



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

RELATÓRIO Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL sobre o Requerimento nº 4, de 2016, que *requer, com amparo no art. 96-B, do Regimento Interno do Senado Federal, sejam avaliadas por esta Comissão as políticas públicas, no âmbito do Poder Executivo federal, na área de política externa, notadamente no que se refere à conquista de novos mercados, à assistência e proteção de brasileiros no exterior, e à estrutura organizacional e administrativa do Ministério das Relações Exteriores.*

RELATOR: Senador Tasso Jereissati

1 – APRESENTAÇÃO

Nos termos do art. 49, X, da Constituição Federal de 1988, compete exclusivamente ao Congresso Nacional fiscalizar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. A avaliação de políticas públicas insere-se nesta competência.

Assim, a Resolução nº 44, 17 de setembro de 2013, promoveu alteração no Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a fim de prever a avaliação de políticas públicas como ferramenta para que o Senado Federal possa bem exercer sua competência constitucional de fiscalização dos atos do Poder Executivo. Vale dizer que a avaliação é etapa final do ciclo de uma política pública, sendo que as etapas antecedentes envolvem a



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

formação da agenda, a formulação da política, a tomada de decisão e a implementação. A avaliação busca o aprimoramento desse processo, bem como presta contas à sociedade.

Em face disso, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) aprovou o Requerimento nº 4, de 2016, com amparo no art. 96-B, do Regimento Interno do Senado Federal, para avaliação das políticas públicas, no âmbito do Poder Executivo federal, na área de política externa, notadamente no que se refere à conquista de novos mercados, à assistência e proteção de brasileiros no exterior, e à estrutura organizacional e administrativa do Ministério no exterior.

Com essa finalidade, foram encaminhados ao Ministério das Relações Exteriores (MRE ou também “Itamaraty”) os Requerimentos de Informações nºs 18, 19, 24 e 25, e realizada audiência pública, em 2 de junho de 2016.

Também se procedeu à coleta de informações acerca dos impactos das restrições orçamentárias nos postos no exterior, mediante pesquisa realizada nos relatórios de gestão do Chefe de Posto ao final de suas missões. Esses relatórios, após decisão do Plenário da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do dia 14 de maio de 2015 e com base no art. 383, IV, do Regimento Interno do Senado Federal, passaram a instruir as mensagens presidenciais de indicação de chefes de missão diplomática permanente recebidas nesta Casa.

As informações foram complementadas por outras fontes, a exemplo de entrevistas realizadas com diplomatas de outros países com o objetivo de colher dados sobre a formação de pessoal das respectivas carreiras diplomáticas e dados orçamentários fornecidos pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Essa reunião de dados teve por objetivo traçar um quadro geral a respeito das políticas públicas empregadas na área de relações exteriores e permitir a identificação de iniciativas importantes que podem ser realçadas ou ampliadas visando à minimização ou solução de problemas.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Feitos esses esclarecimentos metodológicos, cabe destacar que o presente relatório, destinado à avaliação de políticas públicas na área de política externa, encontra-se organizado por tópicos, distribuídos em duas grandes áreas, observando o que fora proposto no Requerimento nº 4, de 2016: 1- objetivos de política externa; e 2- estrutura organizacional e administrativa do Ministério das Relações Exteriores, na qual se inclui a questão de assistência consular e a transparência do Ministério. Ademais, não constituem objeto desta avaliação, dados não compreendidos no período de 2000 a 2015.

2- OBJETIVOS DE POLÍTICA EXTERNA

2.1- Diplomacia comercial: a conquista de novos mercados

O MRE, em resposta ao Requerimento nº 18, de 2016, por meio do qual lhe foram solicitadas informações, apresentou desenho de processos (fluxos) da prestação de serviço das representações diplomáticas a empresas brasileiras, sob a perspectiva da empresa, ressaltando o nível de discricionariedade de cada representação na prestação desses serviços.

Foi destacado que a rede de Setores de Promoção Comercial (SECOMS) do Itamaraty estende-se por 104 Embaixadas e Consulados brasileiros em cinco continentes. Os Secoms são coordenados pelo Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR) do Ministério das Relações Exteriores, unidade gestora de recursos encarregada de planejar, coordenar e implementar ações estratégicas com o fim de ampliar a inserção comercial e empresarial brasileira no exterior, bem como promover o turismo e oportunidades de investimentos no Brasil e, ademais, apoiar a internacionalização de empresas nacionais.

O Itamaraty assinalou que os Secoms mantêm relação direta com empresários individuais, empresas, associações empresariais, entidades setoriais, federações e confederações aos quais oferecem serviços e produtos de inteligência comercial, concebidos para potencializar as oportunidades de negócios no exterior.

Segundo os dados do Itamaraty, desde 2000, 53.756 empresas foram apoiadas pelo governo brasileiro em todas as representações diplomáticas ao redor do mundo. Os



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

principais países que tais serviços ocorreram com maior frequência são: Estados Unidos (11.6%), Argentina (9.0%), Georgia (6.9%), Chile (5.7%) e Japão (4.7%).

Para tanto, foi criado o portal “Invest & Export Brasil”. Cuida-se de plataforma eletrônica conjunta de promoção comercial e investimentos, administrada pelos Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Por meio da rede de Secoms, é facultado aos empresários comunicar-se diretamente com o Posto de escolha para direcionar consultas específicas sobre acesso a mercado, potencial para exportação de produtos específicos, feiras e mostras relativas ao setor de interesse, entre outras opções de produtos e serviços.

Ao receber as demandas, os Secoms dos Postos podem responder diretamente ou encaminhar a consulta ao DPR para que se possam agregar eventuais estudos de inteligência específicos para o setor em apreço. Os atendimentos realizados a cada trimestre pelos Secoms são registrados pela respectiva Embaixada e Consulado no Diário de atividades do Secom, que elaboram também programa anual de atividades de promoção comercial, turística e de atração de investimentos.

O diferencial aportado pelo Itamaraty no esforço nacional de promoção do comércio exterior e da atração de investimentos reside na extensa capilaridade de sua presença internacional, proporcionada pela rede de 104 Secoms localizados em Embaixadas e Consulados do Brasil, bem como pela visão estratégica das equipes baseadas no exterior que, além da vertente econômico-comercial, agregam elementos políticos e culturais às análises sobre países e mercados específicos. Observe-se também o nível de interlocução privilegiado que os diplomatas, no exterior, mantém com autoridades locais e líderes empresariais, utilizado para a criação de oportunidades para os empresários brasileiros e a defesa dos interesses econômico-comerciais do Brasil. Adicionalmente, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) e o Serviço Brasileiro de Apoio a Pequenas e Médias Empresas (Sebrae) desenvolveram rede de articulação com o empresariado brasileiro, implantando programas setoriais e de treinamento, com intuito de dinamizar as exportações brasileiras.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

A informação encaminhada pelo Itamaraty aponta também a participação daquele Ministério em foros de coordenação que ampliam a convergência de interesses e projetos, tais como o Encontro Nacional de Comércio Exterior (ENAEEX), organizado anualmente pela Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) e que constitui o mais importante foro de diálogo entre empresários e governo, reunindo representantes de toda a cadeia de negócios do comércio internacional para discutir as principais questões que envolvem o setor, a fim de melhorar a competitividade dos produtos brasileiros; os Encontros de Comércio Exterior (ENCOMEX), promovidos pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), que visa a estimular maior participação do empresariado brasileiro no contexto internacional; o Conselho Deliberativo da ApexBrasil, no qual a presença do MRE permite identificar oportunidades de sinergia e ampliação da parceria intragovernamental em ações estratégicas de promoção comercial e turística e de atração de investimentos; o Conselho Superior da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX); o Encontro Nacional de Serviços (ENASERV), e o Programa Nacional de Promoção da Cultura Exportadora (PNCE).

As ações de promoção comercial obedecem, segundo o Itamaraty, aos pressupostos legais e normativas vigentes no tocante à publicidade e transparência. Os documentos do DPR relativos à prestação de contas são o Plano Plurianual e o Relatório de Gestão do TCU. Ademais, desde 1994 o DPR promove ampla difusão, pela internet, das atividades de promoção comercial e atração de investimentos desenvolvidos por suas unidades no Brasil e no exterior, por meio do portal “Brasil Invest & Export”.

As principais ações do Itamaraty de facilitação da atividade do empresário brasileiro no exterior, na área de diplomacia comercial, envolvem, segundo informado, a realização de missões comerciais e de investimento a mercados estratégicos para o Brasil, organização de eventos de natureza empresarial (seminários, mesas-redondas, “roadshows”, rodadas de negócios, entre outros) e o desenvolvimento de produtos e serviços de inteligência comercial e de facilitação de negócios (informações sobre produtos, estudos de mercado setoriais, divulgação internacional de concorrências e licitações no Brasil, participação em feiras internacionais voltadas para o setor exportador, difusão de feiras setoriais de negócios no Brasil, entre outros). No exterior, as ações do DPR implementam-se



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

com o apoio de 104 Setores de Promoção Comercial de Embaixadas e Consulados do Brasil, que também se encarregam de prestar apoio direto a demandas do setor empresarial brasileiro, bem como de empresas estrangeiras interessadas em realizar negócios com contrapartes brasileiras. No Brasil, as iniciativas são planejadas e coordenadas pelas unidades do DPR, a saber: Divisão de Programas de Promoção Comercial (DPG); Divisão de Operações de Promoção Comercial (DOC); Divisão de Informação Comercial (DIC); Divisão de Investimentos (DINV) e Coordenação Geral de Finanças (CGF).

2.2- Investimentos diretos no Brasil

Segundo informa o MRE, no período de 2005 a 2015, o DPR desenvolveu ações de atração de investimentos estrangeiros diretos (IED) para o Brasil que potencialmente contribuíram para a viabilização de importantes aportes de capital estrangeiro no País. Tais ações deram-se, precipuamente, por meio de missões de alto nível, governamentais e setoriais, a países estratégicos, com foco específico no fomento de inversões em setores-chave da economia brasileira. Também ao ensejo de visitas de alto nível de mandatários estrangeiros ao Brasil, desenvolveram-se iniciativas para atração de investimentos.

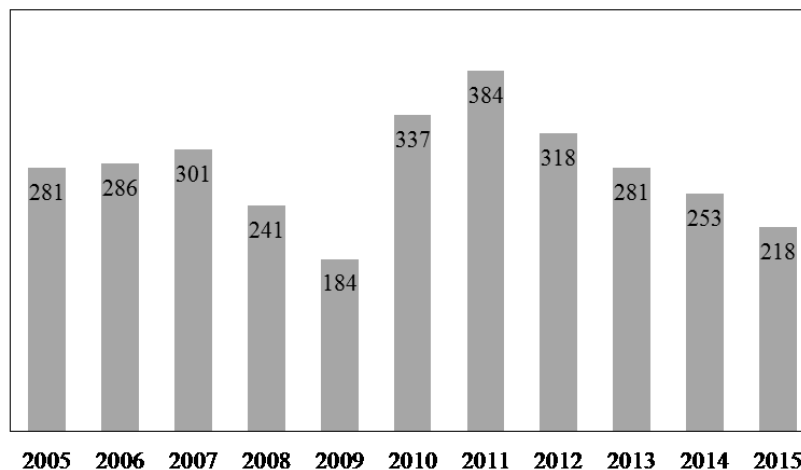
Um total de 3.084 projetos de investimento foram reportados pelo Itamaraty entre 2005 e 2015, sendo que 42% deles consistem em projetos de implementação, expansão e/ou modernização. 67% deles pertencem à indústria de transformação. Os Estados Unidos lideram a lista de investimentos com 798 (26%) projetos neste período, seguido da Alemanha (253, 8%), China (199, 6%) e Espanha (169, 5%). Dentre os estados brasileiros, São Paulo é o maior receptor desses investimentos (21%), seguido do Rio de Janeiro (6%) e Minas Gerais (5%).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Gráfico 1

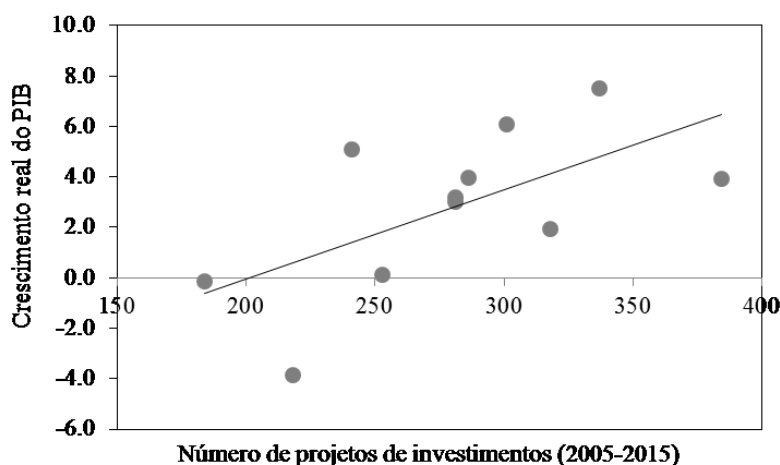
Número total de projetos de investimento



Nota-se que a evolução de tais investimentos é bastante correlacionada (0,62)¹ com o desempenho do Produto Interno Bruto (PIB), o que sugere que boa parte desses investimentos deve-se mais a ciclos econômicos do que à atuação direta do governo brasileiro. O mesmo ocorre para a localização regional desses investimentos, que tendem a ir para diferentes regiões do país.

Gráfico 2

**Correlação: número de projetos de investimentos
e crescimento do PIB**



¹ Correlação é um conceito estatístico que indica a intensidade e a direção do relacionamento linear entre duas variáveis aleatórias. Os valores vão de zero (não correlacionado) a 1 (perfeitamente correlacionado).



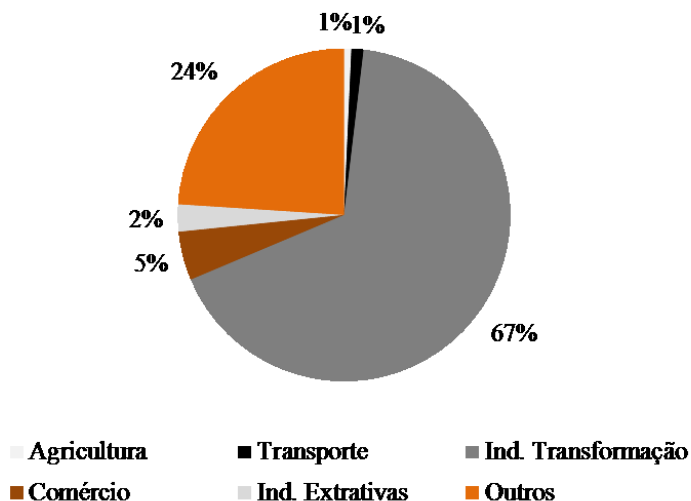
SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

De modo complementar, as ações do DPR foram apoiadas por atividades como a elaboração do “Catálogo de Oportunidades de Investimentos no Brasil”, do “Guia Legal para o Investidor Estrangeiro no Brasil” e do “*Guide to Investment in Brazil*”, acompanhadas de sua ampla divulgação no exterior por meio das Embaixadas e Consulados. A partir de 2015, memorandos de entendimento bilaterais visando à promoção de investimentos recíprocos entre os países foram assinados com Angola, Moçambique, Indonésia e Omã. À época em que a informação foi encaminhada pelo Itamaraty estavam em negociação instrumentos similares com Catar, Emirados Árabes Unidos, Rússia, Azerbaijão e Belarus.

Segue, no Anexo I, lista de iniciativas protagonizadas pelo MRE por ocasião de visitas presidenciais, com o fim de atrair investimentos diretos para o Brasil.

Gráfico 3

**Distribuição dos 3,084 projetos de investimentos
por indústria (2005-2015)**



2.3- Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

A cooperação internacional, seja técnica ou humanitária, é hoje um dos principais instrumentos da ação diplomática internacional e integra a chamada pauta positiva das relações entre os países. Os resultados esperados são não apenas o adensamento das relações do Brasil com os países beneficiados, mas também o fortalecimento das posições do



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

País em foros multilaterais e o seu reconhecimento como ator proeminente no tratamento de temas ligados a direitos humanos e cooperação em benefício de segmentos frágeis e carentes da comunidade internacional. É também um importante instrumento de “soft power”, nos termos do Professor da Universidade Harvard Joseph Nye².

Países com vasta experiência em desenvolvimento internacional têm, também, crescentemente usado ferramentas de avaliação mais robustas para terem certeza que o recurso desembolsado atingiu os resultados almejados e, simultaneamente, que não causou consequências negativas, mesmo que não esperadas, para o país beneficiário³.

2.3.1- Cooperação Técnica

2.3.1.1- Agência Brasileira de Cooperação (ABC)

Desde a sua criação, em 1987, definiu-se que a ABC atuaria exclusivamente em cooperação técnica. Os programas de cooperação técnica aprovados e coordenados pela ABC incluem tanto a cooperação entre países em desenvolvimento como a recebida do exterior, seja em âmbito bilateral seja em âmbito multilateral (entre o Brasil e organismos internacionais).

Trata-se de instrumento por meio do qual o Governo brasileiro promove a cooperação Sul-Sul, isto é, a cooperação horizontal entre países em desenvolvimento. A cooperação Sul-Sul brasileira é inspirada, segundo o Itamaraty, no conceito de “diplomacia solidária”, por meio da qual o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais. O Itamaraty assinala que a adoção pelo Brasil de princípios e práticas de cooperação especificamente talhadas para as realidades e expectativas dos países em desenvolvimento contribuiu, junto com ações semelhantes conduzidas por outros países da América Latina, Caribe, África e Ásia, para a consolidação da cooperação Sul-Sul como um dos principais mecanismos de promoção do desenvolvimento em âmbito global.

² Joseph Nye Jr. “Soft Power: The Means To Success In World Politics”, 2005.

³ A literatura da área de desenvolvimento internacional mostra diversos exemplos de financiamentos internacionais que provêm mais danos do que benefícios para o país beneficiário da assistência financeira e, também, técnica.

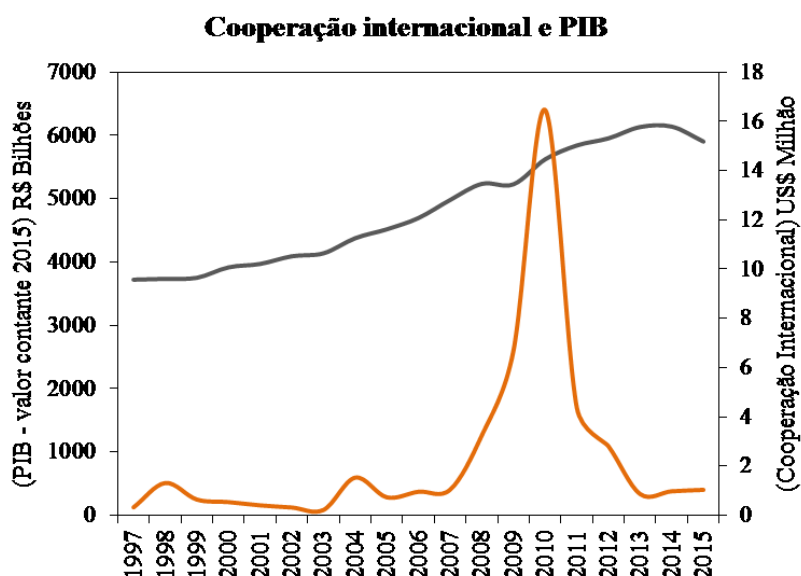


SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Nesse sentido, convém ressaltar que o governo brasileiro não comunica a pretensão de se tornar um país doador no sentido tradicional da cooperação internacional para o desenvolvimento, em razão das diferenças de enfoque e de prática entre as modalidades Norte-Sul e Sul-Sul.

