilizados e projetos relacionados em andamento, e coletar seus interesses e necessidades de infraestrutura, equipamentos e informações, com o objetivo de estabelecerem e tornarem obrigatórias regras de compartilhamento interagências, a serem institucionalizadas por intermédio de normativo próprio interministerial, que garantam a otimização dos recursos materiais disponíveis e a divulgação das informações, seguindo critérios de proteção necessários (5.4);*
- 1.4.5. *Para incentivar e legitimar a participação dos Estados no PEF, adotem as providências que entenderem necessárias para assegurar a representação no Centro de Operações Conjuntas de todas as instituições partícipes das operações, em cumprimento ao disposto nos artigos 7º e 8º do Decreto nº 7.496/2011 (5.2);*
- 1.4.6. *Orientem as instâncias de coordenação (COC e GGI-FRONS) a estabelecerem procedimentos uniformes de encontros periódicos, com divisão de trabalho entre seus membros, de modo a induzir a articulação dos partícipes, observando-se as seguintes rotinas (5.2):*
 - a) *Definição de paradigmas estratégicos de atuação que considerem os problemas e demandas locais, alinhados com os objetivos, metas e prioridades do Plano Estratégico de Fronteiras;*
 - b) *Estabelecimento de critérios para a designação de representantes dos partícipes, de forma que cada participante tenha legitimidade para assumir compromissos pelo órgão que representa;*
 - c) *Determinação de quais os tipos e níveis de informações devidas por cada participante que devem ser obrigatoriamente disponibilizadas aos demais;*
 - d) *Exigência de pautas e atas das reuniões, como forma de se garantir a continuidade e o monitoramento dos assuntos tratados;*
 - e) *Designação alternada de facilitadores responsáveis pela organização dos debates e tomadas de decisões, bem como de relatores encarregados de elaborar pautas e atas das reuniões; e*
 - f) *Instituição de rotinas de avaliações formalizadas para se medir o grau de articulação interagências e os resultados alcançados, evidenciando-se as oportunidades de melhoria constatadas;*
- 1.5. *Às Forças Armadas que avaliem a oportunidade e conveniência de promover capacitações específicas e treinamentos contínuos para militares designados para atuarem em ações de segurança pública na região de fronteira (4.4);*
- 1.6. *À Secretaria da Receita Federal do Brasil, ao Departamento de Polícia Federal e ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal que intensifiquem a oferta de capacitações e treinamentos para os servidores lotados na região de fronteira (4.4);*
- 1.7. *Ao Ministério da Integração Nacional, na qualidade de coordenador da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF, que (5.5):*



- 1.7.1. *Promova a conscientização dos titulares das pastas integrantes da Comissão quanto às necessidades e potencialidades inerentes à faixa de fronteira, para que estes se empenhem em garantir que haja recursos orçamentários suficientes para possibilitar a execução da política de desenvolvimento e integração da região;*
- 1.7.2. *Priorize a criação e aprovação de um Regimento Interno da CDIF que contenha disposições para que:*
 - a) *Haja critérios para a designação de representantes dos partícipes, de forma que cada participante tenha legitimidade para assumir compromissos pelo órgão que representa;*
 - b) *Estabeleça-se um comprometimento entre os participantes de cumprir na íntegra as decisões tomadas em conjunto ;*
 - c) *Sejam definidas, em comum acordo, metas de curto e longo prazo e as responsabilidades pela execução de cada um dos seus componentes;*
 - d) *Seja atribuída a responsabilidade pela coordenação de cada projeto a um único ministério , preferencialmente àquele que tenha maior identificação com as ações requeridas, que terá, entre suas atribuições, a de pleitear recursos que possibilitem a concretização dessas ações;*
 - e) *As reuniões para definição das medidas a tomar, avaliação da efetividade daquelas já implementadas e decisão quanto aos rumos da ação conjunta sejam realizadas com periodicidade predefinida, para que não haja descontinuidade na motivação para transformar a realidade da região;*
 - f) *Ao final de cada reunião, sejam definidos os temas básicos da próxima pauta, para que os assuntos a serem discutidos possam ser previamente avaliados pelos partícipes e que estes obtenham informações atualizadas sobre os limites de ação dos órgãos que representam e dos demais envolvidos;*
2. *Dar conhecimento à Casa Civil da Presidência da República das recomendações expedidas aos Ministérios da Defesa, da Fazenda, da Integração Nacional e da Justiça no acórdão que vier a ser proferido, para melhor exercício das competências estabelecidas no art. 2º, inciso I, alíneas 'a', 'c' e 'd' da Lei 10.683/2003, regulamentada pelo Decreto nº 5.135/2004;*
3. *Dar conhecimento do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, inclusive do Relatório da Unidade Técnica que compõe o documento, aos Presidentes das Comissões pertinentes da Câmara dos Deputados (Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CREDN, Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CSPCCO, Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia – CINDRA e Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio – CDEIC) e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado – CRE, ao Coordenador da Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento de Assuntos da Faixa de Fronteira, aos Ministros da Casa Civil, Defesa, Fazenda, Integração Nacional e Justiça, aos Diretores-Gerais dos Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal e ao Secretário da Receita Federal do Brasil, para ciência e ampla divulgação interna, assim como ao Ministério Público Federal, na pessoa do Procurador-Geral da República, para exercício de suas atribuições institucionais;*
4. *Determinar à Segecex que disponibilize o Relatório, Voto e Acórdão, assim como o Relatório da Unidade Técnica que integra os autos, na página do Tribunal na Internet, com acesso público;*
5. *Determinar à Secex-MS que:*



- 5.1. *Dê continuidade aos objetivos propostos neste trabalho, mediante a produção do relatório concernente à avaliação dos demais aspectos da governança nas políticas federais direcionadas à faixa de fronteira; e*
- 5.2. *Apense os presentes autos àqueles que vierem a ser constituídos no estágio subsequente deste trabalho."*

É o relatório.