Desde 1997, o governo brasileiro já gastou⁴ 238,5 milhões de dólares em projetos de cooperação internacional, sendo que o orçamento proposto foi de 322,8 milhões. Segundo os dados do Itamaraty, 2.732 projetos de cooperação foram feitos, sendo que 110 foram acordos trilaterais (com a participação de algum outro país doador) e 30 foram feitos no contexto da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Deste total, 2.498 projetos já foram concluídos até dezembro de 2015 e 234 estão em execução. O total de gastos com viagens e hospedagens foi de 87,8 milhões de dólares (36,8%). Em dezembro de 2015, o Brasil ainda tinha um saldo de despesas programadas até 2019 de 68,6 milhões dólares.

Gráfico 4



⁴ Valores pagos, segundo o próprio Itamaraty.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Observa-se no gráfico acima que a expansão dos gastos com cooperação internacional se deram de forma explosiva entre 2008 e 2012, atingindo seu pico no ano eleitoral de 2010 (92,6 milhões de dólares⁵).

O Itamaraty não apresentou avaliações sistemáticas e quantitativas sobre a carteira de cooperações internacionais, sobretudo no que se refere ao retorno social ou ao custo-benefício dos respectivos projetos. Os critérios para indicar sucesso das cooperações relatados pelo Itamaraty são: i) alcance dos objetivos traçados, ii) abrangência geográfica, iii) número de beneficiários alcançados, iv) replicabilidade e sustentabilidade com transferência de tecnologia, v) conhecimentos e experiências assimilados.

Alguns dos programas considerados bem-sucedidos enumerados pelo Itamaraty são os seguintes:

- i) Programa de Formação Profissional, desenvolvido em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Foram beneficiados 10 países da América Latina, da África e da Ásia.
- ii) Programa de Apoio ao Setor Algodoeiro por Meio da Cooperação Sul-Sul desenvolvido em parceria com o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). Beneficia 16 países, sendo 9 no Continente africano e 7 na América Latina.
- iii) Programa de Implantação de Banco de Leite Humano, desenvolvido em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). São 23 países na América do Sul, América Central e Caribe, além de 1 na África.
- iv) Programa de Alimentação Escolar, desenvolvido em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Foram beneficiados 13 países na América Latina e 3 países na África.

⁵ Taxa de câmbio usada pelo Itamaraty foi de 3,5 (R\$/US\$).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

O documento do Itamaraty assinala os ganhos do Brasil com a cooperação horizontal, recordando a ampliação do acervo de experiências de instituições e de especialistas brasileiros, além da própria imagem do País no exterior como nação comprometida com os ideais de desenvolvimento, combate à pobreza e redução das desigualdades, valorização da solidariedade como mecanismo de desenvolvimento global entre países em desenvolvimento e a diversificação e adensamento das relações internacionais do País.

Ademais, cita como ganhos a aprendizagem e capacitação dos técnicos que a prestam; a divulgação do Brasil como país situado na vanguarda de diversos setores associados ao desenvolvimento social e econômico; promoção do desenvolvimento é promover estabilidade social, política e econômica, o que gera plataforma para outras dimensões das relações do Brasil com os países beneficiários da cooperação técnica Sul-Sul. Por exemplo, a formação de alianças estratégicas, com a difusão de políticas sociais em temas como o combate à fome e o fortalecimento da agricultura familiar, sedimentando no contexto internacional a imagem do Brasil visando a conquistas de posições influentes e de alto nível em organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH/OEA).

2.3.1.2- Avaliação dos Programas de Cooperação

Segundo informa o Itamaraty, a evolução da cooperação técnica Sul-Sul do Brasil, a partir da criação da ABC, veio atender às expectativas iniciais do Governo brasileiro de dispor de instrumento executivo de adensamento das relações exteriores do País.

Em 2013, foi implantado o “Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul”, elaborado para dotar a ABC de orientações abrangentes e padronizadas para a concepção, negociação, aprovação, gestão, execução, acompanhamento e avaliação de iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul. Após a implementação técnica da última atividade, as contrapartes procedem à avaliação interna da iniciativa, que consiste em um



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

apanhado geral do projeto em seus aspectos técnicos, gerenciais e operacionais. A avaliação externa é realizada por consultores externos, com base em termos de referência acordados previamente entre as instituições cooperantes.

A avaliação visa a comparar os efeitos esperados aos efeitos efetivamente alcançados por um projeto, examinar os seus elementos contextuais, lógicos e processuais e analisar os seus êxitos e insucessos, com intuito de subsidiar a aprendizagem a respeito da cooperação técnica Sul-Sul.

No que diz respeito à participação de organizações não governamentais na cooperação técnica internacional, são citados os exemplos do Haiti (projeto “Inclusão Social por meio da prática esportiva em futebol”, em parceria com o Olé Brasil Futebol Clube); Guiné-Bissau (projeto “Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas”, em parceria com Fundação Gol de Letra, o Instituto Elos e a Associação Amizade, esta última de Guiné-Bissau); África do Sul e Moçambique [projeto de “Apoio à Agricultura Camponesa para o resgate e uso de Sementes Tradicionais”, em parceria com Movimento Camponês Popular, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), do Movimento das Mulheres Camponesas e da Via Campesina], entre outros.

A participação de entidades da sociedade civil nas iniciativas de cooperação internacional permite o compartilhamento de experiências e de capital técnico com atores governamentais, oxigenando o desenho e a implementação de políticas públicas, bem como assegurando os caminhos para maior disseminação de conhecimentos inovadores dentro do Brasil e no âmbito dos programas de cooperação Sul-Sul. Falta, no entanto, segundo assinala o Itamaraty, legislação federal abrangente e atualizada para regular as iniciativas de Cooperação Sul-Sul.

No que diz respeito à relação da ABC com outros ministérios e órgãos governamentais, no modelo de atuação definido para a cooperação Sul-Sul brasileira, a ABC atua em estreita coordenação com os ministérios setoriais e as instituições públicas nacionais detentoras de conhecimento em diferentes áreas de atuação do governo brasileiro, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a Agência Nacional de



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Vigilância Sanitária (ANVISA), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as Universidades Federais, etc.

A política de cooperação técnica prestada pelo Brasil a outros países em desenvolvimento preconiza atuação em reação a demandas recebidas do exterior e não a oferta de projetos de cooperação. Nesse sentido, existe uma pauta de iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul do Brasil em diferentes estágios de identificação, elaboração, negociação e execução. A partir dessa pauta são preparados os respectivos planejamentos dos compromissos financeiros de acordo com as disponibilidades orçamentárias da ABC e segundo as prioridades da política externa do país.

No entanto, os sucessos apontados das cooperações da ABC ainda não fazem nenhuma referência à literatura atual de avaliação de impacto⁶ de seus projetos. Há uma década o uso de avaliações de impacto floresceu na academia, em organismos multilaterais e governos. Isto é, análises que demonstram o quanto um programa melhorou ou não a vida do público alvo. Essas análises buscam responder à pergunta: se puder comparar um cenário em que essa política pública existe versus um cenário em que essa política pública não existe, em qual dos cenários o público alvo da política estaria melhor? Uma resposta qualificada a essa pergunta nos permite avaliar com confiança o impacto de uma política pública ou de um projeto de cooperação em relação aos seus objetivos. As avaliações são fundamentais para que os governos prestem conta aos seus cidadãos sobre como os recursos orçamentários do país doador estão sendo investidos nos países beneficiários e que resultados concretos estão trazendo.

2.3.1.3- Proposição de Marco Legal de Cooperação

O inciso IX do Artigo 4º da Constituição Federal estabelece a cooperação para o desenvolvimento como um princípio que norteia as relações internacionais do Brasil. A legislação atual regulamenta a cooperação recebida pelo Brasil por meio do Decreto nº

⁶ Para uma visão prática da literatura, ver Banco Mundial, “Impact Evaluation in Practice”, 2011. O livro está disponível online.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

5.151, de 22 de julho de 2004. Conforme sua ementa, a norma *dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.*

As iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul são executadas lançando mão de parcerias com organismos internacionais, à luz dos tratados assinados pelo Brasil com esses organismos e dos mecanismos previstos nos denominados acordos básicos. Recomenda-se, no entanto, a criação de um amparo legal específico para a cooperação técnica prestada pelo governo brasileiro, que estabeleça os parâmetros dos direitos e das obrigações das partes envolvidas no processo, de modo a orientar os atos dos agentes públicos em conformidade com os princípios da administração pública.

A inexistência de mecanismos que permitam a adequada execução dos recursos financeiros no exterior tornou necessária a praxe de utilizar organismos internacionais para viabilizar as atividades da ABC. Tal prática, além de burocratizar os procedimentos administrativos e reduzir a eficiência no uso desses recursos, dificulta a promoção da imagem do governo brasileiro como prestador da cooperação, uma vez que frequentemente se vinculam as iniciativas à imagem do organismo internacional, que é meramente um recurso operacional para a execução dos recursos brasileiros. Um amparo legal que viabilizasse e regulamentasse a execução de recursos financeiros no exterior para a prestação da cooperação técnica resultaria em mais eficiência e economicidade no uso do dinheiro público e melhores resultados para a imagem do Brasil no exterior.

Assim, segundo informa o Itamaraty, a ampliação da cooperação brasileira com outros países tem como desafios a superação de hiatos por meio da implantação de moderno e abrangente marco regulatório, a definição de uma base orçamentária coerente com os objetivos e metas que o Governo brasileiro se propõe alcançar nessa matéria, além da criação de um quadro de profissionais especializados que possa atuar em sinergia com a diplomacia.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Ademais, a ABC necessita contar com os instrumentos aptos para mobilizar e enviar missões ao exterior, adquirir, transportar e entregar materiais e equipamentos, contratar recursos humanos no exterior e transferir recursos para a execução de programas e projetos nos territórios de países em desenvolvimento parceiros do Brasil. Nesse sentido, e no âmbito da Portaria nº 552-MRE, de 17 de setembro de 2015, o Ministério das Relações Exteriores elaborou minuta de anteprojeto de lei com a finalidade de estabelecer a Política de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, bem como minuta de projeto de lei para a criação de carreira de analista de cooperação técnica.

A execução da cooperação Sul-Sul se dá atualmente em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do projeto PNUD/BRA/13/008, executado pela ABC e por parcerias mantidas com outras organizações internacionais, a exemplo da OIT (Organização Internacional do Trabalho); FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura); UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura), entre outros. Tais organizações recebem aporte orçamentário da Agência somente após a abertura de Processo de Inelegibilidade no Sistema de Compras do Governo Federal, assegurando a observância do princípio constitucional da isonomia e demais princípios estabelecidos pelo art. 3º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que *regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*.

Os atos de gestão orçamentária e financeira são executados no Sistema de Administração Financeira (SIAFI) e toda a documentação é arquivada na ABC à disposição dos órgãos de controle. O Itamaraty participou também que a agência é auditada anualmente pela Secretaria Federal de Controle.

As diferentes estruturas organizacionais de agências de desenvolvimento internacional em outros países⁷ podem também oferecer ideias interessantes para uma possível revisão da institucionalidade da ABC, sem prejudicar a sua natureza particular. A primeira

⁷ Exemplos: Reino Unido, Canadá e Suécia.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

ideia seria centralizar toda área de desenvolvimento internacional em apenas uma Subsecretaria-geral, que seja responsável pela operação da ABC, mas também da relação com organismos internacionais de desenvolvimento e ações humanitárias. Tal arranjo propiciaria uma melhor coordenação da área de desenvolvimento internacional, um pilar crucial de ações diplomáticas de “soft power” e de ações humanitárias muitas vezes emergenciais. Uma segunda ideia seria colocar o conceito de avaliação de impacto como central na operação da agência, promovendo uma gestão baseada em evidências. O governo poderia contar com a parceria com a academia brasileira e internacional para desempenhar a avaliação dos seus projetos.

2.3.1.4- Dívidas soberanas renegociadas pelo Brasil

Tabela encaminhada pelo Itamaraty (Anexo II), em resposta ao Requerimento nº 18, de 2016, desta Comissão, e referente ao período de 2000 a 2015, dá conta de que nove países tiveram sua dívida com o Brasil renegociada, tendo o contrato de renegociação sido aprovado pelo Senado. O valor total é de 1.1 bilhão de dólares. São eles: Bolívia, Cabo Verde, Congo (Brazzaville), Gabão, Moçambique, Nigéria, Senegal, Sudão e Suriname. Dentre esses, chamam a atenção, pelo abatimento da dívida concedido pelo Brasil, os casos da Bolívia (96% de USD 50.251.128,71), Moçambique (95% de USD 331.686.015,65) e Sudão (90% de USD 43.581.141,68).

Em todos os casos, o Itamaraty considerou que “a renegociação da dívida contribuiu para fortalecer as relações bilaterais e consolidar a percepção do Brasil como parceiro atento às necessidades dos países de menor desenvolvimento relativo”.

Ainda pendentes de aprovação pelo Senado estão as dívidas do Congo (RDC), Costa do Marfim, Tanzânia e Zâmbia, somando um montante total de 218 bilhões de dólares. Os maiores abatimentos concedidos pelo Brasil a este grupo referem-se à dívida da Costa do Marfim (86% de USD 9.045.635,40) e Tanzânia (86% de USD 236.996.036,19).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

2.3.2- Cooperação humanitária

2.3.2.1- Avaliação sobre a atuação do Brasil na Força de Paz do Haiti

A respeito da atuação do Brasil na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti [*Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti* (MINUSTAH)], o Itamaraty informa que o País é o principal contribuinte de tropas para a Missão, contando, atualmente, com 980 militares e 5 policiais, em dados de fevereiro de 2016. A Missão tem, desde seu princípio, seu comando militar exercido por oficial brasileiro – no momento da elaboração da informação para o Senado, tratava-se do General de Divisão Ajax Porto Pinheiro.

Além da presença militar, o Brasil teve participação ativa na definição do mandato da MINUSTAH. Criada a princípio para garantir ambiente estável e seguro, apoiar processo político e promover os direitos humanos, a Missão foi, por iniciativa do Brasil, incorporando elementos inovadores no mandato, como o apoio ao desenvolvimento econômico e social, fomento a uma economia sustentável e o combate à pobreza. O Brasil defendeu, portanto, a estreita vinculação entre paz e desenvolvimento e favoreceu ações que combatessem as causas profundas do conflito.

Assim, a presença do Brasil e de outros países da América do Sul não se limitou ao envio de tropas, tendo havido cooperação também em áreas como saúde, agricultura, energia, segurança alimentar, inclusão social pelo esporte e capacitação de pessoas.

A Missão coordenou também os trabalhos de assistência humanitária no Haiti, que respondem não só às tensões causadas pelo conflito civil, mas também por desastres naturais, bem como os esforços das agências das Nações Unidas para a reconstrução institucional e da infraestrutura do país, gerando benefícios para a saúde, educação, emprego, estradas, pavimentação de ruas, limpeza de canais e reestruturação do sistema de transmissão de eletricidade.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Nesse contexto, são ressaltados os “projetos de impacto rápido” para a redução da violência comunitária, intensivos em mão-de-obra de forma a mobilizar a população local, bem como o “programa de redução de violência comunitária”, que inclui treinamento profissional e capacitação de presidiários e ex-membros de gangues e reinserção social. A Companhia de Engenharia Militar brasileira na MINUSTAH auxiliou nesses esforços, recuperando centenas de quilômetros de estradas e vias urbanas e logradouros públicos, sobretudo praças e colégios e perfurou poços artesanais.

Ademais, os militares brasileiros construíram tanques reservatórios, permitindo o fornecimento ininterrupto de água potável na fronteira com a República Dominicana, distribuíram kits escolares, promoveram eventos esportivos e prestaram assistência odontológica, educacional e médica.

A MINUSTAH desempenhou, ainda, papel fundamental na formação da Polícia Nacional Haitiana. O aperfeiçoamento e o aumento dos quadros da polícia local é condição básica para a retirada progressiva e ordenada da Missão. Com o apoio da MINUSTAH, o aparato relacionado ao Estado de Direito também registrou progresso, sobretudo no que diz respeito à melhora do acesso à justiça.

Nesse sentido, o Itamaraty ressalta que desde 2004 houve queda nos índices de violência e a sociedade haitiana tem reconhecido a relevância do auxílio prestado pela presença das Nações Unidas no país. O apoio da população aos capacetes-azuis brasileiros é fruto da boa interação entre os habitantes locais e os soldados, que estão regidos pelos princípios fundamentais do Direito Internacional, bem como pelo Artigo 42, do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Finalmente, em relação a esse item, o Itamaraty aponta que para os interesses nacionais brasileiros é essencial uma América Latina e um Caribe estáveis, prósperos, socialmente justos e em paz. Como maior contribuinte de tropas para a MINUSTAH, o Brasil buscou consolidar sua imagem como país não só disposto, mas também capaz de assumir maiores responsabilidades no campo da paz e da segurança internacionais.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Embora o Itamaraty tenha provido tais informações, o Senado Federal não recebeu um documento completo – e de domínio público, como esperado - que contivesse uma avaliação ampla e profunda da MINUSTAH, uma importante operação humanitária que consumiu uma vultosa quantia de recursos orçamentários.

2.3.2.2- Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome

Em resposta ao Requerimento de Informação nº 19, de 2016, da CRE, que solicitou relatório atualizado que avaliasse o resultado das contribuições feitas (em “value for money”⁸) por meio da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome de 2006 a 2015”, o Itamaraty informou o que segue.

Criada no âmbito da estrutura do Ministério das Relações Exteriores em 2004, a Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME) trata de uma miríade de aspectos relacionados ao tema: a) Segurança Alimentar e Nutricional; b) Desenvolvimento Agrário; c) Pesca Artesanal; d) Instituto Social Brasil-Argentina; e) Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO); Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e Programa Mundial de Alimentos (PMA); f) Fórum Social Mundial; g) Diálogo com a Sociedade Civil; h) Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; e i) Assistência Humanitária.

Em 2006, foi criado Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI), por Decreto Presidencial de 21 de junho daquele ano, integrado por 15 Ministérios e coordenado pelo Itamaraty, destinado a articular ações de cooperação humanitária internacional.

No período de 2006 a 2015, o Brasil empreendeu, segundo noticiou o Itamaraty, 682 ações internacionais de cooperação humanitária, das quais 392 foram viabilizadas por meio de dotação orçamentária do Ministério das Relações Exteriores,

⁸ Esta metodologia busca aferir se o recurso público teve um bom uso. Ela tem sido amplamente utilizada por diversos governos na área de desenvolvimento internacional, a exemplo do governo britânico que publica os critérios utilizados para a avaliação dos projetos que financia (“DFID’s Approach to Value for Money (VfM)”, 2011, ou “Guidance on measuring and maximising value for money in social transfer programmes”, 2013).