VOTO

Trago à apreciação deste Plenário trabalho que considero de extrema importância, talvez um dos mais importantes que submeto a este Colegiado no presente ano. Trata-se de auditoria que tem o objetivo de avaliar aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, a fim de apresentar sugestões para o aprimoramento da atuação governamental nessa região e melhorar o desempenho da Administração Pública.

2. A relevância do tema é notória, mormente no cenário socioeconômico atual. A Europa enfrenta crise migratória sem precedentes em sua história milenar, com incessante fluxo de milhares de refugiados vindos de países do Oriente Médio, especialmente Síria, mas também Afeganistão, Eritreia e outros. O drama ameaça as fronteiras de boa parte dos países da União Europeia, e a sombra da crise prenuncia o transbordamento para além dos limites do continente.

3. Na América Latina, e em particular no Brasil, esses fluxos migratórios, em menores proporções, se fazem sentir com o deslocamento de populações de países que enfrentam situações difíceis para outros em melhores condições.

4. Em famoso estudo apresentado em fins do século XIX, intitulado "Frontier Thesis", o historiador norte-americano Frederick Jackson Turner salientou a importância e o significado das fronteiras para o desenvolvimento econômico das nações – naquele caso específico, dos Estados Unidos da América – e estabeleceu a ideia de que fronteiras são conceitos passíveis de rearranjos, modificações, símbolos que trazem em si noções que transcendem a percepção de território, de espaço físico.

5. Rui Barbosa, patrono desta Casa, lembrou, em 1909, em conferência proferida a propósito do Barão do Rio Branco, que o Brasil *"nunca teve cobiças nem perpetrou expansões territoriais"*, e que a obra do estadista em prol de nossas fronteiras foi *"não de ampliação, mas de retificação, de restituição, de consagração"*, assim como o fora a obra de Louis Adolphe Thiers, primeiro-ministro francês, eleito presidente da 3ª República, que conduziu o acordo de desocupação do solo da França pelos alemães, em 1871, e assegurou a higidez das fronteiras daquele país.

6. Dentro desse dramático contexto internacional da atualidade, e sem esquecer jamais as duras conquistas que resultaram no estabelecimento de seus limites territoriais, o Brasil, embora geograficamente distante da Europa, acautela-se diante do quadro de crise e busca aprimorar a governança de sua faixa de fronteira, razão pela qual o trabalho de auditoria realizado pelo TCU ganha especial relevância.

7. No cenário interno, o país vive momento de turbulência fiscal e econômica, e é possível vislumbrar mecanismos para a melhoria dessa conjuntura sem que se tenha que recorrer à solução ortodoxa de aumento da já elevada carga tributária vigente, o que, sabemos, gera incremento dos custos de produção, redução da competitividade nacional e aumento da inflação.

8. R\$ 100 bilhões! Apesar de não haver trabalho oficial consistente relativo às perdas do Brasil com a sonegação e a redução da produção devido a falhas de controles nas fronteiras nacionais, estimativas de alguns setores privados, a exemplo do Instituto de Ética Concorrencial (Etc) e o Fórum Nacional Contra a Pirataria e a Ilegalidade (FNCP), projetam o referido valor como prejuízo anual do nosso país.

9. Registro, nesta oportunidade, o mantra que tenho repetido sobre a necessidade de um grande pacto nacional pela melhoria da governança pública a fim de viabilizar o aperfeiçoamento do gasto público e o equilíbrio no Orçamento Anual da União, por meio do corte de despesas públicas e do investimento em setores que permitam melhor competitividade da indústria nacional e arrecadação mais eficiente, sem aumento de tributos.



10. Tenho a convicção de que o trabalho aqui apreciado vai ao encontro desse mantra!
11. Com efeito, as análises realizadas pela unidade técnica demonstram que a fronteira nacional tem sentido os efeitos da desarticulação das políticas públicas aplicadas à região, da pulverização de recursos em investimentos com baixa conexão e da execução de projetos fragmentados, com o consequente impacto negativo na geração de emprego e renda. As diferenças legais, sociais e econômicas entre o Brasil e países vizinhos representam ambiente facilitador à proliferação de atividades ilícitas que causam enormes prejuízos ao nosso país.
12. A questão abordada guarda complexidade continental. Conforme destacou a unidade técnica, *“a faixa de fronteira corresponde a 27% do território nacional (2.357.850 km²) e caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de até 150 km de largura ao longo dos 16.886 km de extensão da fronteira terrestre brasileira, sendo 7.363 km em linha seca e 9.523 km em rios, lagos e canais ao longo de 11 Estados da federação, que fazem divisa com 10 países da América do Sul. Nessa área, há 23.415 km de rodovias federais e nela residem mais de 10 milhões de brasileiros, em 588 municípios, sendo 122 limítrofes, com 30 cidades gêmeas. Segundo a Constituição Federal é considerada fundamental para defesa do território nacional e sua ocupação e utilização sofrem restrições legais”*.
13. Nessa enorme amplitude territorial existem, por um lado, diversos problemas: baixa densidade demográfica; ocorrência de crimes transnacionais; existência de conflitos fundiários; injustiça social; degradação do meio ambiente, entre outros. Por outro lado, há muitas potencialidades a serem exploradas, entre elas: turismo; riquezas naturais; florestas; terras férteis; potencial hídrico e mineral; e rotas de comunicação internacional de acesso ao Oceano Pacífico.
14. Acrescente-se a essa complexidade a diversidade de atores envolvidos, tanto individualmente como integrantes de comissões específicas. Além dos órgãos e entidades estaduais e municipais, é possível destacar os seguintes agentes na esfera federal: Vice-Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério da Defesa; Ministério da Fazenda; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Justiça; Ministério das Relações Exteriores; Departamento de Polícia Federal; Departamento de Polícia Rodoviária Federal e Receita Federal do Brasil.
15. A propósito, destaco que tive a oportunidade de debater pessoalmente a matéria com o Secretário da Receita Federal e com o Diretor-Geral da Polícia Federal. Em breve, pretendo me reunir também com o Chefe do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas e com o Ministro das Relações Exteriores. Nesses contatos, é perceptível a preocupação de todos com a relevância do trato das questões fronteiriças. Aliás, estando os autos em meu gabinete, recebi algumas sugestões enviadas pelo Dr. Jorge Rachid, por meio do Ofício 550/2015-RFB/Gabinete, para o aprimoramento deste trabalho, as quais busquei incorporar neste voto e na minuta de acórdão.
16. Com o intuito de contribuir com a Administração Pública na solução do problema relatado, este trabalho sistêmico contempla um conjunto de fiscalizações para a definição de retrato dos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as referidas políticas são formuladas, implantadas e avaliadas. Todas essas fiscalizações seguirão as diretrizes estabelecidas no Referencial aprovado pela Portaria/TCU nº 230, de 25 de agosto de 2014, que representa um modelo de análise de políticas públicas baseado em fatores de governança e que se faz acompanhar de questões avaliativas.
17. Com base nos oito componentes de governança previstos no aludido referencial, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (Secex/MS), sob a coordenação da Coestado deste Tribunal, planejou a realização de três auditorias a fim de abarcar cada um deles, a saber: TC 014.387/2014-0 (“Institucionalização” e “Planos e Objetivos”); TC 009.062/2015-7 (“Participação”, “Capacidade Organizacional e Recursos” e “Coordenação e Coerência”); e fiscalização a ser realizada oportunamente, que avaliará os componentes “Monitoramento e avaliação”, “Gestão de Risco e Controle Interno” e “Accountability”.



18. Considerando a conexão entre as matérias tratadas nas duas primeiras fiscalizações, determinei o apensamento do TC 009.062/2015-7 ao TC 014.387/2014-0, a fim de tratá-las de modo consolidado nesta oportunidade.

I – Componente de Governança “Institucionalização”

19. Os relatórios de fiscalização apresentados ilustram a fragilidade de uma política nacional consistente para a fronteira, a fim de melhorar o aproveitamento de oportunidades mapeadas nas áreas de desenvolvimento, integração e segurança, apesar da existência de normativos que buscam disciplinar questões importantes, como os decretos 6.047/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, s/n/2010, que criou a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - CDIF, coordenada pelo Ministério da Integração Nacional, e o 7.496/2011, que definiu o Plano Estratégico de Fronteiras - PEF, coordenado pelos Ministérios da Justiça, Defesa e Fazenda.

20. Diante desse cenário, sem a existência de lei específica e com o disciplinamento por meio de decretos do Poder Executivo, as ações governamentais direcionadas à faixa de fronteira ficam adstritas às prioridades estabelecidas em cada governo, com foco no Poder Executivo Federal, não se constituindo em uma política de Estado integradora de todos os entes, com a identificação de responsabilidades e redução de sobreposições e lacunas de competências, que permita uma visão geral da atuação coordenada dos diversos órgãos e instituições com atribuições naquela área.

21. Agrava a situação o fato de que os decretos, conforme salientou a equipe técnica, embora contemplem como diretriz a definição de melhor integração, não estabelecerem “*claramente as competências, atribuições, objetivos, responsabilidades, direitos e deveres dos diversos órgãos e instituições executores das políticas de segurança, desenvolvimento e integração da faixa de fronteira, nas esferas federal, estadual e municipal*”. Na mesma linha, os órgãos colegiados componentes dos fóruns de implantação da política nacional de fronteiras - Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), Centro de Operações Conjuntas (COC) e Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-FRONS)- tampouco definiram “*os elementos básicos para a atuação conjunta dos seus componentes, como critérios de priorização, complementariedade e coordenação das ações e diretrizes de integração e acompanhamento*”.

22. Os trabalhos desenvolvidos pela CDIF, de acordo com o apurado pela equipe de fiscalização, têm alcançado tímidos resultados, apesar de objetivos ambiciosos traçados no plano de desenvolvimento regional e sustentável para a faixa de fronteira, em face de baixíssima alocação de recursos e da ausência de poder decisório dos representantes dos órgãos envolvidos, a ponto de nem terem conseguido aprovar seu Regimento Interno. Por sua vez, o Plano Estratégico de Fronteiras, não obstante os avanços no campo da segurança, deixou de evidenciar quais as funções a serem exercidas por cada órgão, tanto no âmbito das instâncias decisórias - COC e GGI-FRONS, quanto na execução dos trabalhos de combate aos ilícitos e de proteção da fronteira.

23. Nos vários depoimentos colhidos junto aos entrevistados dos órgãos que trabalham em prol do Plano Estratégico de Fronteiras, registrou-se a queixa quanto à falta de apoio e carência individual, além da ausência de hierarquia entre os órgãos que compõem o GGI-FRONS ou o COC. Esse desenho acaba por não garantir a rotina de ações coordenadas, independentes das demandas trazidas para as poucas reuniões realizadas anualmente. A título de exemplo, no COC, 83,3% dos entrevistados informaram que participam eventualmente ou nunca de reuniões, fazendo parte desse valor todas as Secretarias de Segurança Pública dos Estados, as quais, inclusive, estão impedidas de se juntar aos demais membros daquele fórum por ainda não terem assinado os respectivos acordos de cooperação, nos termos do art.7º do Decreto nº 7.496/2011.