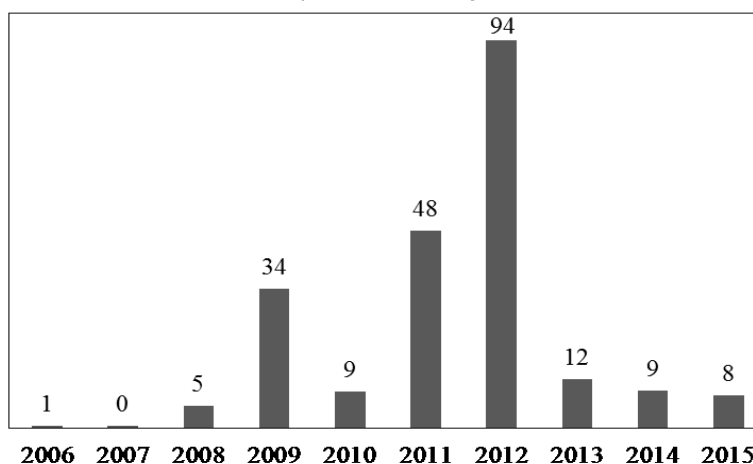
SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

destinada especificamente para esse fim, em benefício de 96 países na América Latina e Caribe, África, Ásia e Oriente Médio. Ademais, 290 ações foram realizadas em coordenação com outros órgãos governamentais, dentre os quais o Ministério da Saúde, o Ministério da Defesa e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para doações de itens de primeira necessidade, tais como medicamentos e alimentos, em benefício de 69 países na América Latina, Caribe, África, Ásia e Oriente Médio.

Entre 2006 e 2015, 400,8 toneladas de alimentos e medicamentos foram doadas, com um valor estimado total de 218,6 milhões de dólares. O pico das doações ocorreu nos anos 2011 e 2012 com o montante de doações de 142 milhões de dólares (65% do total). Embora não haja nenhuma evidência no material recebido para fazer qualquer correlação, ressalta-se que 2011 foi o ano da primeira eleição do brasileiro José Graziano da Silva para a Diretoria-Geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO).

Gráfico 5

Valor estimado de doações de alimento e medicamentos a países em desenvolvimento (US\$ milhões)



Além disso, a Lei nº 12.429, de 20 de junho de 2011, estabeleceu as bases para a doação humanitária, pelo País, de gêneros alimentícios por intermédio do Programa Mundial de Alimentos (PMA), das Nações Unidas. Nesse contexto, o Brasil chegou a ocupar a posição de 10º maior doador daquele organismo em 2012. Porém, após 2013, retornou a níveis de doação dos anos anteriores a 2011.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Ademais, entre 2007 e 2015, o governo brasileiro contribuiu com 187,8 milhões de dólares para o combate à fome por meio de organismos internacionais, ONGs ou embaixadas. 15% deste valor foi destinado à FAO.

Segundo a informação enviada, a atuação externa do Brasil na área de segurança alimentar e nutricional e na cooperação humanitária tem recebido reconhecimento internacional.

O relatório enumera várias ações brasileiras na área da cooperação humanitária. A título de exemplo, cabe citar o envio de 2.705 toneladas de arroz brasileiro à Guiné, Libéria e Serra Leoa, países atingidos pela crise de ebola, iniciativa que se revestiu de grande importância para a provisão de alimentos às áreas isoladas pela epidemia. No contexto da crise síria, no período de 2012 a 2015, foram realizadas ações por intermédio do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), no valor total de US\$ 1.236.679,44, para atendimento emergencial a milhares de deslocados internos sírios e refugiados sírios nos países vizinhos, por meio dos planos de resposta das Nações Unidas.

O relatório do Itamaraty lembra que o retorno das ações de cooperação humanitária desenvolvidas pelo Brasil não se limita ao fortalecimento das relações internacionais do País, mas também tem impacto positivo sobre a qualidade de vida de indivíduos em situação de vulnerabilidade e insegurança alimentar e nutricional, sem, no entanto, apresentar evidências que sustentem tais afirmativas.

Juntamente com as informações foram encaminhadas a esta Comissão pela CRE tabelas referentes ao orçamento da cooperação humanitária brasileira e a quantitativos de alimentos e medicamentos, as quais constam como Anexo III deste Relatório.

O relatório não informa nenhuma métrica que indique algum tipo de avaliação de resultado ou de qualidade do uso dos recursos utilizados nas atividades financiadas.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

2.4- Participação do Brasil em organismos e organizações internacionais

Foi solicitado ao Itamaraty, por meio do Requerimento nº 18, de 2016, da CRE, relatório atualizado que avalie o resultado (em “value for money”) das contribuições feitas a organismos e organizações internacionais.

Governos que têm longa experiência como doadores de organismos internacionais, como o do Reino Unido, produzem avaliações anuais que quantificam o “value for money” do recurso do contribuinte investido em assistência ao desenvolvimento⁹. Documentos como esse também têm como objetivo dar transparência para a sociedade sobre gastos na área internacional.

O Itamaraty esclarece que não produz informação desse tipo. Explica que a participação do País em organismos e organizações internacionais, tanto regionais como globais, fez do Brasil uma liderança (autodenominada) importante no mundo atual. A avaliação da relevância de cada um desses foros para a projeção do Brasil no mundo é feita caso a caso.

Segundo recorda o documento enviado pelo Itamaraty, em política externa o custo de não participar é frequentemente mais elevado do que o custo de participar, ainda que não possa ser regularmente qualificado. Ressalta que mediante sua participação ativa em mais de uma centena de organismos e organizações internacionais, o Brasil promove seus interesses em uma ampla gama de temas e projeta, no plano internacional, os valores e objetivos nacionais.

É importante lembrar que os atos de adesão do Brasil a organismos e organizações internacionais são, por determinação constitucional, submetidos à aprovação do Congresso Nacional (art. 49, I da Constituição Federal). Na hipótese de que a participação do Brasil em qualquer organismo ou organização internacional deixe de interessar ao País, em geral, está facultada a opção da denúncia do instrumento internacional que viabilizou essa participação. O Brasil deixou, recentemente, dois organismos

⁹ Para referência, ver: <https://www.gov.uk/government/collections/multilateral-aid-review>.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

internacionais: Grupo dos Quinze (2015) e a União Internacional para a Publicação de Tarifas Aduaneiras (2016).

O Itamaraty enviou tabelas (Anexo IV) que contêm os dados relativos às contribuições do Governo brasileiro a organismos e organizações internacionais. Informa que o valor dos passivos brasileiros atualizados com multas e juros de mora é matéria afeta à competência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão ao qual incumbe aferir, controlar e processar o pagamento das contribuições aos organismos e organizações internacionais, além da integralização de cotas e fundos a entidades internacionais de natureza financeira.

O Brasil participa de 140 organismos internacionais, sendo que até 2000 participava de 98 delas (Nota-se que várias foram criadas nos anos 2000). O Brasil deveria pagar US\$ 325,6 milhões em 2015. Porém, os pagamentos até o final de 2015 estavam todos atrasados na data de recebimento das informações do Itamaraty.

Há casos ainda mais sérios. Por exemplo, os pagamentos para a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) estão atrasadas desde 2005, para o Instituto Social do Mercosul, desde 2009, e para a Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas, desde 2007.

O Itamaraty considera que os efeitos do não pagamento das contribuições devidas pelo Governo brasileiro resultam em expressivos prejuízos à imagem do País e à implementação da Política Externa Brasileira. Prossegue afirmando que:

O crescente contraste entre, de um lado, a projeção internacional do Brasil, e de outro, a inadimplência do País na quase totalidade dos organismos internacionais de que participa afeta a estratégia brasileira de ampliar sua capacidade de atuação e sua presença no mundo.

3 - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E ADMINISTRATIVA DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

3.1- Estrutura organizacional e administrativa do MRE

Atualmente a estrutura organizacional e administrativa do Ministério das Relações Exteriores encontra previsão no Decreto nº 8.817, de 21 de julho de 2016, que *aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Relações Exteriores, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superior-DAS por Funções Comissionadas Técnicas do Poder Executivo Federal - FCPE*. Esse Decreto revogou o Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010, que *aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências*.

Tendo em vista que o período da política externa brasileira a ser avaliado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal é anterior ao Decreto ora vigente, este último Decreto nº 7.304, de 2010, será a base para este relatório, assim como o foi em relação às informações prestadas pelo MRE, em resposta ao Requerimento nº 18, de 2016, da CRE.

Sobre a infraestrutura diplomática do governo brasileiro, o Itamaraty assinalou, ao responder o Requerimento, haver “reconhecimento internacional” quanto ao aumento do peso do Brasil no cenário global. Segundo lembrou, o Brasil é um dos 11 países do mundo que mantêm relações diplomáticas com todos os demais 192 países da Organização das Nações Unidas (ONU). Intensificou-se o processo de internacionalização das empresas brasileiras, aumentou o fluxo de capitais para o País, uma parcela cada vez mais significativa de brasileiros viaja ao exterior e o Brasil passou a desenvolver amplo programa de cooperação que beneficia cerca de uma centena de países em desenvolvimento. Não é evidente que esta narrativa apresentada pelo Itamaraty se sustente até final de 2015, quando o Brasil já estava enfrentando uma grave crise econômica e política e estava sem honrar seus pagamentos em organismos internacionais.

A estrutura do Ministério das Relações Exteriores é composta por unidades no Brasil e no exterior. Em Brasília, encontra-se a Secretaria de Estado das Relações



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Exteriores, abrangendo a Secretaria-Geral das Relações Exteriores, as Subsecretarias-Gerais e suas respectivas Coordenações, Departamentos e Divisões, bem como o Instituto Rio Branco. Há também, unidades descentralizadas como os Escritórios de Representação e as Comissões Brasileiras Demarcadoras de Limites.

A estrutura organizacional conta com 9 Subsecretarias, 37 Departamentos, 36 Coordenações-Gerais e 72 Divisões e 9 Escritórios Regionais localizados em capitais brasileiras.

No exterior, o Ministério conta com 226 Postos, dos quais 139 Embaixadas, 71 Repartições Consulares; 13 Missões ou Delegações junto a organismos e organizações internacionais e 3 Escritórios. Este relatório analisa com mais detalhe os postos do Ministério no exterior, segundo dados enviados ao Senado Federal.

Segundo destacado na informação do Itamaraty, essa estrutura do Serviço Exterior permite ao Estado brasileiro desempenhar as funções necessárias para defender e projetar os interesses econômicos, políticos e culturais do Brasil no mundo e atender às crescentes demandas de empresas e de nacionais brasileiros que vivem no exterior. Os documentos não apresentam nenhum desafio enfrentado pelo Ministério ou oportunidade de melhoria para que atual estrutura organizacional possa melhorar a gestão da política externa e a prestação dos serviços consulares.

O Anexo V apresenta organograma com estrutura organizacional do MRE.

3.2- Carreiras do Serviço Exterior Brasileiro

O Serviço Exterior Brasileiro (SEB) é composto pelas Carreiras de Diplomata, de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria. O ingresso em qualquer uma dessas três carreiras exige a aprovação em concurso público específico. Elas são, de resto, reguladas pelas Leis nº 8.829, de 22 de dezembro de 1993 (oficiais e assistentes de chancelaria) e nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006 (diplomatas).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Apenas os membros do SEB podem ser agentes do Ministério das Relações Exteriores no Brasil e no exterior. No Brasil, as funções gratificadas e cargos comissionados são reservados aos membros do SEB, sendo as principais exceções os cargos de Ministro das Relações Exteriores e Consultor Jurídico. Também no Exterior, apenas o cargo de Embaixador pode ser ocupado por alguém de fora do SEB.

Nas três carreiras do SEB, o processo de promoção depende da existência de vaga na classe superior, o cumprimento de requisitos exigidos para uma determinada classe, votações por parte de integrantes de cada carreira e a escolha por parte de Comissões específicas que avaliam as qualificações e o mérito dos servidores. A lista de promovidos, no caso dos três níveis mais altos da carreira diplomática é encaminhada à aprovação do Presidente da República pelo Ministro das Relações Exteriores.

3.2.1- Carreira de Diplomata

O MRE, na resposta do Requerimento nº 18, de 2016, da CRE, destacou que a Carreira de Diplomata foi uma das primeiras carreiras do serviço público brasileiro a institucionalizar-se, com concursos públicos anualmente realizados desde 1945.

Segundo o art. 37 da Lei nº 11.440, de 2006, a estrutura da carreira é a seguinte: Ministro de Primeira Classe; Ministro de Segunda Classe; Conselheiro; Primeiro-Secretário; Segundo-Secretário e Terceiro-Secretário. O número de diplomatas a integrarem cada classe está definido pela mesma Lei, de modo que a quantidade de promovidos depende da abertura de vagas nas classes superiores, que podem ocorrer em virtude de aposentadorias ou passagem para o Quadro Especial (art. 54 da Lei nº 11.440, de 2006).

A promoção funcional do diplomata dá-se, fundamentalmente, por merecimento, sendo os critérios definidos por Lei. Eles se baseiam em um interstício mínimo de permanência na classe; ter cumprido número mínimo de anos de serviços prestados no exterior.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

No caso do Terceiro para Segundo-Secretário, a promoção dá-se por antiguidade na classe, e o Terceiro-Secretário deverá ter cumprido o interstício mínimo de três anos de permanência na classe. De Segundo para Primeiro-Secretário, a promoção dá-se por merecimento. Além dos requisitos anteriores, o Segundo-Secretário deverá ter sido aprovado no Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD) do Instituto Rio Branco e ter permanecido pelo menos dois anos servindo no exterior. De Primeiro-Secretário a Conselheiro, a promoção dá-se também por merecimento e exige-se, além do anterior, período mínimo de 10 anos de efetivo exercício na Carreira de Diplomata e ter sido aprovado no Curso de Atualização em Política Externa (CAP – ainda não implementado); de Conselheiro a Ministro de Segunda Classe, a promoção também é por merecimento; o Conselheiro deve satisfazer o mesmo interstício mínimo de permanência na classe, ter cumprido pelo menos sete anos e meio de serviços prestados no exterior; e ter ao menos 15 anos de efetivo exercício na Carreira de Diplomata e, ainda, ter sido aprovado e apresentado tese sobre Política Externa Brasileira no Curso de Altos Estudos (CAE), do Instituto Rio Branco. De Ministro de Segunda Classe a Ministro de Primeira Classe, o anterior, ter cumprido pelo menos dez anos de serviço prestado no exterior; ter pelo menos 20 anos de efetivo exercício na Carreira de Diplomata e ter sido, por pelo menos três anos, titular de funções de chefia, no Brasil ou no exterior, equivalentes ou superiores ao nível DAS-4.

Para ser promovido, o Diplomata deve primeiramente integrar um “Quadro de Acesso” que é elaborado todo início de semestre (janeiro e julho). Em seguida, são realizados dois processos de votação, pelos colegas da mesma classe e pelos Diplomatas de classe superiores. Há, ademais, três Câmaras de Avaliação (Chefes de Divisão; Diretores de Departamento e Subsecretários-Gerais). Os Diplomatas escolhidos passam então a integrar o Quadro de Acesso, do qual, após reunião dos Subsecretários, serão escolhidos os nomes a integrar lista preliminar a ser apresentada ao Ministro das Relações Exteriores e posteriormente ao Presidente da República. As promoções ocorrem semestralmente, em julho e dezembro.

3.2.1.1- Seleção e Treinamento: Instituto Rio Branco



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Acerca do Instituto Rio Branco, o Itamaraty esclareceu que os candidatos aprovados no Concurso de Acesso à Carreira de Diplomata (CACD) são empossados na classe inicial de Terceiro-Secretário e matriculados no Curso de Formação do Instituto Rio Branco, o qual tem duração de três ou quatro semestres. A aprovação no Curso de Formação do Instituto Rio Branco é condição essencial para a confirmação como funcionário do Serviço Exterior Brasileiro.

O curso tem por objetivo a capacitação profissional e a avaliação das aptidões e da capacidade do servidor nomeado para exercer o cargo inicial da carreira de diplomata, e compreende as atividades de formação e desempenho funcional por meio de aulas regulares de disciplinas de línguas e de conteúdo, ministradas com a finalidade de formar os novos diplomatas em assuntos relacionados à História do Brasil, História Mundial, Política Internacional, Teoria Política, Direito Internacional e Economia, entre outras e também aperfeiçoá-los em línguas estrangeiras, ou seja, em inglês, francês e espanhol, todos esses obrigatórios.

O aluno deverá, ainda, optar por mais um idioma, escolhendo entre mandarim, russo e árabe. Além das aulas de disciplinas e línguas, o curso compõe-se de módulos profissionalizantes, palestras, viagens de estudos a diversas regiões do Brasil e orientação profissional, que consiste em encontros periódicos dos jovens diplomatas com as altas chefias do Itamaraty, que compartilham seus conhecimentos e experiências, renovando-se, assim, o padrão de excelência e profissionalismo da carreira diplomática.

Após os dois ou três semestres do curso, os alunos passam a cumprir estágio profissional na Secretaria de Estado das Relações Exteriores concomitantemente com a realização do último semestre de estudos no Instituto.

Vale ressaltar que vários países mantêm academias diplomáticas. Em anexo, segue quadro com dados de algumas delas (Anexo VI).

Segundo a grade curricular enviada pelo Ministério, a formação do Instituto Rio Branco conta majoritariamente com professores da própria carreira diplomática. Os



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

programas das matérias dão mais peso a informarem os novos entrantes ao pensamento predominante no Itamaraty, o que é importante, mas muito pouco peso a questões práticas afeitas à carreira diplomática, tais como negociação, economia aplicada, desenvolvimento internacional, gestão (já que muitos diplomatas seguem carreira na área Consular ou gerindo a burocracia interna) ou análise de métodos quantitativos.

Ademais, não fica claro porque a composição do quadro docente é predominantemente composto por diplomatas de carreira. Enquanto tal assunto poderia ser objeto de uma análise mais aprofundada, é possível conjecturar, a partir de conversar informais com servidores do MRE, que os efeitos dessa escolha podem ser diversos. Se por um lado, pode uniformizar o “mindset” dos novos diplomatas, por outro, pode impulsionar uma entropia organizacional relevante, o que pode potencialmente inibir inovação. Além disso, tal escolha não aproveita a vantagem comparativa de acadêmicos de área técnicas que dedicam sua carreira a esta campo do conhecimento. O maior intercâmbio do Ministério com a academia, assim como ocorre em outros países, talvez poderia ser vislumbrado no futuro.

3.2.2- Carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria

Nas Carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria, as promoções são regulamentadas pelas Leis nºs 11.440, de 2006; 8.829, de 1993, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, e, ainda, pelo Decreto nº 1.565, de 21 de julho de 1995.