24. De fato, o país carece de arcabouço normativo aprovado pelo Congresso Nacional para orientar as ações afetas à referida política que dependam de atuação coordenada de diversos agentes,



pertencentes a União, Estados e Municípios, responsáveis pela promoção do desenvolvimento socioeconômico, da segurança e da integração daquele espaço territorial. A propósito, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 6.460/2013 – Câmara, originado no PLS nº 380, de 2012 – Senado Federal, que busca suprir essa lacuna por meio da instituição da Política Nacional de Defesa e de Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira.

25. Nesse sentido, importa lembrar que, consoante art. 48, inc. IV, da Constituição Federal, a competência para dispor a respeito de planos e programas regionais e setoriais de desenvolvimento é exclusiva do Congresso Nacional e que a regulamentação do Poder Executivo, nos termos do art. 84, inc. IV, da Carta Magna, restringe-se à edição de decretos e regulamentos voltados para a fiel execução da lei. Dessa forma, oportuno encaminhar cópia do presente trabalho ao Congresso Nacional e à Casa Civil da Presidência da República a fim de subsidiar a discussão de anteprojeto de proposta legislativa para definição de uma política nacional direcionada especificamente para as fronteiras, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos.

26. No campo internacional, também é sentida a falta de melhor articulação com países limítrofes para o estabelecimento dos mecanismos de cooperação, a exemplo de acordos binacionais e multilaterais, com vistas à redução de entraves políticos, institucionais, legais e processuais para valorização de uma área repleta de oportunidades e desafios.

27. A Receita Federal corrobora as conclusões da equipe de fiscalização, por meio do Ofício 550/2015-RFB/Gabinete, ao registrar que *“essa morosidade tem provocado perda de credibilidade, além de dificultar uma ação mais efetiva no combate aos ilícitos que ocorrem na fronteira, decorrente da falta de informações e de cooperação que seriam oferecidas pela Aduana de outro país”*.

28. A edição dos Decretos s/nº/2010 e 7.496/2011 trouxe a perspectiva do aprimoramento da referida cooperação, porém, de acordo com a equipe de auditoria, *“não foram definidas, como produto de trabalho dos fóruns de implementação das políticas federais para a região de fronteira (Centro de Operação Conjunta, Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira e Núcleos de Fronteira nos 11 Estados fronteiriços, Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira), diretrizes de integração com países vizinhos para promoção do desenvolvimento socioeconômico e da segurança daquele espaço territorial, com base nas necessidades levantadas pelos grupos formados para atuação coordenada”*.

29. Os questionários aplicados permitem concluir que, nos últimos três anos, não ocorreram demandas por celebração de acordos ou tratados com países limítrofes advindas das discussões promovidas no âmbito dos colegiados citados. 43,9% dos entrevistados responderam que não houve demandas ou as desconhecem. O restante afirmou que é possível que as iniciativas tenham se originado nos próprios órgãos para cooperações diretas, sem qualquer relação com o Plano Estratégico de Fronteiras – PEF. Porém, o Ministério das Relações informou não terem sido identificadas quaisquer reivindicações nesse sentido por parte dos coordenadores do PEF ou da CDIF.

30. Portanto, oportuna a sugestão de recomendação aos coordenadores da CDIF e do PEF, para que *“se articulem com os diversos órgãos e instituições componentes, com vistas a, primeiramente, promoverem a sistematização das cooperações vigentes por áreas de atuação, de acordo com critérios pré-estabelecidos, para confrontá-los com as demandas necessárias para a concretização de trabalhos em parceria com os países limítrofes e, assim, definirem as prioridades a serem encaminhadas ao Ministério das Relações Exteriores a fim de celebrarem-se os acordos e tratados internacionais correspondentes”*.

II – Componente de Governança: “Planos e Objetivos”

31. A definição de uma boa política pública é condição necessária, mas não suficiente, para que os resultados esperados sejam alcançados. A formulação geral estabelecida precisa ser desdobrada



em planos que viabilizem a operacionalização das ações pertinentes, em especial em matéria complexa que trata das questões afetas à região de fronteira.

32. Para tanto, é imprescindível que existam regras para a integração e articulação entre os órgãos responsáveis, que estabeleçam o alinhamento estratégico da programação orçamentária com as ações a serem empreendidas individualmente pelos atores governamentais.

33. A equipe de fiscalização detectou *“fragilidades na lógica de intervenção integrada que abrange as políticas federais que compõem a atuação governamental na faixa de fronteira, em prejuízo do pertinente alinhamento de insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos desejados, relacionados às causas dos problemas a serem atacados”*.

34. Os problemas das fronteiras nacionais foram identificados em diversos estudos, a exemplo dos documentos “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira”, de 2005, e “Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira na fronteira”, de 2010, associados a diagnósticos realizados pela Comissão Especial do Gabinete de Segurança Institucional, sintetizados na Exposição de Motivos Interministerial/MRE/MI/SRI-PR e na justificação do PLS 380/2012 (atual PL 6.460/2013 – Câmara), como, por exemplo: baixa densidade demográfica, baixo índice de IDH, questões relacionadas à violência, ao crime organizado, ao tráfico de armas e drogas, à exploração sexual, ao trabalho infantil, ao comércio ilegal, à falta de infraestrutura social e produtiva.

35. O Ministério da Integração Nacional, na condição de órgão coordenador do CDIF, elaborou uma proposta denominada “Texto para discussão do Plano de Desenvolvimento Regional e Sustentável para a Faixa de Fronteira – Plano Brasil Fronteira”, ainda não aprovada, que procura ofertar soluções aos referidos problemas, em especial, por meio de sugestões que evitem a fragmentação e desarticulação das políticas públicas que são aplicadas na região. Entretanto, apesar de publicado em dezembro de 2012, esse plano ainda não foi oficializado, sob a justificativa de que necessita de maior nível de detalhamento. Em sentido contrário, os onze estados fronteiriços já apresentaram seus planos de desenvolvimento e integração com base no art. 2º, inciso IV, do Decreto s/n/ 2010.

36. É oportuno registrar que a ausência de documento hábil afeto ao planejamento constitui ofensa ao art. 2º do referido decreto, que responsabiliza os órgãos e instituições integrantes da CDIF, composto por dezoito ministérios ligados às ações de desenvolvimento regional e integração internacional, além da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, pela promoção do detalhamento e da operacionalização dos planos e objetivos das políticas federais para a faixa de fronteira, seja pela materialização das ações do Plano Brasil Fronteira, ou por outro instrumento considerado adequado.

37. A propósito, não se pode afirmar ser o PEF suficiente para orientar plenamente as ações da totalidade dos órgãos, em especial pelo fato de não se terem estabelecido os recursos necessários, a sequência das atividades e a previsão de etapas de realização de objetivos e metas. Além disso, esse plano tem foco no fortalecimento das atividades relacionadas à segurança da fronteira, sem a abrangência esperada para o encaminhamento da solução de todos os problemas listados.

38. A manifestação encaminhada pelo Ministério da Justiça de que esse plano estaria contemplado em seu Mapa Estratégico 2011/2014, de onde se extrairiam oito objetivos para cujas implementações foram estabelecidos objetivos e metas constantes do Plano Plurianual – PPA 2012-2015 é frágil, na medida em o planejamento estratégico referido é restrito ao próprio Ministério e não abrange uma política de segurança para a fronteira que consolide a participação de órgãos não vinculados àquela Pasta, a exemplo da Receita Federal do Brasil.



39. A esse respeito, a Secretaria da Receita Federal destaca, no Ofício 550/2015-RFB/Gabinete, que sua incorporação ao PEF *“ocorreu em um segundo momento, e na primeira concepção, a instituição não havia sido considerada. A motivação para o ocorrido decorre do fato de que a Receita Federal, até o presente momento, não é reconhecida formalmente como instituição que também contribui para as políticas de segurança pública, muito embora tenha atuação concreta e permanente de colaboração a essas”*.

40. Por esse motivo, a inexistência de um projeto que permita visualizar a coordenação de todos os componentes da política pública - insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos – inviabiliza a adoção de ações que caracterizem uma lógica de intervenção das políticas federais para a faixa de fronteira, o que faz apropriada a sugestão da unidade técnica no sentido de *“recomendação à Presidência da República para que se articule com os membros integrantes da CDIF, com a finalidade de se editar um instrumento formal que consolide os elementos necessários para a caracterização de uma lógica de intervenção das políticas federais aplicadas à faixa de fronteira, sob os aspectos de desenvolvimento socioeconômico, segurança e integração, de forma a alinhar insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados”*.

41. No mesmo sentido, cabe recomendação *“aos Ministérios coordenadores da CDIF e do Plano Estratégico de Fronteiras que identifiquem em um plano consolidado, complementar ao PPA, a previsão de recursos destinados à política aplicada à fronteira.”*

III – Componente de Governança: “Participação”

42. A essência de qualquer política pública deve estar voltada ao atendimento da população. Por via de consequência, os agentes governamentais têm o dever de criar mecanismos de participação social durante todo o ciclo dessa política pública, desde o planejamento e a avaliação até a execução das ações.

43. Entretanto, consoante registrou a equipe de fiscalização, apesar de previsão em diversos normativos, a participação social é limitada, seja pela ausência de transparência dos rumos da política, seja pelo desconhecimento da possibilidade do exercício dos direitos. Para que haja melhor sintonia, é necessário despertar o interesse da sociedade, garantir a utilidade e compreensão das bases de dados divulgadas, elevar a qualidade da interlocução e ampliar a influência nas decisões.

44. Com efeito, a execução da política de segurança da fronteira, traduzida pelo PET, tem por responsáveis o Centro de Operações Conjuntas – COC, em nível central, e os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras – GGI-FRONS instalados em cada um dos Estados fronteiriços.

45. Em relação ao COC, apesar de solicitado pela equipe, não foram disponibilizadas Atas de Reuniões desse Colegiado, fato que inviabilizou a análise do grau de participação nesse fórum. Para os GGI-FRONS, existe norma específica (Portaria SENASP nº 1/2014) que institui diretrizes nacionais orientadoras desses colegiados, dentre as quais a publicidade das informações relativas às políticas desenvolvidas no âmbito dos gabinetes e a oitiva da sociedade civil quando da análise de determinados temas. Todavia, a avaliação das normas nos onze Estados fronteiriços permitiu a constatação de que em apenas seis deles existem disposições expressas sobre a oportunidade de participação social, porém, condicionadas a convite.

46. Nas pesquisas realizadas pela equipe junto aos órgãos envolvidos nas atividades de controle transfronteiriço, aproximadamente 45% dos entrevistados responderam que desconhecem a existência de participação social nessas atividades ou que esta não existe, enquanto 30% que essa participação ocorre de modo formal. Talvez, a oitiva de setores sociais que têm interesse na maior segurança das fronteiras, a exemplo da indústria nacional, sensibilize os agentes públicos a respeito da urgência da implantação de ações preventivas e corretivas.

47. Sentido oposto tem a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, que criou a CDIF, coordenado pelo Ministério da Integração Nacional. Sobre a participação social para a



formulação dessa política, os entrevistados do Ministério da Integração Nacional relatam que ela foi efetiva. Por sua vez, os Núcleos estaduais registraram a ocorrência da participação social em seus Planos de Desenvolvimento e Integração de Fronteira, apesar do registro de que houve número reduzido de reuniões em todos os Núcleos criados, fato que também repercute na participação social local.