Ambas as carreiras estão divididas em quatro patamares: Classe “A”; Classe “B”; Classe “C” e Classe “Especial”. Assim como no caso dos Diplomatas, as promoções por mérito dependem do cumprimento de requisitos, como prazo mínimo de efetivo exercício no MRE (seis anos para a Classe “B” e doze anos para a Classe “C”); aprovação em curso de atualização ou de capacitação; mínimo de anos de serviço prestado no exterior (seis anos, para a Classe “C”). Dependem também do resultado de votação e análise de desempenho por parte da Comissão de Promoções. Como no caso dos Diplomatas, o número de promovidos depende de abertura de vaga na classe superior.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Em alguns países, como a Suíça, todo o serviço consular é responsabilidade de uma carreira equivalente ao dos Oficiais de Chancelaria. Apenas os consulados de maior importância para o país, a exemplo do de Nova York, são chefiados por diplomatas. O raciocínio por trás desta escolha é que as habilidades requeridas de um bom gestor consular são diferentes de um bom diplomata, portanto os critérios de seleção devem ser diferentes. Há, também, diferenças salariais, dado que as habilidades requeridas são diferentes. No contexto de ajuste fiscal e uma possível reorganização do MRE, este é um tema que poderia ser debatido com mais profundidade.

3.3- Postos no exterior

3.3.1- Informações Gerais

Na resposta ao Requerimento nº 18, de 2016, da CRE, o Itamaraty apresentou informações sobre o funcionamento de Postos no exterior destinados à representação diplomática do Brasil, que é uma das principais atividades-fim do Ministério. São 226 as repartições diplomáticas e consulares mantidas pelo Ministério no exterior, muitas das quais contam com setores comerciais e centros culturais.

É, ademais, por intermédio dos postos que o MRE desempenha suas atividades finalísticas de promoção comercial, divulgação cultural, cooperação humanitária, serviços consulares e assistência a brasileiros no exterior. Segundo o Itamaraty, os valores totais de gastos apurados por Posto excedem em muito o orçamento de custeio anual do MRE, uma vez que é acrescido de parcela coberta pelo orçamento de pessoal.

É importante assinalar que os Postos no exterior obedecem a classificação em categorias A, B, C e D, de acordo com sua importância para o Brasil, bem como de acordo com as condições de vida nas cidades-sede. Essa classificação tem implicações para a rotatividade de servidores entre os diferentes Postos, havendo regras para evitar que estes passem apenas por Postos de categorias mais favoráveis.

Do total, 60 representações são A, 43 são B, 52 são C e 71 são D. Desde 2003, 44 novas embaixadas foram abertas, além de mais 22 consulados. O gasto total das



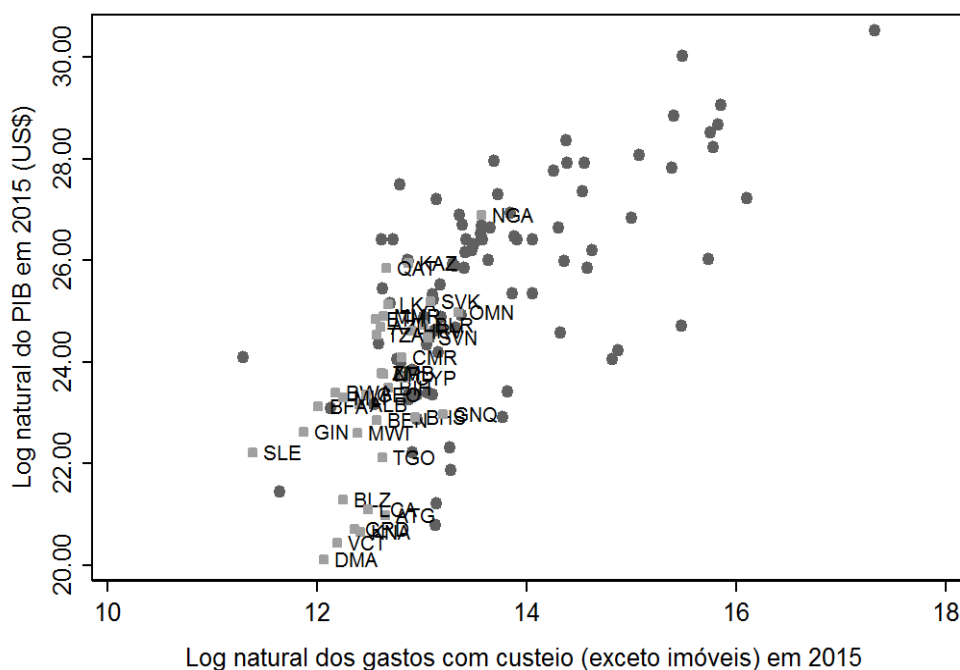
SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

representações diplomáticas foi de 665,8 milhões de dólares, sendo que o gasto médio por posto de 2,9 milhões de dólares¹⁰.

Os 66 novos postos diplomáticos e consulares abertos após 2003 localizam-se em países de baixa e média renda, porém com um alto e desigual nível de atividade econômica nos últimos anos - medida pelo crescimento do PIB per capita -, conforme mostra o gráfico 6. Nota-se que os países com maior dinamismo econômico nos últimos anos estão na Ásia, Leste Europeu e África (vide gráfico 7). Os oito países do Caribe em que o Brasil abriu embaixadas não possuem, na média, o mesmo ritmo de desempenho econômico dos demais continentes. Os países africanos em que o Brasil abriu embaixadas após 2003 apresentam uma ampla dispersão desempenho econômico. Enquanto a Etiópia cresceu mais de 7% nos últimos cinco anos, a República da Guiné e da Guiné Equatorial cresceram negativamente.

Gráfico 6

Novas embaixadas: PIB e gastos com custeio



¹⁰ E a mediana de 2,1 milhões de dólares.

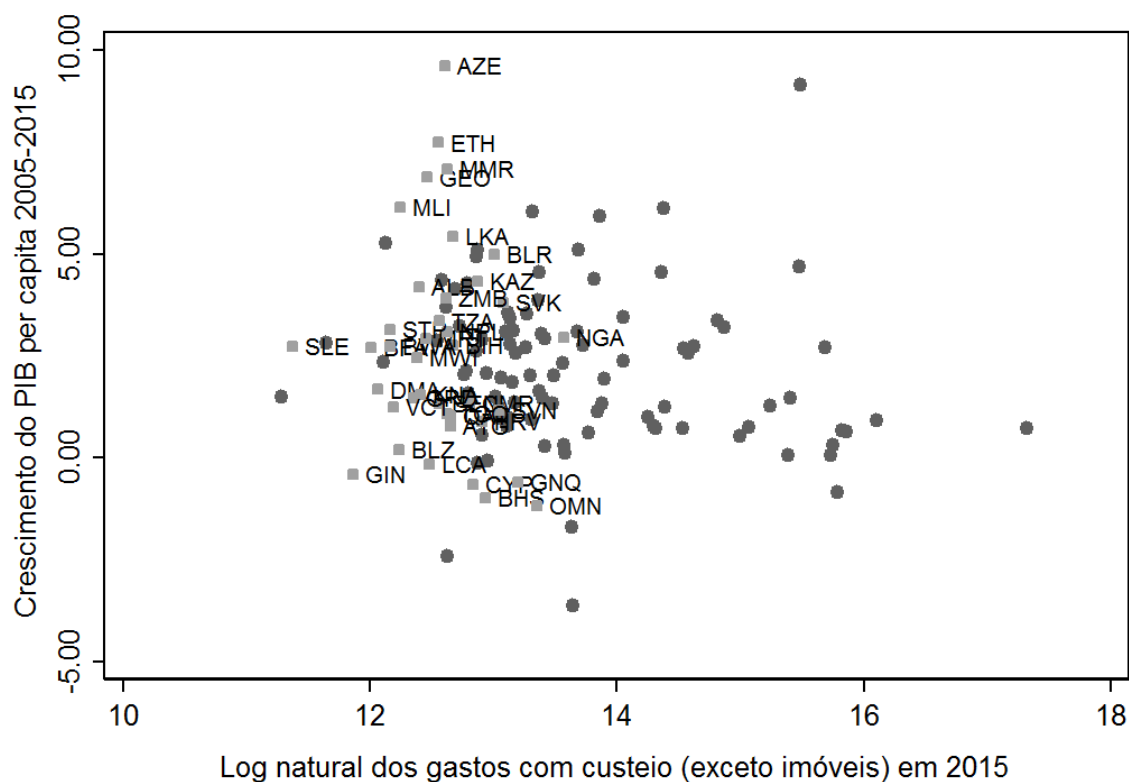


SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

No que se refere ao comércio exterior, nota-se pelo gráfico 8 que após a abertura das embaixadas houve uma melhoria marginal nos resultados agregados do comércio. Mas a dispersão é muito grande e, de modo global, o investimento nas novas embaixadas possivelmente não cobrem os retornos econômicos auferidos pelo Brasil. Os dados do Brasil, bem como a experiência de países como Alemanha e Canadá, não nos leva a crer que há causalidade entre a presença de embaixada e resultados econômicos. O gráfico 8 compara o total das exportações antes (1995-2002) e depois (2003-2015) da abertura de embaixadas¹¹.

Gráfico 7

Novas embaixadas: crescimento do PIB e gastos com custeio



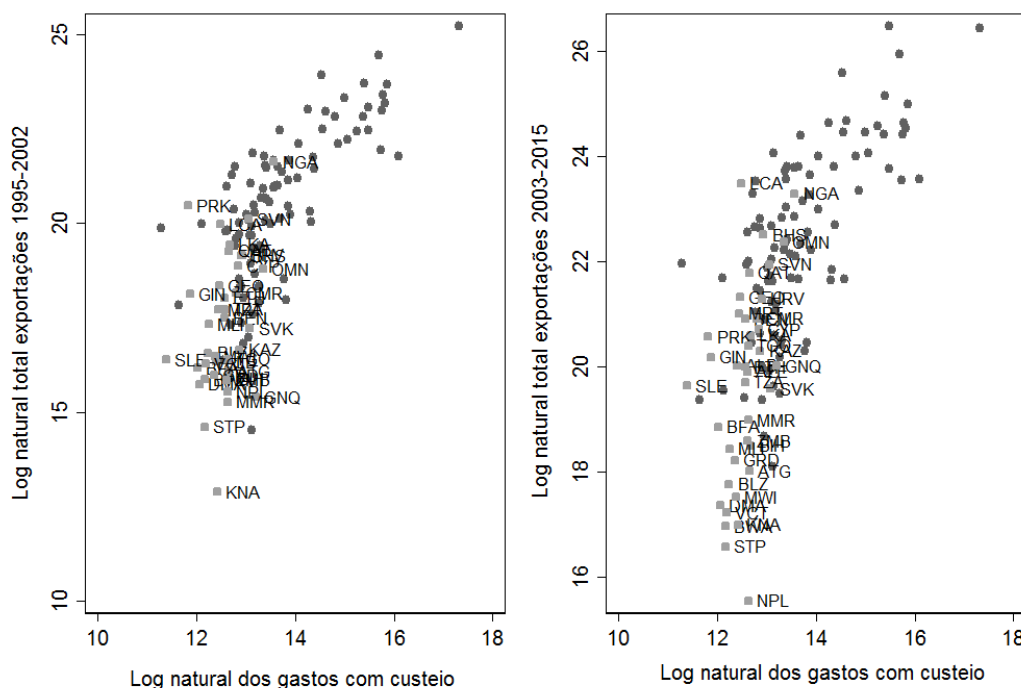
¹¹ Os dados não estão controlados por outras variáveis que talvez possam explicar tais diferenças. O gráfico não sugere causalidade, apenas uma baixa correlação entre abertura de embaixadas em um país e desempenho de exportações brasileiras para tal país.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Gráfico 8

Novas embaixadas: exportações antes e depois de 2003



Não foi feita uma avaliação política ou geopolítica da abertura das novas embaixadas, até porque seriam necessários dados adicionais do Itamaraty para que fosse possível leva-los em consideração. Mas, segundo os dados apresentados acima, parece evidente que foi aberta uma quantidade excessiva de embaixadas nos últimos anos. Ressalta-se que Brasil abriu postos diplomáticos em países estratégicos para a política externa nacional, tais como Etiópia, Nigéria, Cazaquistão ou Eslováquia. Entretanto, talvez caiba uma análise mais precisa sobre a quantidade de embaixadas para que os custos caibam no orçamento do MRE, em um momento de ajuste fiscal.

Os servidores do quadro do MRE, como destacado no documento, lotados nas repartições diplomáticas e consulares no exterior, assim como os militares, têm sua remuneração fixada de acordo com a Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, e com o Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973. A remuneração é baseada em critérios hierárquicos das carreiras do Serviço Exterior Brasileiro e no custo de vida de cada cidade-



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

sede de repartições no exterior. Assim, a remuneração de um iniciante na carreira, Terceiro-Secretário, em uma grande cidade como Nova York, por exemplo, difere daquela a ser recebida em uma cidade onde o custo de vida é muito mais modesto, como La Paz, considerando a mesma classe.

Quanto aos auxiliares locais dos postos no exterior, atualmente, há 3.264 auxiliares locais, de diferentes nacionalidades, contratados pelas repartições diplomáticas e consulares do Brasil no exterior. Desse número, cerca de um terço é constituído por brasileiros. O auxiliar local desempenha as funções técnicas, administrativas e de apoio descritas no art. 5.2.1 da Portaria nº 420, de 25 de abril de 2011. O auxiliar local, nos termos do art. 56 da Lei nº 11.440, de 2006, é admitido para prestar serviços ou desempenhar atividades de apoio que exijam familiaridade com as condições de vida, os usos e os costumes do país onde esteja sediado o Posto.

O auxiliar desempenha, ainda, função de elo entre a Chancelaria e a comunidade local. Ele deve, necessariamente, dominar o idioma local ou estrangeiro de uso corrente no país, conforme exigência da Lei nº 11.440, de 2006, e residir no país em que está sediada a repartição (por isso, é também chamado de “contratado local”), bem como ter permissão para o exercício de atividade remunerada no país. O salário do auxiliar local é fixado de acordo com o art. 5.8 da Portaria nº 420, de 2011, o qual leva em conta as condições de mercado e da legislação locais como parâmetro para a fixação.

Os direitos trabalhistas e previdenciários dos auxiliares locais regem-se pela legislação do país em que foram contratados. É garantida ao auxiliar local assistência médica, extensível aos seus dependentes. Caso o auxiliar local brasileiro não possa, em razão de norma local, filiar-se ao sistema previdenciário do país de domicílio, será inscrito na previdência social brasileira, conforme determina o art. 57, § 1º da Lei nº 11.440, de 2006, e do art. 17 do Decreto nº 1.570, de 21 de julho de 1995.

A folha de pagamento do MRE no exterior foi em 2015 de 310,2 milhões de dólares. Há 5,296 funcionários do MRE e de contratados locais trabalhando nas representações diplomáticas. A média por posto é de 23 funcionários. Desde total, os



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

funcionários de carreira do Itamaraty somam 2,032, sendo que o total de diplomatas é de 731. A média é de 9 funcionários do Itamaraty por representação, sendo 3 desses diplomatas.

Há 1.080 servidores de Oficial e de Assistente de Chancelaria trabalhando nas representações brasileiras no exterior, sendo que cada posto tem, em média, 4 a 5 servidores. Os outros 3.264 funcionários no exterior são contratados locais, sendo que cada posto tem, em média, 14 funcionários.

O governo brasileiro gastou com contratados locais no exterior em 2015 91,3 milhões de dólares, sendo que o gasto médio por posto foi de 404 milhões de dólares. Os gastos com servidores do Itamaraty no exterior foram de 105,1 milhões de dólares em 2015.

Na média, para cada diplomata, há 1,5 oficial de chancelaria e 4,5 contratado local trabalhando nas representações diplomáticas brasileiras ao redor do mundo. Os cargos dos Chefes de Posto são variados: i) um Embaixador não integrante das carreiras do Serviço Exterior Brasileiro; ii) 142 Ministros de Primeira Classe; iii) 58 Ministros de Segunda Classe; iv) 4 Oficiais de Chancelaria; v) 14 Encarregados de Negócios.

Sobre os imóveis, o MRE informou a existência de imóveis próprios nacionais e registram os valores gastos com aluguéis em localidades onde o Ministério não dispõe de imóveis para abrigar as suas representações no exterior. Segundo as informações enviadas, o MRE mantém 140 imóveis próprios nacionais no exterior para abrigar a rede de missões diplomáticas e consulares brasileiras. Os demais 321 imóveis, que abrigam, além de chancelarias, repartições consulares, residências oficiais de Chefes de Posto (Embaixadores) e os centros culturais brasileiros no exterior, são alugados. Os contratos de locação obedecem a legislação do país sede da missão e os parâmetros do imóvel são definidos de acordo com ampla pesquisa de mercado, verificação do custo de vida local, localização dos bairros diplomáticos e avaliação de aspectos políticos de representação diplomática.

Os contratos são examinados por advogado local e pela Consultoria Jurídica do Itamaraty (AGU), que analisa os documentos à luz da leis e princípios que regulamentam



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

a administração pública brasileira. Os valores são fixados em dólares norte-americanos ou na moeda local, segundo a praxe do mercado imobiliário do país em questão. O período dos contratos varia de 1 a 5 anos, mas há também a possibilidade de aluguéis serem realizados por meio de contrato de “leasing” de longa duração.

Com relação aos gastos com custeio e com Tecnologia da Informação (TI), foi destacado que as verbas de custeio dos Postos no exterior são utilizadas para a cobertura das seguintes despesas: serviços básicos como água, eletricidade, gás, calefação, telefonia, segurança, limpeza, manutenção de elevadores, assessoria jurídica, assessoria contábil, despesas postais, reparos e consertos de máquinas e aparelhos, reparos e consertos em geral, como manutenção dos imóveis, dentre outros serviços prestados por pessoas físicas ou jurídicas; materiais de consumo, tais como material de escritório, combustível para veículos oficiais, gêneros alimentícios para recepções oficiais, jornais e periódicos, material de limpeza; aquisição de passagens de trem e ônibus, trechos aéreos não passíveis de emissão pela agência central contratada no Brasil, taxas aeroportuárias e outras despesas de locomoção e custeio de serviços de tecnologia da informação.

A informação enviada pelo Itamaraty assinala não haverem sido incluídas despesas destinadas às atividades finalísticas mais específicas do Ministério, tais como Promoção Comercial, Difusão Cultural e Cooperação Internacional, mas somente aquelas relativas ao funcionamento dos Postos no exterior e concernentes à atividade finalística principal de representação e presença diplomática e consular, por meio de ações orçamentárias relativas a Relações e Negociações Bilaterais e Relações e Negociações Multilaterais.

Por meio do Requerimento, foram solicitados dados relativos aos gastos totais por Posto no exterior por período de 20 anos, de 1995 a 2015. O Itamaraty esclareceu que em 1995 não dispunha de sistemas gerenciais informatizados que permitissem a organização dos dados em questão. Esclareceu, ademais, que mesmo nos dias de hoje, os sistemas existentes não facilitam a organização das informações no formato desejado, tendo sido necessário colher dados de seis unidades diferentes a fim de preencher a planilha base



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

solicitada no item I do Requerimento de Informação nº18, de 2016-CRE, a respeito de dados detalhados de gastos de todos os Postos no exterior no exercício de 2015.

Para os exercícios anteriores a 2015, foram utilizadas as informações do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), que dispõe de informações a partir de 2006. Até o ano de 2007, devido a problemas técnicos relativos a peculiaridades operacionais do Itamaraty, especialmente o fato de operar no exterior em diferentes moedas estrangeiras, as Repartições Diplomáticas e Consulares não estavam interligadas ao SIAFI. Até então, todos os recursos destinados aos Postos no exterior eram primeiramente encaminhados ao Escritório Financeiro do MRE em Nova York, que viabilizava o envio dos recursos aos Postos por meio das contas bancárias no Banco do Brasil.