48. Outra questão suscitada no trabalho refere-se à inexistência de iniciativas que estimulem a participação social, como a divulgação de informações que esclareçam os direitos, as expectativas com relação às suas demandas e a tentativa de mudança de cultura, com vistas a subsidiar a adoção de medidas pertinentes.

49. Tais iniciativas devem ser conjugadas com o aperfeiçoamento dos mecanismos de divulgação, qualidade e tempestividade das informações fornecidas à sociedade a fim de incentivar a participação dos setores representativos interessados na condução da política dirigida à fronteira, orientação expressa na Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XXXIII c/c o art. 37, § 3º, inciso II,

50. Diversas ações governamentais corroboram essa diretriz, como a Declaração de Governo Aberto, a Lei de Acesso à Informação Pública (Lei nº 12.527/2011), mais conhecida como Lei da Transparência, que regulamenta o acesso a dados e informações detidas pelo governo e o Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br). Nesse particular, cabe registrar que, apesar de o plano estratégico desse Portal prever disponibilizar progressivamente, ao longo dos próximos três anos, acesso aos dados publicados por todos os órgãos do governo federal, foi percebido pela equipe que o comando não é observado de modo adequado.

51. Nesse intento, cabe acolher o conjunto de sugestões aos coordenadores da CDIF e do PEF, formuladas pela unidade, no sentido de que busquem aprimorar a participação social na condução das políticas públicas de fronteira.

IV - Componente de Governança: "Capacidade Organizacional"

52. A materialização dos planos em resultados depende da capacidade das organizações, em termos de estruturas e processos, em executar efetivamente as atividades planejadas, monitorar os resultados e proceder às correções necessárias.

53. Quando a matéria tratada se refere ao setor de fronteiras, a capacidade governamental deve ser avaliada de forma sistêmica, uma vez que existem vinte e um ministérios e órgãos equiparados que integram a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF.

54. Para simplificar a análise, a unidade técnica restringiu sua análise aos órgãos responsáveis pela segurança da região, em especial pelo fato de não haver plano formalizado que contemplasse as ações de desenvolvimento e integração da fronteira. Mesmo assim, o cenário exige profunda reflexão diante das fragilidades apontadas e da baixa priorização política e orçamentária dado ao tema. Conforme observou a unidade técnica, *"o baixo grau de investimentos e a carência de recursos humanos e materiais e financeiros dos órgãos responsáveis pela prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços realçam a vulnerabilidade daquele espaço territorial e contribuem para agravar sua condição de ambiente propício aos ilícitos relacionados ao tráfico de drogas e de armas, entre outros crimes típicos de regiões fronteiriças, caracterizando verdadeira omissão, parcial ou total, do Poder Público"*.

55. A Constituição Federal, em seu art. 144, estabelece como competência da Polícia Federal o exercício da função de polícia de fronteira. Contudo, existe a ausência de regulamentação efetiva a respeito da amplitude dessa função, como, por exemplo, se as atividades são restritas de polícia judiciária e investigativa na região ou se devem estender-se ao policiamento ostensivo na faixa limítrofe. De acordo com as entrevistas conduzidas pela equipe de fiscalização, a Polícia Federal não exerce atividades de policiamento ostensivo na linha de fronteira, seja de forma permanente ou



periódica. Para auxiliar o preenchimento dessa lacuna, outros órgãos têm colaborado para o efetivo exercício dessa função.

56. A Polícia Rodoviária Federal atua ostensivamente nas rodovias federais e também nas suas imediações; enquanto a Receita Federal do Brasil possui quadro específico para atividades de repressão aos crimes de contrabando e descaminho fora dos postos oficiais.

57. Diante da dimensão do trabalho, apenas 5% dos entrevistados se manifestaram pela suficiência do efetivo para o adequado exercício das atribuições a fim de prevenir, controlar, fiscalizar e reprimir os delitos transfronteiriços.

58. Em caráter subsidiário, com base no art. 16-A da Lei Complementar nº 97/99, introduzido pela Lei Complementar nº 136/2010, as Forças Armadas passaram a atuar em ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira, com as chamadas 'Operações Ágata'.

59. Diante do quadro, mostra-se imprescindível que os órgãos competentes desenvolvam estudos para acelerar a delimitação do alcance da função de polícia de fronteira, para, posteriormente definir-se a cota de responsabilidade de cada um pelo controle ostensivo da região. Com base nessa definição, cada organização terá elementos para pleitear a necessidade de recursos para se desincumbir adequadamente de sua missão.

60. Nesse diapasão, há uma real necessidade de desenvolvimento de estudo consistente que permita o estabelecimento de adequado dimensionamento dos quantitativos de pessoal a ser alocado às atividades de prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos na fronteira.

61. A pesquisa realizada pela equipe constatou fatos interessantes nas respostas colhidas junto aos órgãos que participam do Plano Estratégico de Fronteiras. Em primeiro lugar, a ausência de uniformidade quanto à definição dos efetivos considerados adequados para aqueles locais; em segundo, o fato de gestores relatarem que sugeriram lotação desejável com base em sentimento próprio, sem nenhum estudo que os amparasse; e, por fim, apenas 15% dos respondentes têm convicção de que o critério utilizado para definição do efetivo destinado às atribuições dos respectivos órgãos mostra-se adequado frente à carga de trabalho. De qualquer modo, ficou evidente que todas as instituições com atribuições na fronteira reclamam da carência de servidores, seja pela reduzida realização de concursos públicos nos últimos anos, seja pela dificuldade de aloca-los e mantê-los lotados na região.

62. Por outro lado, é sabido que o Governo Federal tem limitado as despesas com pessoal na região, diante das dificuldades fiscais por que passa o país. Com o baixo efetivo de servidores, é natural que ocorra a redução da expectativa de controle pelos infratores e, conseqüentemente, o aumento dos índices de criminalidade.