Para o exercício de 2006, conseqüentemente, foi possível apresentar o volume de recursos registrado pelo Escritório Financeiro, que engloba a totalidade dos recursos de todos os Postos existentes naquele ano. Nesse montante estão incluídas as despesas com o funcionamento dos Postos, tais como aluguéis, serviços básicos, contratados locais e material de consumo. Mas igualmente os gastos com a realização de atividades de promoção comercial, difusão cultural, cooperação humanitária, dentre outras atividades. Nesse montante estão incluídas também as contribuições a organismos e organizações internacionais que, naquele exercício, estavam sob a responsabilidade do MRE.

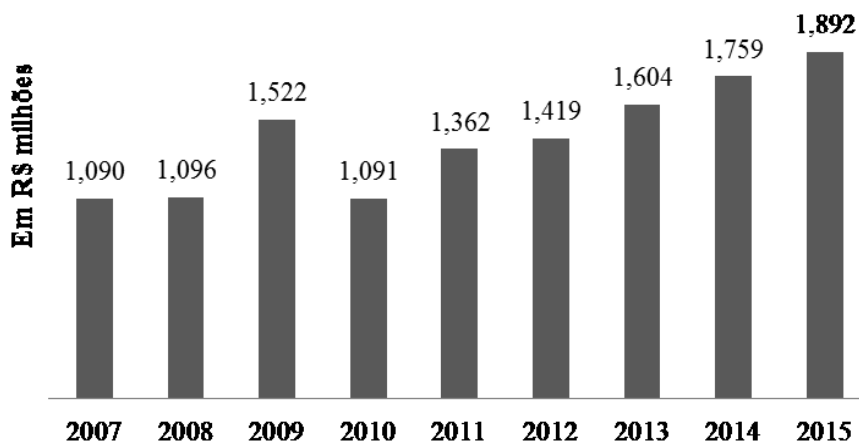
Ressalte-se, ademais, que não estão incluídos nos gastos normais dos Postos no exterior no SIAFI os recursos relativos ao pagamento dos servidores do Quadro do MRE já lotados, cuja remuneração mensal é paga diretamente em suas contas-salário individuais mantidas junto ao Banco do Brasil nos Estados Unidos da América. O Ministério já incluiu, conforme os dados apresentados, 81 unidades gestoras no exterior e os demais 145 Postos continuam a receber recursos por intermédio do Escritório Financeiro em Nova York. Os recursos destinados registrados para esse escritório ao longo do período de 2006 a 2014 correspondem à totalidade de recursos destinados aos Postos não interligados ao SIAFI (28 postos estão ligados ao SIAFI. Vide dados no gráfico 9). A variação cambial é, segundo reporta o Itamaraty, o principal problema a afetar hoje o orçamento do MRE.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Gráfico 9

Gasto total dos postos diplomáticos do Brasil no exterior



Em outra planilha mais detalhada, o MRE informou que os gastos com custeio no exterior, exceto aluguéis, foram de 196,4 milhões de dólares¹² em 2015. O gasto médio por posto em custeio foi de 868,9 mil dólares. Os gastos com aluguel de imóveis oficiais no exterior foram de 63,9 milhões de dólares em 2015. O gasto médio por posto foi de 282,7 mil dólares.

No gráfico 10 é possível observar a relação entre: gastos de custeio das representações diplomáticas do Itamaraty no exterior, crescimento médio do PIB dos últimos dez anos nos respectivos países e PIB de 2015 (proporcional ao tamanho do círculo). Ressalta-se que os gastos do MRE estão mais concentrados em regiões tradicionalmente de renda mais elevada, porém com menor dinamicidade econômica nos últimos 10 anos. Embora este gráfico não mostre o peso político de cada país, é possível ter uma ideia da correlação entre a alocação de infraestrutura diplomática por país e dinâmica econômica global recente.

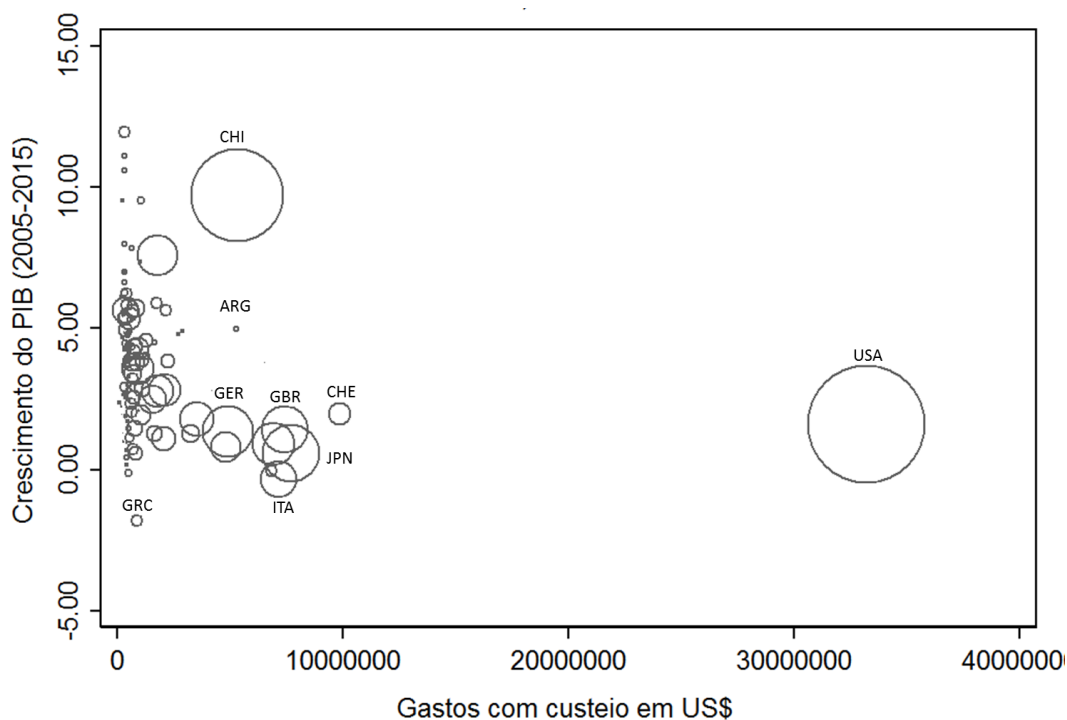
¹² Taxa de câmbio utilizada pelo MRE foi de 3,50 R\$/US\$.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Gráfico 10

Crescimento do PIB, gastos com custeio e PIB



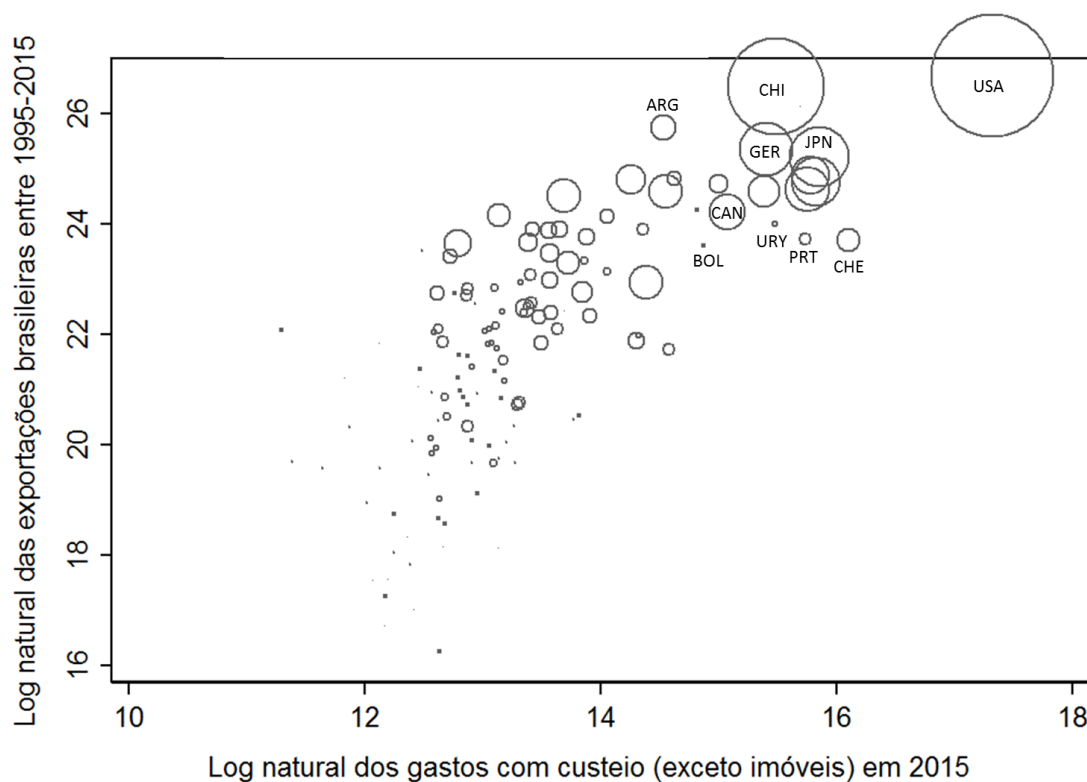
Já no gráfico seguinte (11), utiliza-se a correlação entre as exportações brasileiras nos últimos vinte anos, gastos de custeio em 2015 (exceto imóveis) e PIB de 2015 (proporcional ao tamanho do círculo). É possível observar que na mesma faixa de exportações e países equivalentes em termos de renda, há uma variabilidade significativa nos gastos de custeio. Se por um lado, isso pode ser devido à presença de organismos internacionais nesses países (a exemplo do Quênia, onde se localiza o a sede do Programa das Nações Unidas para o Meio ambiente (PNUMA)), por outro lado, em um contexto de ajuste fiscal, essas diferenças mereceriam uma análise mais pormenorizada, inclusive calibrando variáveis políticas.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Gráfico 11

Exportações brasileiras, gastos com custeio e PIB



O MRE também informou que os serviços consulares cartoriais incluem atos notariais, emissão do Cadastro de Pessoa Física (CPF), documentos de viagem e prestação dos serviços entre estrangeiros ou brasileiros. Por essa razão, foram classificados como atendimento a brasileiros em 2015.

No total, 3,1 milhões de brasileiros vivem no exterior. O número dos atendimentos consulares em 2015 foi de 971 mil, sendo que a média por posto foi 5,1 mil. 66% dos atendimentos foram referentes a atos notoriais, 27% relativos a documentos de viagem, 5% para registros civis e 2% para fazer CPF. O número de estrangeiros atendidos por ano (vistos) foi de 292 mil pessoas, sendo a média por posto de 2.698 e a mediana de 483.

Ainda sobre os investimentos em tecnologia da informação (TI) feitos nos últimos cinco anos com o objetivo de redução de custos e segurança no fluxo dos dados, o



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Itamaraty informou que, na década de setenta, o desenvolvimento dos primeiros sistemas informatizados de comunicação com a rede de postos no exterior, projeto este que deu origem ao Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações (CEPESC), hoje subordinado à ABIN (Agência Brasileira de Informação), que implementou os primeiros sistemas de criptografia de Estado para as comunicações da Secretaria de Estado com sua rede de postos no exterior. Os investimentos em TI no Itamaraty correspondem a 2% a 3% do orçamento global de custeio/investimento do Ministério, na busca da garantia da segurança e confiabilidade das comunicações com os postos no exterior.

Especificamente sobre investimentos em postos no exterior, o Itamaraty informou que entre 2011 e 2015, foram despendidos um total de 26,8 milhões de dólares (média de 5,4 milhões de dólares por ano, ou 23,6 mil dólares por posto/ano) em equipamentos, sistemas e softwares, acesso à internet, e serviços de manutenção e suporte à rede de 227 postos no exterior. Dentre esses gastos destacam-se a renovação periódica de equipamentos, instalação de rede Voip em 100 postos, que permite a comunicação de voz via internet gratuita com a Secretaria de Estado, e a Rede Mundial Itamaraty, já instalada em 20 missões diplomáticas e consulares, que permite o acesso irrestrito pelo posto, por meio de canal criptografado, a todos os bancos de dados da Secretaria de Estado, inclusive os sigilosos.

Dentre os contratos de desenvolvimento para reduzir custos e aumentar a segurança e eficiência de sistemas, o Itamaraty realça os seguintes projetos empreendidos nos últimos anos:

- i) Novo sítio eletrônico do MRE na internet;
- ii) Padronização de todos os sítios eletrônicos dos postos em um único formato (*kit-web*), hospedados nos servidores centrais em Brasília e não mais no exterior, eliminando o custo de desenvolvimento e hospedagem;
- iii) Criação da “Diplopédia”, ferramenta colaborativa no formato *wiki*, localizada na intranet do Ministério para a gestão do conhecimento e de informações;



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

- iv) Reformulação da intranet do MRE (denominada Intratec), para compartilhamento mais ágil e seguro de informações corporativas;
- v) Criação do primeiro módulo do projeto GED (gestão eletrônica de documentos), que substituirá a correspondência impressa pela eletrônica;
- vi) Desenvolvimento de novo sistema de comunicações, em software livre, com criptografia de Estado para substituir o atual sistema (previsão para começo de testes final de 2016).

3.3.2- Problemas identificados em postos no exterior

Ainda sobre os postos no exterior, convém lembrar que, em 14 de maio de 2015, o Plenário da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal deliberou no sentido de, com base no art. 383, IV, do Regimento Interno do Senado Federal, exigir que seja juntado relatório de gestão do Chefe de Posto ao final de sua missão à mensagem presidencial que encaminha a esta Casa a indicação de chefe de missão diplomática permanente que o sucederá.

Cuida-se de material bastante rico e que não poderia deixar de ser examinado no âmbito desta avaliação de política pública, uma vez que constituem fonte para conhecimento da real situação do cotidiano da diplomacia brasileira. Desse modo, a seguir serão apresentados os problemas identificados pelos chefes de posto durante o tempo de suas missões, os quais invariavelmente dizem respeito a questão de restrições orçamentárias, e, no caso das organizações internacionais, há queixas com relação aos atrasos no pagamento das contribuições brasileiras. Cumpre registrar que se trata de apenas alguns exemplos, colhidos no período de maio de 2015 a setembro de 2016.

- Tegucigalpa

O relatório abrange de junho de 2010 a junho de 2015:

“XIII - Dificuldades encontradas A principal dificuldade enfrentada pelo Posto nos últimos dois anos reside na lotação deficitária de funcionários diplomáticos em missão permanente. Resulta difícil para o Embaixador, único diplomata do Posto, desempenhar as atividades oficiais de representação, especialmente a participação em reuniões e eventos organizados pelo governo



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

local, e acompanhar todos os assuntos relevantes de interesse da política externa brasileira. Entretanto, a partir de agosto de 2015, o Posto contará com a colaboração de um Conselheiro do Quadro Especial, em missão permanente, que ajudará no desempenho pleno das tarefas da Embaixada e permitirá ao Chefe do Posto o usufruto de benefícios como afastamentos quadrimestrais e férias. Um fator importante que poderá estimular a remoção de funcionários do quadro do serviço exterior em missão permanente é a queda nos índices de criminalidade no país.” (Disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/169642.pdf>)

- Organização dos Estados Americanos (OEA)

Foi destacado:

“90. A quota definida para o Brasil foi de 12,427%, com validade para o triênio 2015-2017, e passou a ser de US\$ 10.289.300,00. Com isso, o País tornou-se o segundo maior contribuinte da Organização, superando o Canadá, considerando-se que o orçamento regular da OEA totaliza, para o próximo ano, cerca de US\$ 84 milhões. Atualmente temos um débito de pouco mais de 18 milhões com a Organização.” (Disponível em <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=168843&tp=1>)

- Cotonou

Em relatório datado de 29 de julho de 2015, destacou-se:

“Entre os desafios relatados ao longo deste expediente, ressalto minha crença de que a baixa lotação de servidores públicos brasileiros representa o maior deles. Em um momento em que as atenções do Benim se voltam para o pleito eleitoral, a análise das inevitáveis mudanças no cenário político demandará tempo considerável, a ser compatibilizado com a administração financeira, com a administração de recursos humanos, com a promoção comercial, a cooperação e o atendimento consular. Os incidentes envolvendo a emissão de vistos orientados por documentação fraudulenta é sintomático do problema. Acompanhar com a extrema atenção que o assunto requer é, por vezes, um exercício incompatível com as demais atividades da rotina da Embaixada.

No que toca à área comercial, seria oportuna a retomada de missões de promoção de empresas e produtos brasileiros no golfo da guiné, bem como o envio de material de divulgação a respeito das feiras e eventos que são realizados no Brasil. A última missão da APEX na região data de 2010. Além disso, a interrupção da ligação direta entre o Togo e São Paulo impactou diretamente o fluxo de beninenses interessados em adquirir roupas e bens não duráveis para a revenda no Benim. O estabelecimento de rota aérea alternativa para o golfo da guiné tenderia a reverter esse processo e impulsionar as trocas comerciais.

As restrições orçamentárias cada vez mais severas são outro fator de preocupação. Sobram poucos recursos para que se apoie ou se promova, sob o patrocínio do Brasil, eventos na Embaixada e na Residência oficial que



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

permitam aproximar o corpo diplomático dos atores políticos e culturais importantes do país. Além disso, como citado, temos estado distante de eventos que trabalham a identidade cultural entre o Brasil e o Benim, deixando essas iniciativas progressivamente a cargo da sociedade civil local.” (Disponível em <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=177429&tp=1>)

- Cingapura

O relatório traz um panorama detalhado sobre a situação do posto:

“IX- ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE

Simplificarei o capítulo sobre Administração em três partes: pessoal, controle de despesas e imóveis.

Ao assumir minhas funções, encontrei duas distorções na questão de pessoal. Eram, basicamente, salários defasados e horas extras. De fato, alguns funcionários moravam em quartos alugados em imóvel com outras famílias, por não poderem arcar com o aluguel inteiro, ou vendiam quitutes para complementar a renda. Além disso, as horas extras dos motoristas eram utilizadas ao máximo. Em meu primeiro ano, tomei como meta atacar esses pontos e, em menos de seis meses de Posto, apenas com a gestão ativa de pessoal, zerei o pagamento de horas extras. Em paralelo, consegui, junto à Secretaria de Estado, aumento de 50% linear sobre o salário de todos os contratados locais, que agora trabalham satisfeitos e estimulados.

Tendo em vista os consecutivos cortes no orçamento do Itamaraty, sobretudo nos últimos dois anos, atuei de modo vigilante no controle de cada despesa da Embaixada, para economizar recursos que poderiam faltar ao final do exercício. Tendo a Secretaria de Estado alertado, desde 2014, sobre a impossibilidade de reforço de dotação para fins de encerramento de exercício, o rigoroso controle das despesas era fundamental. Como havia atraso no envio das parcelas mensais de manutenção do Posto, a Embaixada fechou as suas contas do exercício fiscal de 2014 com apenas 11 parcelas mensais. A 12ª parcela somente foi liberada mediante comprovante de despesa pendente de 2014, o que não era o caso da Embaixada em Singapura.

Exemplo claro das medidas de aprimoramento de gestão adotadas foi o corte sistemático de linhas de telefonia celular. Antes mesmo do recente decreto que limitou o uso desse serviço, promovi unilateralmente sua redução gradual. Quando assumi, o Posto contava com treze linhas de telefonia celular. Praticamente todos os funcionários, do quadro permanente ou contratados locais, tinham linha paga pela Embaixada. Como é bastante onerosa a rescisão contratual em Singapura, precisei esperar os vencimentos graduais dos contratos. Hoje, há apenas quatro dessas linhas funcionando.

Por fim, quanto à gestão dos imóveis, ambos alugados, houve dois fatos relevantes. Nos primeiros meses após minha chegada, percebi que o espaço físico da Chancelaria não era suficiente para suas atribuições e para o grau de representatividade e importância do Brasil. A Embaixada contava apenas com 377m², que deveriam acomodar doze funcionários. Os Setores Comercial e



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Consular tinham de dividir minúscula sala de espera e os arquivos acumulavam-se espalhados por toda a Embaixada, onde houvesse lugar.

Sou mais uma vez grato pela sensibilidade da Secretaria de Estado em ter concedido, a meu pedido, o aumento de espaço físico da Chancelaria. Com isso, a Embaixada pôde contar, já em meu segundo ano à sua frente, com adicionais 149m², onde foi instalado o novo Setor Consular, além de espaço polivalente, utilizado para, como já dito, exposições culturais diversas, seminários comerciais, reuniões de trabalho de delegações e da comunidade local, realização de eleições entre outros.

Outro fato relevante foi a renovação, em outubro de 2015, do contrato da Residência Oficial, em contexto difícil, tendo em vista as restrições orçamentárias. Após duras negociações, consegui desconto de 20% sobre o último contrato, de modo que pude, a um só tempo, atender às determinações da Secretaria de Estado quanto à redução da despesa com aluguel e evitar gastos com mudança e guarda de bens móveis, caso as negociações não tivessem sido frutíferas.” (Disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/182543.pdf>)

- Kiev

O relatório de gestão contém as seguintes informações:

“... Tendo em vista que o Posto nunca esteve plenamente lotado, e que mesmo com todos os cargos preenchidos existiriam apenas sete servidores do quadro, foi necessária a criação de uma situação excepcional, que não é a ideal, onde contratados locais se tornaram responsáveis pela conformidade dos lançamentos contábeis no novo sistema.

134. Desse modo, recomendo especial atenção ao meu sucessor para a questão da lotação do Posto, que durante toda minha missão, nunca esteve plenamente preenchida, apesar de esforços terem sido realizados nesse sentido.

...

136. ... ciente das dificuldades financeiras pelas quais o Brasil tem passado desde 2014, e do princípio da economicidade, iniciei junto com meus colaboradores, esforços de renegociação dos valores pagos pelos aluguéis da Residência e Chancelaria, que são pagos em dólares americanos.” (Disponível em <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=187879&tp=1>)

- Díli

Foram feitas as seguintes considerações:

“Tendo enumerado os diversos projetos de cooperação em andamento e percorrido brevemente sobre sua importância para o prestígio do Brasil neste novo país, devo mencionar que, como se poderia esperar, a atual conjuntura



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

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.” (Disponível em <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=187887&tp=1>)

- Libreville

Sobre a situação da Embaixada em Libreville, sobre o período de 2012 a 2016, o relatório trouxe detalhes acerca dos impactos das restrições orçamentárias, como se pode observar adiante:

“O fato é que as nossas ‘oscilações’ e ‘inconstâncias’ causam um elevado grau de ‘desconcerto’ nos nossos interlocutores locais. Como exemplos concretos desse ‘desapontamento’ local quanto ao estado atual das relações bilaterais podem ser citadas as negativas brasileiras aos pedidos gaboneses de cooperação no setor agrícola (denegações é bem verdade justificadas pelas restrições orçamentárias que afetaram, nos últimos anos, a Administração Pública brasileira, assim como pelas deficiências formais e conceituais na formulação das propostas gabonesas).

b) Plano micro:

Numa abordagem micro, o novo Embaixador deverá obrigatoriamente lutar para reforçar o quadro de funcionários do Posto, atualmente muito desfalcado, o que penaliza sobremaneira o bom desenvolvimento dos nossos trabalhos.

Desde março de 2014, encontro-me só, sem um segundo (ou terceiro) diplomata, e nem sequer conto com a ajuda de um Oficial de Chancelaria. Trabalhar sozinho, sem a ajuda de outro diplomata, e de um corpo de funcionários capaz, ágil e motivado, é muito difícil e contraprodutivo para os interesses brasileiros. Essa situação, num país onde a atividade protocolar de um Embaixador é muito intensa, prejudica o fluxo, a quantidade e até mesmo a qualidade das informações enviadas pelo Posto para a Secretaria de Estado. Retarda igualmente o tempo de resposta às solicitações vindas de Brasília.

Sofremos, desse modo, inúmeros problemas derivados, por exemplo, do acúmulo de trabalhos de tradução de todo tipo, como os pedidos de apoio do Governo gabonês às candidaturas de brasileiros a cargos em organizações internacionais; as respostas a solicitações de empresas brasileiras interessadas em exportar para o Gabão; e os serviços de contabilidade do Posto.

Esse último ponto é de extrema fragilidade, pois conto hoje com uma única pessoa na contabilidade e peço diariamente a ajuda de Deus para que não aconteça nada de grave e anormal nesse setor. Quando o responsável pela



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

contabilidade sai de férias, ou fica doente, o Posto passa a viver clima de apreensão.

A questão, porém, não diz respeito apenas à quantidade de funcionários, mas sobretudo à sua qualidade. É fundamental poder contar com funcionários capazes, trabalhadores e motivados, o que, infelizmente, não é a regra em países sabidamente ‘difíceis’ e ‘complicados’ como o Gabão.

Desse modo, aconselho ao novo Embaixador reforçar, tanto de modo quantitativo como qualitativo, a sua futura equipe.

Segundo um provérbio chinês, ‘A pobreza sufoca a ambição’. Nessa linha de raciocínio, aventuro igualmente afirmar que ‘A pobreza de meios pauperiza a nossa política africana’, criando um abismo entre o voluntarioso discurso retórico que afirma ser a África uma ‘prioridade absoluta da diplomacia brasileira’ e a triste realidade material vivida atualmente pelo Itamaraty. Tal descompasso entre meios e fins, além de nos afastar da ‘justa medida’ em termos de política externa africana, acabará, caso não revertida, nos condenando à insignificância nesta parte do mundo tão próxima do Brasil e dos brasileiros.” (Disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/196020.pdf>)

- Buenos Aires

Foram as seguintes as considerações:

“155. A cooperação científico-tecnológica bilateral demanda acompanhamento contínuo e carece dos instrumentos financeiros necessários para elevar o patamar de ambição e execução dos projetos conjuntos. Entre outros percalços, restrições orçamentárias do Brasil dificultaram o regular andamento da agenda bilateral acordada. O Centro Brasileiro- Argentino de Nanotecnologia está entre as iniciativas que praticamente não avançaram, em razão de atrasos e dificuldades da parte brasileira.

156. As restrições orçamentárias brasileiras também são a maior dificuldade para a evolução dos dois principais projetos nas áreas nuclear e espacial, o reator multipropósito brasileiro e o satélite SABIA-Mar. Ambos permaneceram praticamente paralisados desde meados de 2014, por falta de liberação de recursos.

...

160. A principal dificuldade encontrada pelo setor cultural é a falta de recursos, dos quais dependem, inevitavelmente, realizações culturais de real impacto, em uma cidade com tanta oferta cultural como Buenos Aires. A limitação de recursos atinge, ademais, a promoção cultural nas várias províncias do país.

161. A embaixada passou por severos ajustes de ordem orçamentária para adequar-se às crescentes restrições financeiras da Secretaria de Estado. A consequência prática foi a reformatação de atividades, de modo a lidar também com o quadro de severa inflação prevalecente na Argentina e com os importantes ajustes de tarifas públicas implementados a partir do início deste ano.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

162. Atualmente, a integralidade dos recursos encontra-se comprometida com despesas correntes, sem margem para gastos emergenciais e imprevistos, frequentemente vultosos em vista da dimensão do posto.” (Disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/194345.pdf>)

- Kuaite

Foi assinalado o que se segue:

“43. As restrições orçamentárias impossibilitaram a realização de missões consulares itinerantes ao Bareine. Os inúmeros atendimentos consulares registrados foram administrados à distância, pois, na maior parte dos casos, houve dificuldade no acionamento do Cônsul Honorário.

44. Com relação à administração do Posto, a orientação com vistas à economicidade prevaleceu, em sintonia com as diversas instruções recebidas e com a conjuntura financeira adversa. As dotações do Posto encontram-se em patamar mínimo, contando apenas com serviço básico de limpeza, manutenção e de segurança com apenas um agente local não armado, durante o horário de expediente.

45. O esforço para economizar abrangeu a renovação dos contratos de aluguel da Residência e da Chancelaria e a redução drástica dos serviços telefônicos ao número mínimo de linhas necessárias. Há um único telefone celular oficial, colocado à disposição e controlado no Setor Consular, para plantão de assistência a brasileiros(as) em situação de risco ou emergência. 46. Do ponto de vista de lotação de pessoal, a carência absoluta de servidores do quadro no Posto dificulta a concentração dos dois diplomatas (Chefe do Posto e a Ministra-Conselheira) em questões mais substantivas, como o desenvolvimento de projetos na área cultural, por exemplo. Existem possibilidades claras de cooperação e intercâmbio em distintas áreas, mas o planejamento e a execução dos projetos demandam tempo, pessoal e recursos, o que é a limitação atual da atividade diplomática no Posto.” (Disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/197390.pdf>)

- Organização das Nações Unidas (ONU)

O relatório consignou o que se segue:

“58. Devo registrar, por fim, o desafio representado pela dificuldade de o Brasil manter-se em dia com suas contribuições para a Organização. As dívidas remontam a 2013 e superam hoje US\$ 410 milhões. O País, hoje o 7º maior contribuinte da ONU, figura como segundo maior devedor, atrás apenas dos Estados Unidos, responsáveis pela maior parcela do orçamento e cujo atraso tem, frequentemente, motivações políticas. A situação de inadimplência, caso persista, ameaçará afetar negativamente a imagem e minar a credibilidade do Brasil em todo o sistema das Nações Unidas. O pagamento sistematicamente tardio e limitado ao montante necessário para evitar a perda do voto, como vem ocorrendo nos últimos anos, é prática desaconselhável,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

tanto do ponto de vista político como financeiro.” (Disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/197904.pdf>)

- Washington

Até mesmo a Embaixada em Washington foi afetada. Confira-se:

“26. Na dimensão da diplomacia federativa, vertente indispensável e tradicional do trabalho da Embaixada, tendo em vista o alto grau de autonomia e a diversidade de interesses dos governos estaduais, realizei duas visitas de trabalho ao estado da Califórnia e a Nova York, com foco na agenda de comércio e investimentos, em particular em setores de alta tecnologia. Por razões de ordem estritamente orçamentária, não foi possível manter o planejamento de viagens do chefe do posto e tampouco enviar funcionários diplomáticos em missões a outros estados da União, conforme tem sido a prática do posto, o que, entendo, será retomado uma vez normalizada a situação orçamentária.

...

44. Em contexto de severas restrições orçamentárias, que afetaram a capacidade do posto de promover atividades culturais, a Embaixada intensificou a busca de parcerias com produtores locais e instituições públicas e privadas interessadas em apoiar ou associar-se a iniciativas de difusão da cultura brasileira, em suas mais diversas manifestações, de maneira a racionalizar recursos e manter presença e visibilidade do Brasil na cena cultural e artística desta capital.

...

93. Em 2016, guiado pelo imperativo da austeridade orçamentária, busquei o estabelecimento de parcerias com diversos atores da iniciativa privada (NBC4, NBC/Comcast, Coca-Cola, Nike, LATAM Airways, Panasonic, MedStar NHR, Texas de Brazil), com vistas a divulgar os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro.” (Disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/197564.pdf>)

- Pequim

E também a Embaixada em Pequim experimentou os efeitos das restrições orçamentárias:

“33. O estudo do mandarim, idioma que hoje apenas alguns poucos jovens diplomatas dominam, deve continuar a ser estimulado; uma compreensão mais aprofundada da China dependerá cada vez mais de acesso direto a fontes em língua chinesa.

...

58. Um dos entraves à expansão dos investimentos brasileiros na China é a existência de longa lista de setores em que os investimentos estrangeiros são restritos ou proibidos - situação que contrasta com o elevado grau de abertura do mercado brasileiro a investimentos estrangeiros. O caso da



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Embraer é emblemático. A empresa não obteve as licenças necessárias para a fabricação da família de E-jets 170-190 em sua fábrica chinesa de Harbin e viu-se obrigada a convertê-la em unidade de fabricação de jatos executivos Legacy 600/650. O empreendimento tem-se revelado um grande desafio, dada a estrutura tarifária interna e a concorrência de aeronaves adquiridas e registradas no estrangeiro que operam regularmente na China. A Embaixada efetuou gestões no sentido de obter tratamento fiscal adequado, mas não teve êxito até o momento.

...

72. A Embaixada em Pequim prestou apoio a investidores potenciais mediante envio de informações, organização de agenda de encontros no Brasil e realização de apresentações sobre oportunidades de investimento em eventos de maior visibilidade. Foi também elaborado um cruzamento preliminar entre o catálogo de tecnologias e produtos de importação encorajada pelo governo chinês e o relatório da Apex sobre setores selecionados para a diversificação de exportações. 73. Em sua tarefa de divulgação, o a Embaixada tem-se valido de métodos inovadores de mídia, como a conta de ‘Weibo’, espécie de ‘Twitter’ local (o ‘Facebook’ e o ‘Twitter’ não são autorizados na China), para transmitir informações visando a promover a marca-país.” (Disponível em <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=168863&tp=1>)

3.3.3- Iniciativas identificadas nos postos no exterior

Em seguida, ainda com base nos relatórios de gestão apresentados pelos chefes de postos em final de missão, serão destacadas algumas iniciativas que se mostraram eficazes para superar as dificuldades experimentadas, as quais, como regra dizem respeito à otimização dos serviços de assistência consular prestados.

- Copenhague

Segundo o relatório:

“O Setor Consular da Embaixada em Copenhague caracteriza-se por uma atuação abrangente, pois atende, além da comunidade residente na Dinamarca e na Lituânia, brasileiros residentes no norte da Alemanha e em cidades situadas no litoral oeste da Suécia, mais próximas de Copenhague que de Estocolmo. Tendo em vista o contínuo aprofundamento das relações bilaterais, bem como o crescimento das relações comerciais e do fluxo de pessoas, foi dada atenção ao trabalho de conscientização da comunidade brasileira sobre a necessidade de manter atualizada sua documentação. Efetivamente, entre 2013 e 2014, o Setor registrou aumento de 7% na emissão de passaportes, totalizando 568 documentos de viagem concedidos em 2014. Ao longo de 2013 e 2014, foram contabilizados 6.909 serviços e a renda consular registrada foi da ordem de US\$ 347.152,14.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Considerando-se a expectativa de que se mantenha o nível de crescimento dos últimos anos da comunidade brasileira na Dinamarca, e para melhor atender à jurisdição, o Setor adotou, a partir de 2013, rotinas mais modernas, com vistas à facilitação, agilização e desburocratização dos serviços consulares. Instituiu, assim, pequena, mas dedicada, força tarefa para examinar e revisar procedimentos. O correio eletrônico foi escolhido como ferramenta prioritária de comunicação com o público e de triagem documental. Procedeu-se, também, à atualização das informações do website; à intensificação do uso de mídia social, como o Facebook, como instrumento de contato e divulgação em matéria consular; à implementação de sistema de agendamentos para concessão de passaportes e outros serviços; à criação de horário de atendimento telefônico, com otimização dos limitados recursos humanos à disposição, vis-à-vis o crescimento da demanda por serviços e, sobretudo, por informações nos mais diversos níveis; e à adequação dos prazos de processamento para todos os documentos.

No segundo semestre de 2014, a Embaixada empenhou-se na organização e realização, sob a coordenação do Setor Consular, das eleições presidenciais, que tiveram duas seções eleitorais (uma delas agregando terceira seção) e grande afluência de eleitores. A preparação para o pleito, no entanto, iniciou-se já em 2013, mediante intensa campanha junto ao público sobre a importância de manter atualizado o registro eleitoral, que teve como resultado positivo o grande número de brasileiros que regularizaram sua situação eleitoral, entre 2013 e 2014, via alistamento ou transferência de título.

Dentre os projetos do setor para o ano em curso, constam o aperfeiçoamento das práticas com passado de sucesso, maior utilização do correio eletrônico e dos agendamentos, novidades que foram muito bem recebidas pelo público por facilitar o acesso de residentes de fora da jurisdição imediata do Posto, sem prejuízo do atendimento telefônico e presencial. Ademais, atendendo a demandas da comunidade e dos funcionários do Setor Consular, foram enviados esforços junto à Chancelaria local para credenciar a Embaixada como usuária do sistema dinamarquês de débito automático, operação ora em andamento, e que em muito facilitará o pagamento de emolumentos consulares, com a utilização de sistemas de pagamento online e máquina de cartão de débito. Um dos resultados dos estudos efetuados ao longo dos dois últimos anos foi identificar a necessidade de direcionar o trabalho consular ao segmento específico de informação e conscientização da segunda (em alguns casos, terceira) geração de brasileiros aqui radicados a respeito de direitos e deveres do cidadão com problemas documentais, em especial jovens. Outro projeto, portanto, a ser implementado no presente exercício, deverá ser a elaboração de cartilhas de esclarecimento sobre diversos aspectos das legislações dinamarquesa e brasileira, além da organização de uma ou mais palestras e de campanha eletrônica direcionada para jovens em idade de alistamento militar e eleitoral. Este trabalho poderá também abranger brasileiros residentes na Lituânia, caso a missão itinerante ampliada proposta venha a se realizar em 2015.” (<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/168769.pdf>)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Constam do relatório algumas iniciativas tomadas pelo chefe de posto:

“58. Em linha com os novos desafios da diplomacia pública, a Embaixada reformulou os canais de divulgação do Brasil na Espanha e passou priorizar plataformas de comunicação online. Foi criado boletim digital mensal, ‘Panorama Brasil’, que abarca notícias da atualidade política, social e econômica do Brasil, as relações do país com a Espanha e os eventos culturais realizados pela Embaixada. O boletim e outras informações são enviados a base eletrônica de contatos com cerca de 8 mil nomes.

59. Em 2011, foi elaborada uma página do Facebook - que hoje conta com 3980 seguidores - e, recentemente, foi aberto um canal no Youtube. Para a divulgação do Novocine, criou-se uma página web (www.novocine.es), uma página no Facebook - com 1030 seguidores - e uma conta de Twitter - com cerca de 200 seguidores. As páginas no Facebook e no Twitter da Casa do Brasil passaram em 2011 a ser geridos pelo Setor de Imprensa e Divulgação da Embaixada e hoje contam, respectivamente, com 5600 e 840 seguidores.