63. A solução está na elaboração de estudo consistente que compatibilize o benefício a ser alcançado com a melhoria estrutural do controle fronteiriço, inclusive com a quantificação econômica dos valores envolvidos, em relação ao aumento das despesas públicas para fazer frente a essa estruturação.

64. Em paralelo, devem ser avaliadas medidas que incentivem a alocação de pessoal nas regiões fronteiriças. Essa recomendação já havia sido formulada aos responsáveis por meio do Acórdão 360/2012–Plenário, relativo a auditoria realizada no Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (TC 021.180/2010-5).

65. A propósito, cabe mencionar a aprovação da Lei 12.855/2013, que instituiu o adicional de fronteira para o servidor público federal em exercício de atividade nas delegacias e postos do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal e em unidades da Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Trabalho e Emprego, situados em localidades estratégicas. Contudo, em face de ausência



de regulamentação, os servidores potencialmente beneficiados continuam sem receber qualquer compensação financeira.

66. Também devem ser avaliadas as eventuais falhas de distribuição de servidores pelas unidades de trabalho de cada instituição pelo país; as possíveis distorções entre os efetivos destinados às atividades finalísticas dos órgãos e aqueles reservados às suas atividades meio; e o aumento da oferta de cursos de capacitação e treinamentos aos servidores que atuam na segurança da fronteira.

67. Por fim, especial atenção deve ser dada para suprir infraestrutura adequada em muitos pontos ao longo das faixas de fronteira que apresentam déficit de equipamentos e deficiências de manutenção dos recursos materiais disponíveis. A pesquisa realizada pela equipe junto aos agentes responsáveis pelo tema demonstrou a insuficiência de diversos recursos necessários ao bom desempenho dos órgãos, a exemplo de aeronaves, sistemas de comunicação interoperáveis, instalações físicas e cães farejadores.

68. A Receita Federal ratifica o cenário descrito, consoante termos do Ofício 550/2015-RFB/Gabinete, ao acrescentar que *“além da sugerida alocação de recursos orçamentários e humanos, é necessário que as políticas desenvolvidas contemplem ações para propiciar formação específica e qualificada de servidores que atuam nas atividades de fronteira, assim como sua fixação naqueles locais”*. No ensejo, relaciona conjunto de oportunas medidas que devem ser avaliadas: instituição e manutenção de equipes em todas as instituições do PEF, em quantidade e qualidade para atuação no combate aos crimes transfronteiriços, criação de força funcional específica da Receita Federal, com dedicação exclusiva, para prover segurança às atividades desenvolvidas pela instituição, regulamentação do porte de arma ostensivo e extensivo aos servidores da RFB que atuam na área e regulamentação do adicional de fronteira.

69. Há, entretanto, o andamento de projeto extremamente relevante capaz de disponibilizar, em função de seus sensores de monitoramento e controle do espaço terrestre, marítimo e aéreo brasileiro, dados de interesse do Sistema Nacional de Segurança Pública. Trata-se do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – Sisfron, conduzido pelo Exército Brasileiro, que tem por base uma rede de sensores colocados sobre a linha de fronteira a fim de produzir informações para a tomada de decisões interagências. A previsão de implantação em toda a faixa fronteiriça é de dez anos, ao custo estimado de aproximadamente doze bilhões de reais. A matéria está sendo tratada em Levantamento de Auditoria realizado pela SecexDefesa (TC 016.424/2013-1).

70. Importante registrar que o projeto Sisfron, apesar de representar importante ação, não deve enfraquecer as iniciativas de guarnecer os demais postos de trabalho. É fundamental que o planejamento seja sistêmico, com a incorporação de todas as condicionantes a serem consideradas para o desempenho satisfatório das atividades de fronteira.

V- Componente de Governança: “Coordenação e Coerência”

71. A extensão territorial da fronteira nacional e a atuação de diversos órgãos e entes com competências específicas para zelar pela segurança e combater ilícitos exigem que os agentes públicos atuem de forma colaborativa, evitando lacunas ou sobreposições de esforços.

72. De acordo com a unidade técnica, *“as políticas de Segurança e de Desenvolvimento e Integração vivem situações bastante distintas no que se refere ao componente de governança ‘Coordenação e Coerência’. Enquanto a primeira recebe considerável atenção governamental, está razoavelmente implementada e é coordenada por três ministérios, sem qualquer hierarquia entre eles, a segunda ocupa lugar secundário nas prioridades do governo, tem sua implementação incipiente e é coordenada por um único ministério”*.

73. O Decreto 7.496/2011 estabelece que a coordenação do PEF seja exercida pelos Ministros de Estado da Justiça, da Defesa e da Fazenda. Porém, não há definição clara dos papéis e responsabilidades dessas instituições coordenadoras. Também não existe critério para designação de



comando relativo às operações conjuntas definidas e tampouco para os colegiados criados para gerenciamento das ações, o COC e os GGI-FRONS, e fóruns deliberativos criados pelos Estados com o objetivo de implementar as políticas de segurança nas respectivas faixas de fronteira.

74. Apesar da incumbência atribuída ao Vice-Presidente pela Presidente da República para exercer a coordenação do PEF, mais da metade dos órgãos entrevistados desconhece qual a função desempenhada nesse plano pelo Vice-Presidente e 35 % afirmam que a coordenação está restrita ao plano político.

75. As entrevistas realizadas pela equipe de fiscalização demonstraram a significativa diferença de percepções quanto à forma de atuação dos coordenadores do PEF. Os Ministérios da Defesa e da Fazenda sustentaram que a coordenação é individual, de acordo com a atuação de cada uma das instituições. Por outro lado, o Ministério da Justiça afirmou que essa coordenação é conjunta e igualitária entre as três pastas. No âmbito dos órgãos centrais vinculados a esses Ministérios (Secretaria da Receita Federal do Brasil, Departamento de Polícia Federal e Departamento de Polícia Rodoviária Federal), acrescidos da Secretaria Nacional de Segurança Pública e das Secretarias de Segurança Estaduais, as respostas são bastante divergentes e 41% dos respondentes informaram que desconhecem como é exercida a coordenação do plano.

76. Nesse contexto, é necessária a definição de instrumentos que permitam a construção de arquitetura interorganizacional eficiente para que as áreas de responsabilidade estejam claras e sob supervisão de agências encarregadas de exercer a liderança.

77. No mesmo sentido se faz importante o desenvolvimento de planos de trabalho sincronizados e mecanismos de controle padronizados para otimizar a interação dos membros das instâncias de coordenação. O PEF teve por objetivo unir os esforços disponíveis em diversos órgãos públicos para combater os crimes transfronteiriços, com ações implantadas por meio do Centro de Operações Conjuntas – COC e dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira – GGI-FRONS.

78. A equipe de fiscalização não encontrou elementos suficientes para assegurar qualidade e uniformização na articulação entre instâncias de coordenação e nas logísticas de operações conjuntas. Não há interação entre o COC e os GGI-FRONS; o COC não possui regimento interno ou normativo que oriente a atuação de seus partícipes; não existem acordos de cooperação com as instituições participantes das operações, especialmente com os Estados Fronteiriços; ocorre significativa discrepância de percepção entre os órgãos e entidades acerca do conteúdo e deliberações das reuniões conduzidas no COC; e os GGI-FRONS apresentam reuniões com periodicidades muito distintas nos onze Estados fronteiriços.

79. Perecebe-se, portanto, que existe um longo caminho a ser percorrido por esses colegiados para cumprirem adequadamente o papel que lhes foi definido no art. 5º do Decreto nº 7.496/2011, afeto à implementação do Plano Estratégico de Fronteiras e ao alcance da integração e controle das ações de todos os órgãos que atuam na segurança da faixa de fronteira. Para contribuir com o aprimoramento do controle na faixa fronteira, a equipe de fiscalização sugere um conjunto de oportunas recomendações para o estabelecimento de sequência lógica de etapas de trabalhos conjuntos, a fim de produzir maior eficiência e sinergia na busca dos resultados esperados, e para o melhor compartilhamento de informações e recursos materiais interagências.

VI

80. Após destacar as principais oportunidades de melhoria para o aperfeiçoamento dos mecanismos utilizados para despertar o interesse da sociedade, garantir a utilidade e compreensão das informações divulgadas, elevar a qualidade da interlocução e ampliar a influência dos setores representativos nas definições da política aplicada à fronteira, o trabalho elaborado pela Secex/MS apresenta uma série de sugestões que incorporei na minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado. Busquei, em algumas situações, resumir as recomendações formuladas pela unidade técnica



a fim de propiciar maior concisão ao acórdão, sem prejuízo de que os gestores responsáveis se valham da íntegra da instrução da Secretaria, que acompanha o presente voto.

81. Essas sugestões devem ser avaliadas pelos órgãos responsáveis e, logicamente, envolverão custos para sua realização. Neste particular, os estudos a serem empreendidos devem, necessariamente, ser realizados de modo a comparar os referidos custos, em especial pelo quadro de crise fiscal que o Brasil vive atualmente, com os benefícios advindos de um melhor controle das fronteiras nacionais. Como disse inicialmente, apesar de não haver estimativas governamentais consistentes de quanto o país perde em face de crimes transfronteiriços, algumas iniciativas extraoficiais chegam a definir prejuízos anuais da ordem de R\$ 100 bilhões.

82. Nessa linha, oportuno que seja buscada a definição do alcance da função da polícia de fronteira, para que se revisem os ajustes dos atuais quadros de pessoal das instituições encarregadas e se ampliem políticas de incentivo para permanência de servidores na fronteira. Em paralelo, a função de coordenação da atuação de todos os órgãos envolvidos deve ser aprimorada, por meio da melhor integração das ações, divisão de funções e estabelecimento de prioridades por meio de planos táticos e operacionais; uma agenda positiva deve ser criada com os países limítrofes; e uma nova lógica tributária precisa ser pensada para a redução dos preços dos produtos nacionais.

83. Por fim, considerando a relevância do tema e a atual conjuntura internacional, entendi conveniente determinar à Secex/MS que insira no planejamento da 3ª etapa deste trabalho, que contempla a análise do componente de governança “Gestão de Risco”, a avaliação das políticas de controle migratório adotadas pelo Brasil. É fundamental avaliar se o país dispõe de um planejamento eficaz e de ações concretas no sentido de direcionar o fluxo migratório de modo a potencializar benefícios advindos da chegada de imigrantes ao Brasil.

84. Com essas sugestões, esperamos contribuir com a melhoria da governança das políticas aplicadas na região, por meio do aumento da participação de interessados em todas as fases da política, da ampliação da capacidade organizacional e da disponibilidade recursos e do aperfeiçoamento da coordenação das ações desenvolvidas pelo conjunto dos órgãos responsáveis.

85. Feitas essas considerações, parabênizo a Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado) e a Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (Secex/MS), bem como os servidores desta Casa que se dedicaram com afinco para que este trabalho pudesse ser concluído: Cláudio Souza Castello Branco, Carlos Sebastião da Costa, Edmur Baida, Paulo Alberto Mancini Pires, Mário Júnior Bertuol, Abenathar Lopes de Araújo Junior, Luís Antônio Guimarães Corrêa e Tiago Modesto Carneiro.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de setembro de 2015.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

(À Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional)

2ª PARTE - AUDIÊNCIA PÚBLICA

1