60. A Embaixada também buscou estreitar o contato com os grandes meios de comunicação espanhol visitando suas sedes, organizando encontros informais, e oferecendo pronta resposta a pedidos de informação ou de entrevistas. Do mesmo modo, buscou-se estreitar a relação com os correspondentes brasileiros em Madri.” (Disponível em <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=168878&tp=1>)

- Bogotá

Consta do Relatório:

“53. A Embaixada é o quinto posto da América Latina e Caribe com maior produção de documentos consulares (mais de 12.000 expedidos por ano). Durante minha gestão, o Setor Consular introduziu diversas inovações que aprimoraram o atendimento e modernizaram a gestão, entre elas a criação de um perfil específico no ‘Facebook’, a adoção de sistemática de avaliação de serviços e o desenvolvimento de atividades conjuntas com a Migração Colômbia, órgão da Chancelaria responsável pelo controle migratório neste país. Fomos a primeira Embaixada, por exemplo, a organizar evento que uniu serviços imigratórios e consulares em benefício exclusivo de comunidade residente estrangeira. Considero importante prosseguir com essas iniciativas, tendo em conta o positivo tratamento dispensado pela Migração Colômbia aos nacionais brasileiros.

54. Embora a comunidade residente seja relativamente pequena (cerca de 3000 pessoas), é elevada a demanda por assistência consular por parte, sobretudo, dos quase 135 mil brasileiros que visitam anualmente o país, tendo sido assistidos, desde que assumi o posto, 201 nacionais com gestões junto a distintas instâncias locais. Contribuiu para a eficácia da assistência consular a capilaridade da rede de consulados honorários subordinados à Embaixada, que estão presentes nas principais cidades (Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena e Medellín), além do Vice-Consulado em Letícia. Nas eleições de 2014, 988 eleitores estavam inscritos na jurisdição da Embaixada, com



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

aumento de 60% em relação ao pleito de 2010. (Disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/197530.pdf>)

- Cingapura

Segundo consta do Relatório, foram adotadas as seguintes práticas:

“X-ASSUNTOS CONSULARES

...

No tocante ao período de processamento de documentos, como o novo Sistema Consular Integrado permite produção de forma mais dinâmica, suspendi processos em dobro, como fotocopiar todos os documentos escaneados, e estabeleci ordem e especialização dos processos, que passaram a ser catalogados e distribuídos por ordem de entrada. Nos dois primeiros meses, enquanto resolvia trâmites atrasados e incompletos, pude diminuir o tempo de processamento de vinte dias para sete, e em seguida para quatro dias. No quarto mês, implantei o sistema de entrega de todo e qualquer documento em 24 horas. Para isso, conto com perfeita simbiose entre o agente de recebimento, o processador, a autorizadora e o funcionário que imprime os documentos.

Criei perfil da Embaixada em mídia social, Facebook, de modo que a colônia brasileira não apenas tem acesso mais rápido a eventos e novidades consulares, que também são publicados na página oficial, como informações referentes às eleições, recebimento de títulos de eleitor, documentos brasileiros encontrados pela polícia local e deixados na Embaixada, dentre outros.

No primeiro semestre de 2012, com a inauguração de novo espaço para o setor consular, foram disponibilizadas máquina pública para preenchimento dos pedidos consulares e sala para entrevistas sobre vistos, regime de bens, aconselhamento documental e jurídico, dentre outros. A sala também é utilizada pelas que desejam amamentar seus filhos e sempre que é necessário dar mais privacidade a um requerente.” (Disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/182543.pdf>)

3.4 - Assistência Consular

3.4.1- Sumário de audiência pública

No intuito de colher subsídios sobre a matéria em avaliação, especificamente sobre o tópico de assistência consular, a Comissão com base no Requerimento nº 17, de 2016, realizou audiência pública, para a qual foram convidados o Embaixador Carlos Alberto Simas Magalhães, Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior do Ministério das Relações Exteriores; o Embaixador do Canadá, Senhor Riccardo Savone; o



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Embaixador da Austrália, Senhor John Richardson e o Senhor Eduardo Matsushita, Presidente da CEO Infinitas.

Estima-se em três milhões o número de brasileiros residentes no exterior e em sete milhões o número de brasileiros que viajam anualmente ao exterior, razão pela qual a questão da assistência consular é merecedora de grande atenção por parte do Parlamento brasileiro.

Segundo informou o Embaixador Simas Magalhães naquela ocasião, o Sistema Brasileiro de Assistência contempla dois tipos de direitos: os direitos de primeira geração, que são os aspectos cartoriais dos consulados, tais como a confecção de documentos, emissão de passaportes e acompanhamento da população carcerária brasileira no exterior; e os direitos consulares de segunda geração, que têm a ver com a promoção de uma política de aproximação com as comunidades brasileiras no exterior. Esta envolve a conformação de conselhos de cidadãos no exterior, compostos por meio de eleição direta dos membros da comunidade brasileira no exterior ou por indicação. Esses conselhos têm por objetivo mobilizar e coordenar as comunidades brasileiras no exterior e contribuir para a melhor inserção do grupo no país de acolhimento.

Nesse contexto, os consulados contam com a participação das igrejas e de outras lideranças presentes na comunidade, para identificar as demandas e necessidades das populações brasileiras no exterior e transmitir tais demandas ao Estado brasileiro. Apesar de todas as dificuldades ressaltadas pelo Embaixador, a Subsecretaria logrou organizar cinco reuniões em Brasília chamadas de “reuniões de brasileiros no mundo”, para as quais trouxe 30 representantes das comunidades brasileiras no exterior. Trata-se de reuniões que atualizam, reveem e propõem planos de ação bienal.

No que diz respeito à deficiência educacional, o Ministério das Relações Exteriores vem implementando, em colaboração com o Ministério da Educação, desde 2010, em quinze (15) capitais, o chamado ENCCEJA (Exame Nacional para a Certificação de Competências de Jovens e Adultos), que oferece preparação para adultos e jovens com mais



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

de 15 anos que desejem obter o certificado de conclusão do ensino fundamental ou, no caso do ENCCEJA exterior, também do ensino médio.

Segundo explicou o Embaixador, há pouco mais de cinquenta funcionários que cuidam de toda a rede consular, com orçamento extremamente limitado, o que os leva, por vezes, a promoverem coletas de dinheiro entre si para atender a população brasileira em dificuldades no exterior. Pela lei orçamentária, a Subsecretaria em questão tem R\$ 78 milhões, mas vem sofrendo cortes em seu orçamento.

Algumas iniciativas mencionadas pelo Embaixador merecem destaque:

- i) Troca do sistema de informática do sistema consular brasileiro no exterior, com pesquisa por nome, integração com a base de dados da Polícia Federal e estatísticas;
- ii) Título NET no exterior: qualquer cidadão brasileiro que queira transferir seu título de eleitor para o exterior ou regularizar sua vida eleitoral via internet poderá fazê-lo;
- iii) Aumento de seções eleitorais no exterior para evitar abstenções;
- iv) Questão de gênero e violência doméstica: foi aumentado o disque 180 no exterior, sendo que a mulher que dele faz uso é atendida por um *call center* que dispõe de todas as informações dos sistemas de amparo e proteção à mulher no país onde ela se encontra;
- v) Lançamento de cartilha sobre violência doméstica e subtração internacional de menores (uma para o público em geral e outra para os agentes consulares, sobre o tipo de orientação a ser dada à mulher brasileira no exterior);
- vi) Criação de *visa centers* na China: em Beijing, Cantão e Shanghai; e
- vii) Disponibilidade de psicólogo e advogado em grande parte dos postos no exterior



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

É importante assinalar que, segundo informou o Embaixador Simas, são arrecadados cerca de US\$ 100 milhões por ano de renda consular que, entretanto, não é revertida para o sistema consular.

Em seguida, falou o Sr. Riccardo Savone, Embaixador do Canadá. Informou que, em 2015, foram abertos cerca de 250 mil processos consulares. Além de serviços corriqueiros, o Ministério de Relações Exteriores canadense também administra situações de aflição, tais como as que envolvem hospitalização, morte, apreensão e detenção e subtração de menor pelo pai.

Segundo relatou o Embaixador, houve grande aumento da demanda, razão pela qual foi necessário adotar uma nova abordagem para a prestação de serviços consulares. Em 2014, elaborou-se estratégia de modernização que busca empoderar os canadenses em viagem, para que possam ajudar a si mesmos, reduzir demandas de rotina e reorientar recursos para processos consulares mais complexos. Foi destacado o enfoque sobre a criança. Os processos consulares envolvendo crianças são, muitas vezes, os mais complexos. Assim, o Canadá criou a unidade consular de crianças vulneráveis, com foco específico na criança canadense, na família e em casos de casamento forçado no exterior. Há também uma abordagem preventiva, consubstanciada no programa de informação ao viajante, serviço que funciona 24 horas por dia, 7 dias por semana, e que oferece assessoria e informes *on-line* para viajantes. Empresas de seguro canadenses atualmente utilizam esses informes quando da avaliação de certas solicitações de prêmio requeridas por viajantes.

Outra iniciativa é a maximização de pontos de serviço e alavancagem de parcerias novas e já existentes para melhorar sua capacidade de prestação de assistência quando há limitações locais de recursos físicos. Nesse sentido, foi percebida a importância de desenvolver parcerias com outros países. Destacou-se que acordos bilaterais e outros mecanismos ajudam a alavancar tais parcerias para que os aliados possam auxiliar em situações em que os recursos do Canadá são limitados. Um exemplo desse mecanismo é o acordo que o Canadá mantém com a Austrália de compartilhamento de serviços consulares.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

O Embaixador canadense lembrou que, há quatro anos, o governo de seu país empreendeu uma série de cortes de despesas em todo o serviço público para reduzir o déficit orçamentário. O objetivo era reduzir custos, sem reduzir a capacidade operacional. O projeto precipitou reformas que deveriam ter sido realizadas há muito tempo. Entretanto, equilibrar cortes no orçamento e, ao mesmo tempo, introduzir iniciativas de modernização pode ser tarefa desafiadora.

A realidade financeira dos ministérios de relações exteriores na atualidade é que o principal impulsionador de custos e despesas são as pessoas, os recursos humanos. Para que tal iniciativa tenha êxito, é preciso que haja um compromisso total, um consenso a respeito do caminho a ser traçado. É necessário que haja um equilíbrio sensível entre a modernização e os esforços de contingenciamento. Houve a implementação de duas inovações institucionais: a fusão da Agência de Desenvolvimento do Canadá ao Ministério das Relações Exteriores, que já abrigava o comércio internacional; a outra consistiu em alguns arranjos colaborativos pelos quais o Canadá se associou a determinados Estados para compartilhar instalações diplomáticas no exterior, com o fim de encontrar sinergias entre os programas internacionais e diminuir custos operacionais.

Uma vez tomada a decisão de fundir os dois ministérios houve a realização de consultas junto a outros Ministérios das Relações Exteriores que haviam passado por experiências similares. Nesse contexto, o Embaixador lembrou a necessidade de construir uma nova e coerente cultura organizacional entre os servidores. Tomou-se cuidado no sentido de assegurar que os instrumentos de governança corporativa do novo ministério, isto é, dos diversos comitês de governança, tivessem composição equilibrada, com representação de todos os setores, como comércio exterior, desenvolvimento consular e diplomacia, e que os mandatos desses órgãos de governança sejam realmente de natureza corporativa ao tratar de questões que extrapolam as tradicionais linhas de política, comércio e desenvolvimento.

Além das funções globais em uma única sede, o Canadá tem tentado, nos últimos anos, gerar maiores eficiências operacionais em suas representações no exterior por meio de arranjos colaborativos com governos estrangeiros, o que provocou não apenas economia, mas também sinergias entre o Canadá e seus parceiros. Essa colaboração permite



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

que o Canadá estenda sua influência no exterior para além dos limites da sua presença puramente física. Um exemplo é o memorando de entendimento assinado entre o Canadá e o Reino Unido para exercícios conjuntos de gestão de crises, programa de intercâmbio para oficiais consulares e, em alguns casos, compartilhamento de instalações diplomáticas. O Canadá está em negociação com vários parceiros quanto à possibilidade de novos acordos de locação compartilhada.

Do depoimento do Sr. John Richardson, Embaixador da Austrália, recolhemos os pontos que seguem. O governo australiano desenvolveu uma estratégia de serviços consulares em 2014, cujo objetivo é “fazer as pessoas mais conscientes do que podemos fazer”. Tal estratégia se aplica aos australianos em outros lugares do mundo, bem como, de forma mais limitada, aos cidadãos não australianos.

Foi também mencionado por ele o arranjo de compartilhamento dos serviços consulares australianos com o Canadá, com registro de que há, ainda, mecanismos de cooperação com outros países. A estratégia enfatiza a importância de os australianos estarem preparados antes de viajar, conscientes de suas responsabilidades no exterior, como por exemplo, terem um seguro de viagem. Trata-se de criar uma cultura da viagem responsável, mostrando os limites dos serviços que podem ser prestados pelos consulados australianos, com foco principalmente nas crianças e nas mulheres vítimas de violência ou abusos, ou vítimas de crises internacionais.

Busca-se, dessa forma, mostrar aos australianos no exterior que eles precisam se responsabilizar pelo seu comportamento e não esperar que sejam resgatados em qualquer situação. Nesse sentido, foi publicada uma tabela dos serviços consulares, que estabelece as obrigações e direitos dos australianos no exterior. Ademais, foi criada uma campanha de “viagem inteligente”. A cada cidadão australiano para quem é emitido um passaporte, é destinado um caderno de informações, contendo sugestões e propostas para assistir os viajantes e ajudá-los no que se relaciona à sua segurança enquanto no exterior.

As questões abordadas são, além da segurança, viagens locais, emissão de passaporte e locais onde se pode obter informações adicionais. Assim, para cada país são



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

publicados quatro níveis de alertas, desde apenas as precauções com segurança até a opção de não viajar. Essa informação reflete a avaliação das autoridades australianas sobre os níveis de risco que o viajante enfrentará em determinadas localidades. Há também campanhas pelos meios de comunicação, que procuram alertar o cidadão para que viaje de forma segura.

Há, ainda, uma série de serviços consulares que podem ser utilizados por aqueles que enfrentam problemas no exterior, como crises domésticas e crises internacionais. Para tanto, foi desenvolvido um arcabouço de gestão de crises que estabelece como as agências relevantes deverão coordenar a gestão de emergências internacionais, como o bombardeio da embaixada australiana em Jacarta e o Tsunami de 2010, quando houve, ademais, assistência humanitária australiana à população da Indonésia.

Portanto, no que tange ao arcabouço de gestão de crises, o Ministério das Relações Exteriores australiano é responsável por todos os eventos e emergências internacionais, assegurando o bem-estar dos cidadãos australianos afetados e, muitas vezes, fornecendo ajuda humanitária ao país atingido. Nesse sentido, o Ministério planeja e implementa a ajuda em colaboração com as agências internacionais, fornece assistência aos cidadãos australianos afetados; implementa estratégias de informação e articula-se com organizações internacionais. Há um Departamento de Emergência e Força-Tarefa, que, num caso de emergência, trabalha com o Departamento de Imigração e Proteção Fronteiriça, os Departamentos de Finanças e Economia, o Departamento de Defesa e Serviços de Inteligência. Há uma equipe treinada de 200 pessoas que permite o apoio a várias missões e que podem ser mobilizadas em 24 horas, se necessário.

Finalmente, o Embaixador Richardson mencionou o planejamento que é feito para enfrentar contingências, como os ciclones, terremotos, etc. Para cada uma das embaixadas australianas e consulados em todo o mundo, há planejamentos detalhados para as emergências, assim como houve para os Jogos Olímpicos.

3.4.2- Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Em resposta ao Requerimento nº 18, de 2016, da CRE, o MRE fez menção ao estabelecimento do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE), que é um instrumento de diálogo do Itamaraty com os brasileiros que vivem fora do Brasil. Os membros do CRBE são indicados por cada um dos mais de 50 Conselhos dos Cidadãos existentes no mundo.

O CRBE recebe e encaminha ao Governo brasileiro demandas das comunidades brasileiras no exterior que visam a uma melhor inserção de nossos nacionais nas sociedades dos países onde decidiram residir. Com o objetivo de garantir que a política de assistência aos brasileiros no exterior esteja permanentemente afinada com essas demandas, o Itamaraty promove Conferências “Brasileiros no Mundo”, nas quais representantes dos Conselhos de Cidadãos das comunidades emigradas bem como do CRBE, apresentam suas reivindicações, sendo que os resultados são sistematizados em uma “Ata Consolidada de Reivindicações”, que serve de agenda de trabalho para o Itamaraty e os órgãos parceiros no decorrer do biênio que se segue ao evento. Exemplos de demandas atendidas são: instalação do espaço do Trabalhador Brasileiro no Japão; envio de livros didáticos para as comunidades brasileiras no exterior; expansão do exame ENCCEJA (Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos); instalação de postos em vários consulados de recebimento do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço do Trabalhador e o aumento de seções eleitorais no exterior.

3.4.3- Prestação do serviço consular sob a perspectiva do cidadão

O Itamaraty informou que a Rede Consular Brasileira no Exterior não desfruta de grande discricionariedade na prestação de serviços devendo os funcionários seguir regras claras constantes do Manual do Serviço Consular e Jurídico (MSCJ). Os serviços consulares, como mencionado, são classificados como de primeira (serviços cartoriais e assistência consular) e de segunda geração (direitos coletivos das comunidades, como ações nas áreas trabalhista, educacional, previdenciária e de saúde).

No resumo feito pelo Itamaraty das principais avaliações sobre as recentes modernizações realizadas no serviço consular, consta a nova versão do Sistema Consular



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Integrado, entregue pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) ao MRE em setembro de 2015. Esse processo de renovação tecnológica é fundamental para a qualidade do atendimento consular, bem como para a integração da base de dados do Itamaraty com a Polícia Federal, cartórios, TSE e Ministério da Defesa, trazendo incontáveis benefícios no controle de fronteiras e na emissão de documentos a brasileiros e estrangeiros, entre outras vantagens, bem como será essencial no trabalho dos órgãos brasileiros de segurança e inteligência.

A Rede Consular Brasileira é responsável pela produção de mais de 1,6 milhões de documentos por ano. A renda gerada com a emissão de documentos é de cerca de 100 milhões de dólares. O projeto de implantação do SCI.ng, que ocorre ao longo de 2016, prevê a substituição dos antigos programas em 189 postos no exterior e em 4 postos no Brasil. Foram também introduzidos novos procedimentos para a concessão de vistos para norte-americanos; criação e implementação do “Visto Olímpico”; novo contrato com a Casa da Moeda do Brasil; Apostila da Convenção da Haia, ou seja, dispensa dos serviços de legalização e consularização de documentos emitidos por autoridade no Brasil ou no exterior, para as centenas de países que aderiram à Convenção.

A dispensa desses serviços liberará mão de obra nas repartições consulares para a realização de outros serviços. Verificou-se, ainda, a criação dos “visa centers”, responsáveis pelos serviços pré-consulares, como o recebimento de documentos e agendamento, continuando de competência da autoridade consular a responsabilidade pela análise dos pedidos de visto e sua eventual concessão ou denegação.

A informação do Itamaraty menciona também gargalos legislativos e jurídicos sobre a atividade consular, acentuando o orçamento insuficiente e a irregularidade na liberação de recursos. Entre os gargalos legislativos e jurídicos mencionados cabe destacar:

- i) Ausência de previsão legal para impedir o contingenciamento dos recursos destinados à assistência a brasileiros no exterior, à luz do caráter humanitário e de prestação de serviços públicos daquela atividade;



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

- ii) Inexistência de base legal para permitir a realização, no exterior, do Exame Nacional do Ensino Médio;
- iii) Falta de mecanismos jurídicos que possibilitem ao Departamento de Polícia Federal a denegação da emissão de passaportes para nacionais com distúrbios mentais;
- iv) Ausência de amparo legal para internação compulsória em instituição médica/psiquiátrica ou repatriação compulsória de brasileiro em estado de grave desequilíbrio psiquiátrico;
- v) Ausência de normativa que estabeleça requisitos especiais para a emissão de novo passaporte para cidadãos repatriados às custas da União;
- vi) Falta de amparo legal para a denegação de pedido de custeio, pela União, de traslado de restos mortais de brasileiros falecidos no exterior;
- vii) Lacuna existente na legislação sobre as alíquotas a serem aplicadas para tributar remessas ao exterior de valores correspondentes às aposentadorias e às pensões dos regimes da Previdência Social.

O Anexo VII, enviado juntamente com as informações prestadas pelo Itamaraty a esta Comissão, traz um quadro representativo da assistência consular aos cidadãos e às comunidades brasileiras no exterior.

3.5 - Transparência

3.5.1- Diplomacia pública

A atuação do Itamaraty nas mídias sociais tem constituído o principal veículo por meio do qual o Ministério vem buscando contribuir para a prestação de contas à sociedade. A recepção de comentários, sugestões e críticas contribuem para que a formulação de suas políticas possam atender os anseios da população.

Em sua resposta ao subitem 24 da Seção I, do Requerimento nº 18, de 2016-CRE, o Itamaraty informou a existência de canais de comunicação eletrônica e plataformas



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

de mídias sociais utilizados pelas representações do Brasil, que incluem os Portais eletrônicos hospedados nos servidores do Ministério e os perfis virtuais mantidos em plataformas como “Facebook” (119 representações), “Twitter”, “YouTube” e outros. São também listados perfis auxiliares mantidos pelos Postos, como iniciativas em mídias sociais para divulgação de informações específicas sobre a atividade de Centros Culturais e de Setores Comerciais. 22 das 226 representação não possui nenhum meio digital.

O MRE informou que tem procurado engajar os outros órgãos do Governo, demais Poderes e a sociedade brasileira como um todo na formulação e execução da política externa. As decisões relativas à política de comércio exterior brasileira são articuladas no marco da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) ou, para questões mais específicas, conta com o assessoramento dos ministérios pertinentes, bem como de instâncias da sociedade civil (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, Confederação Nacional da Indústria; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, etc).

O Itamaraty mantém, por igual, canais de diálogo permanente com o Poder Legislativo federal e com as Unidades da Federação por meio da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), e de nove escritórios regionais distribuídos pelo território nacional.

Ademais, o Ministério busca promover a discussão das grandes linhas da política externa brasileira, por meio de iniciativas como “Diálogos sobre Política Externa”, realizados no primeiro semestre de 2014, que contaram com a participação de 326 debatedores, entre autoridades do governo, do Legislativo, do Judiciário, acadêmicos, jornalistas, empresários, sindicalistas e ONGs. Este tipo de evento não foi reeditado ainda.

Da mesma forma, a atuação do Brasil nas negociações internacionais sobre mudança do clima também esteve amparada em contribuições recebidas de atores da sociedade brasileira com interesse na matéria, como os representantes da academia, empresariado e órgãos públicos. Os comentários colhidos no âmbito das consultas formaram a base para o relatório preparado pelo Itamaraty, que serviu como subsídio para a contribuição apresentada pelo Brasil nas negociações do novo acordo sob a Convenção.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

3.5.2- Avaliação sobre a adequação do Itamaraty à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - LAI)

Sobre este item, o Itamaraty informou terem sido as seguintes as principais ações implementadas pelo Ministério, com o objetivo de cumprir a Lei nº 12.527, de 2011, e seus decretos reguladores (nºs 7.724, de 16 de maio de 2012, e 7.845, de 14 de novembro de 2012).

- i) **Transparência Ativa:** publicação, no sítio institucional, das informações requeridas pela Lei, como Ações e Programas; Auditorias; Convênios; Licitações e Contratos; Servidores; Informações Classificadas e Serviço de Informação ao Cidadão. Oferece também canais de comunicação com a sociedade, como “Facebook”, “Twitter”, blog de Diplomacia Pública, Biblioteca Azeredo da Silveira, pesquisa nos arquivos históricos.
- ii) **Transparência Passiva:** Serviço de Informação ao Cidadão. Inaugurado em 2012, já recebeu 2.800 pedidos de informação, perfazendo uma média de 58 por mês. 98% foram respondidos no prazo regulamentar. Desse total, 21% não foram atendidos pelas razões previstas em lei, como exigiam compilação de dados, eram genéricos, informações classificadas ou pessoais, pedido desproporcional ou desarrazoado.
- iii) **Informações Classificadas:** Nos termos do art. 39 da LAI, o Itamaraty reavaliou mais de 85.000 documentos secretos e ultrassecretos visando a sua desclassificação. Foram desclassificados 32.485 documentos, equivalendo a 37,8% do total. Do total de informações produzidas anualmente pelo Itamaraty, não mais do que 7% recebem o grau de sigilo, das quais cerca de 85% no grau menor de “reservado” (prazo máximo de sigilo de cinco anos).
- iv) **Credenciamento de Segurança:** O MRE promoveu o credenciamento de mais de 2.000 servidores para habilitação de acesso a documentos sigilosos.

4- CONCLUSÕES



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

4.1- Avaliação e recomendações

Durante os dois mandatos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, adotou-se um discurso que parecia priorizar os temas de política externa dentro da agenda de governo. No entanto, esse discurso não se refletiu nas práticas adotadas, de modo que, durante os anos de governo da Presidente Dilma Rousseff, tornou-se evidente que questões de política externa estavam relegadas a segundo plano.

Nesse sentido, identificamos alguns aspectos que denotam essa realidade, os quais passaremos a expor.

1. Reforma da carreira diplomática:

A iniciativa tomada pelo Governo brasileiro no sentido expandir o número de vagas oferecidas para o Concurso de Admissão à Carreira Diplomática do Instituto Rio Branco, admitindo, assim, 500 novos diplomatas ao longo dos anos 2006 a 2010, não foi acompanhada de uma necessária reforma da carreira para adaptá-la ao novo número de funcionários diplomáticos.

Consequentemente, o impacto gerado por essa expansão afetou profundamente não só o fluxo de promoções ao longo da carreira como também as remoções para o serviço no exterior. Ademais, a nova regra para a aposentadoria compulsória dos servidores públicos, introduzida pela Lei Complementar nº 152, de 3 de dezembro de 2015, cuja implantação, no caso do Itamaraty, deverá ser feita gradualmente¹³, ainda assim poderá causar grande perturbação na carreira, por inviabilizar, no médio prazo, as promoções tão almejadas pelos jovens diplomatas, retirando o estímulo que tradicionalmente os move a buscar a excelência no desempenho de suas tarefas em uma estrutura essencialmente

¹³ A Lei Complementar nº 152, de 2015, que *dispõe sobre a aposentadoria compulsória por idade, com proventos proporcionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal*, determina que *aos servidores do Serviço Exterior Brasileiro, regidos pela Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, o disposto neste artigo será aplicado progressivamente à razão de 1 (um) ano adicional de limite para aposentadoria compulsória ao fim de cada 2 (dois) anos, a partir da vigência desta Lei Complementar, até o limite de 75 (setenta e cinco) anos previsto no caput (art. 2º, parágrafo único).*



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

meritocrática, excelência esta, aliás, que levou o serviço diplomático brasileiro a desfrutar do mais alto respeito internacional.

A questão vem sendo discutida no âmbito do próprio Ministério. Verifica-se que no Itamaraty o desligamento de servidores se dá em grande medida por aposentadoria compulsória. O que não é de se estranhar, dada a natureza da carreira e todo o investimento feito, tanto pelo funcionário diplomático como pelo Ministério, pela via dos cursos ministrados no Instituto Rio Branco, na preparação, formação e posteriormente na atualização dos servidores da carreira.

Estudos concluíram que, mantida a atual média anual de aposentadorias (25 ao ano), até 2023, o tempo médio para promoção de um Primeiro-Secretário para Conselheiro será em torno de 10.5 anos; e de 9.5 anos para a promoção de um Segundo-Secretário para Primeiro-Secretário. Trata-se de tempos de permanência em uma mesma classe significativamente maiores do que a média histórica do MRE, resultando em um “travamento” no desenvolvimento da carreira, o que poderá ocasionar pedido de exoneração em massa em algum momento, afetando o funcionamento de toda uma importante classe de servidores públicos a cujo cargo encontra-se a articulação da política externa do País. Ademais, esses Segundos e Primeiros Secretários estarão relegados a um papel secundário no desenvolvimento das atividades do Ministério, mas tendo a experiência e o tempo de carreira de interlocutores nacionais e internacionais que, com essa idade e comparativamente, já ocuparão cargos de chefia nos quadros superiores de seus órgãos.

Tendo em vista esse descompasso entre o fluxo de promoções no topo da carreira e o número de novos diplomatas que ingressaram no Itamaraty a partir de 2006, uma solução seria aumentar o número de vagas e de promoções nas classes superiores, de Conselheiro para cima, o que daria mobilidade às classes mais abaixo. Essa solução demandaria revisão periódica do número de vagas em todas as classes, conforme previsto em Lei, e desde que se começasse sempre pelo topo da pirâmide a sua implementação, evitando que volte a exacerbar-se o descompasso com a base. Uma solução mais drástica seria a redução do efetivo ou a mudança nas regras de promoção.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

RECOMENDAMOS, portanto, sejam iniciados com urgência estudos para a reforma da carreira de diplomata, no sentido de adequar o fluxo de promoções e remoções ao expressivo aumento do número de novos servidores admitidos a partir de 2006. RECOMENDAMOS, nesse contexto, levar em conta as estruturas das demais carreiras do Serviço Exterior Brasileiro, isto é, as carreiras de Assistente de Chancelaria e de Oficial de Chancelaria e suas demandas. RECOMENDAMOS considerar também o emprego dos diplomatas exclusivamente em funções para os quais são treinados (Diplomacia), a fim de maximizar a alocação dos recursos do Ministério, abrindo espaço para Oficiais de Chancelaria e gestores públicos federais – nas áreas de gestão financeira e orçamentária ou gestão de pessoal, por exemplo –, para desenvolverem atividades nas quais têm, em princípio, mais aptidão do que diplomatas.

2. Treinamento

Com base em relatórios de gestão elaborados por Chefes de Posto, notadamente o do Embaixador do Brasil em Beijing¹⁴, RECOMENDAMOS a necessidade de treinamento mais aprofundado dos servidores das carreiras do Serviço Exterior Brasileiro em idiomas oferecidos como disciplinas opcionais pelo Instituto Rio Branco, aos alunos do Curso de Formação de Diplomatas, como árabe, russo e chinês. Ou mesmo, considerar a possibilidade dos diplomatas se especializarem em regiões que atuem ao longo da carreira. Outra opção seria que os servidores, uma vez formalizada a sua remoção para um desses Postos, passassem a frequentar curso do idioma em questão. Ademais, RECOMENDAMOS o treinamento mais aprofundado e extenso não apenas de diplomatas nesses idiomas, quando designados para ocupar posto nos países em questão, mas também de servidores das demais carreiras do SEB, com o objetivo de evitar excessiva dependência do Posto em relação a funcionários contratados localmente. RECOMENDAMOS inserir na grade curricular do Instituto Rio Branco mais disciplinas técnicas que teriam mais utilidade para o desempenho

¹⁴ Foi destacado no relatório que “33. O estudo do mandarim, idioma que hoje apenas alguns poucos jovens diplomatas dominam, deve continuar a ser estimulado; uma compreensão mais aprofundada da China dependerá cada vez mais de acesso direto a fontes em língua chinesa.” (Consulta em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=168863&tp=1>. Acesso: em 1 de novembro de 2016)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

da atividade profissional dos diplomatas. RECOMENDAMOS o Instituto Rio Branco considerar diversificar a origem dos professores de seus cursos, trazendo nomes da academia para complementar os cursos lecionados pelos próprios diplomatas.

3. Integralização de cotas em organismos e organizações internacionais e Ministério das Relações Exteriores

O exame do orçamento do Ministério das Relações Exteriores, por exemplo, reflete o desprestígio a que foi relegada a pasta, sobretudo comparativamente às demais. Vale, ainda, destacar o fato de que muitos programas de política externa sequer são geridos pelo MRE. Exemplos são as despesas com missões de paz e diversas contribuições a organismos e organizações internacionais. Seria, de certo modo, natural pensar que o Itamaraty, cuja competência abrange auxiliar o Presidente da República na formulação da política externa, assumisse papel de protagonista quanto à decisão sobre os recursos a serem destinados a essas ações tão impactantes na política externa brasileira.

A situação devedora do Brasil nos organismos internacionais choca frontalmente com a narrativa de multilateralismo defendida pela diplomacia brasileira. Isso representa uma significativa perda de credibilidade do país frente ao mundo.

Entretanto, em resposta ao Requerimento nº 18, de 2016, da CRE, o Itamaraty informou desconhecer o valor dos passivos brasileiros atualizados com multas e juros de mora, uma vez que a matéria insere-se na competência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão ao qual incumbe aferir, controlar e processar o pagamento das contribuições aos organismos internacionais, além da integralização de cotas e fundos a entidades internacionais de natureza financeira.

O próprio Itamaraty reconheceu que a não integralização e atraso no pagamento das cotas de organismos e organizações internacionais pode afetar a imagem do Brasil e trazer prejuízos à implementação da política externa brasileira.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Com a edição do Decreto nº 8.666, de 10 de fevereiro de 2016, que *cria a Comissão Interministerial de Participação em Organismos Internacionais - Cipo* e dá outras providências, poderá trazer avanço nesse sentido¹⁵. A Cipo, conforme o art. 1º do Decreto, é *órgão colegiado de caráter consultivo, com a finalidade de opinar especificamente sobre aspectos orçamentários e financeiros da participação da República Federativa do Brasil em organismos, entidades e fundos internacionais*.

RECOMENDAMOS, diante disso, que o Ministério das Relações Exteriores zele pela observância do disposto no Decreto nº 8.666, de 2016, com o fim de acompanhar, de forma efetiva, as questões orçamentárias que possam impactar na política externa brasileira.

4. Criação de marco legal de cooperação

Conforme as informações prestadas pelo Itamaraty, as iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul se valem de parcerias entre o Estado brasileiro e organismos internacionais, à luz dos tratados assinados pelo Brasil com esses organismos e dos mecanismos previstos nos Acordos Básicos. Essa prática de intermediação por um organismo internacional, entre outros inconvenientes, dificulta a promoção da imagem do Estado brasileiro como prestador da cooperação e burocratiza procedimentos.

RECOMENDAMOS, assim, que sejam envidados esforços, no âmbito do MRE, notadamente no que diz respeito à apreciação da minuta de anteprojeto de lei com a finalidade de estabelecer a Política de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, no sentido de se propor a criação desse amparo legal específico para a cooperação técnica a ser prestada pelo Estado brasileiro, o qual deverá estabelecer parâmetros dos direitos e das obrigações das partes envolvidas no processo, de modo a orientar os atos dos agentes

¹⁵ Nos termos do art. 2º do Decreto, a Cipo será composta pelos seguintes membros titulares: I - Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que a presidirá; II - Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República; III - Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores; e IV - Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda. O art. 4º, por sua vez, deixou claro que *a vinculação da República Federativa do Brasil a compromissos financeiros com organismos, entidades e fundos internacionais fica previamente submetida à consideração política do Ministério das Relações Exteriores*.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

públicos em conformidade com os princípios da administração pública. RECOMENDAMOS adotar um modelo de cooperação internacional integrado no âmbito do Ministério e baseado na gestão por evidências e transparência.

5. Assistência consular

Na audiência pública, algumas iniciativas apresentadas pelos Embaixadores do Canadá e Austrália no Brasil, bem como destacadas nos relatórios de gestão apresentados pelos chefes de posto em final de missão, mostraram-se merecedoras de atenção das autoridades consulares, a fim de que seja avaliada a possibilidade de serem replicadas em nossos serviços consulares.

RECOMENDAMOS, desse modo, que o MRE avalie a possibilidade de adoção das seguintes práticas:

- i) arranjos colaborativos com outros Estados a fim de compartilhar instalações diplomáticas no exterior, visando não apenas à diminuição dos custos operacionais, mas também encontrar sinergias com outras nações.
- ii) Disseminação entre os brasileiros de uma cultura de viagem responsável (por meio, por exemplo, de cartilhas a serem entregues àqueles que requerem emissão de passaporte, ou de campanhas publicitárias), capaz de conscientizar o público acerca de questões de segurança e dos limites de atuação dos serviços consulares, bem como dos direitos e deveres do viajante brasileiro no exterior.
- iii) Desenvolvimento de atividades conjuntas entre as repartições consulares brasileiras com os serviços de migração do país em que elas se encontram, com realização, por exemplo, de eventos que reúnam os serviços consulares e os migratórios, em benefício da comunidade brasileira local.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

- iv) Revisão periódica do Manual do Serviço Consular e Jurídico, a fim de que sejam desenvolvidas, replicadas e estimuladas práticas eficientes e desburocratizantes nas repartições diplomáticas e consulares.

RECOMENDAMOS, com o fim de estimular a interlocução entre as comunidades brasileiras no exterior e o Poder Legislativo, que esta Comissão realize audiências públicas em periodicidade anual com a presença de representantes dos Conselhos de Cidadãos.

6. Alocação da infraestrutura diplomática

Diante do atual contexto de ajuste fiscal e da notória escassez de recursos do MRE, os dados evidenciam uma possível chance de revisão da alocação de infraestrutura diplomática ao redor do mundo, privilegiando a localização em países do Sul e Norte que têm a maior chance de gerar dividendos econômicos e políticos para o Brasil.

RECOMENDAMOS, que o MRE reveja o número de embaixadas e de efetivo diplomático, de modo a maximizar o uso dos recursos do Ministério para gerar o maior retorno diplomático possível.

7. Transparência

Há uma notória percepção da falta de transparência do MRE, que sempre se vale do argumento de “proteção de dados de interesse nacional” para não divulgar de forma transparente informações gerenciais e operacionais. É também sabido sobre o parco diálogo do MRE com a academia, o setor privado e a sociedade civil. O nível de informação que o MRE provê para o público sobre o seu trabalho e seus resultados, de forma acessível, também não parece satisfatório.

RECOMENDAMOS que o MRE reveja sua política de transparência para que a sociedade brasileira tenha um senso de pertencimento ainda maior em relação à política externa brasileira e ao trabalho do próprio MRE.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator