



Conselho de  
Monitoramento e  
Avaliação de  
Políticas Públicas

Ciclo 2022

Relatório de Recomendações

# Postos de representação do Brasil no exterior

Política	Postos de representação do Brasil no exterior
Comitê e Ciclo CMAP	CMAG/2022
Coordenador da Avaliação	SMA/MPO
Executores da Avaliação	SOF/MPO SMA/MPO
Supervisor da Avaliação	Assessoria: EvEx/Enap SMA/MPO

## Sumário Executivo

1. O objetivo desta avaliação é compreender e avaliar aspectos da governança e do custeio dos imóveis ocupados pelos postos de representação do Brasil no exterior. A ação orçamentária correspondente a esta avaliação é a 20WW - Relações e Negociações Bilaterais, cujo órgão gestor é o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Embora esta ação tenha caráter de custeio, é preciso reconhecer a sua importância para a concretização das atividades relacionadas à política externa, ao atendimento ao público e à representação diplomática.
2. Esta avaliação conta com duas questões avaliativas. A primeira delas é “Como a governança da gestão dos imóveis do MRE no exterior está estruturada para o alcance dos objetivos dos postos do Brasil no exterior?” e foi respondida pela Diretoria de Monitoramento e Avaliação para o Aperfeiçoamento das Políticas Públicas da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (DMAP/SMA), a partir de uma Avaliação de Governança. Para isso, na primeira etapa, foi feita análise de documentos de gestão; registros administrativos do MRE; legislação pertinente; relatórios de gestão do MRE; e informações disponibilizadas no site do MRE. Na segunda etapa, foram realizadas 4 entrevistas com os gestores do MRE, na tentativa de se analisar os quatro componentes de governança analisados: institucionalização, planos e objetivos, coordenação e coerência e monitoramento e avaliação.
3. A segunda questão avaliativa é “Como vem sendo a evolução e execução orçamentária do custeio dos postos do MRE no exterior?” e coube à Secretaria de Orçamento Federal – SOF realizar uma Análise da Execução Orçamentária da ação selecionada, além de ter testado alguns modelos na tentativa de encontrar uma associação entre o valor do aluguel das embaixadas do Brasil no exterior e outras variáveis como: o custo de moradia local em 2017, o PIB per capita do país, o número de brasileiros residentes naquele país, a classificação do posto e o saldo da balança comercial entre o Brasil e o país onde está localizada a embaixada. Por fim, a equipe da SOF também fez um exercício para mostrar se a distância relativa da embaixada brasileira e das outras embaixadas dos países do G20 em relação aos centros de governo é muito distinta. As fontes de informação para tais análises foram o Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, e a planilha “Gerencial de Imóveis do MRE”, compartilhada com a SMA/MPO pela SGADD/MRE, com dados sobre os imóveis ocupados pelos postos de representação do Brasil no Exterior (finalidade dos postos; área do imóvel, área construída e tipo de instalação; e características econômicas contratuais).
4. Para esta avaliação foi possível contar também com assessoria do Evidência *Express* da Enap que elaborou uma análise da produção consular frente aos gastos com aluguel das chancelarias e apresentou três indicadores: despesa anual por área construída da chancelaria; produção consular média anual por despesa anual de aluguel das chancelarias; e produção média consular por trabalhador da chancelaria alugada. Do total dos 213 postos de representação do Brasil no exterior, foram identificados 187 postos que oferecem serviços consulares, entre consulados e embaixadas com setor consular. As métricas apresentadas indicam elevada dispersão da produção de documentos e serviços consulares para cada USD 100 gastos com aluguel. As diferenças na produção consular são notáveis também quando se observa a localização dessas chancelarias nos diferentes continentes. Em suma, essas métricas mostram

possibilidades de se construir indicadores de resultados da atuação dos postos de representação do Brasil no exterior, sem a pretensão de ser taxativa ou de se apresentar conclusões acerca da eficiência das chancelarias alugadas.

5. Entre os achados relacionados à questão avaliativa de governança, em suma, o que se percebe de um lado é um esforço do MRE para construir instrumentos de planejamento e desenvolver projetos que buscam registrar de forma mais célere informações gerenciais. De outro lado, destacam-se a falta de transparência do painel dos indicadores do planejamento estratégico do MRE como um todo, em desconformidade com o art. 7º do Decreto nº 7.724/2012 e a falta de metodologia que preveja indicadores de resultado para as diferentes áreas de atuação dos postos de representação do Brasil no exterior, em vez de indicadores de processo.
  6. Assim, sobre a questão avaliativa de governança, a equipe de avaliação da DMAP/SMA concluiu que: (i) faz-se necessário ampliar a transparência dos instrumentos de gestão e governança do Ministério, inclusive com a publicação dos planos, projetos, metas e indicadores definidos para a pasta, bem como do monitoramento, de forma a prestar informação da evolução da atividade diplomática à sociedade; e que (ii) é preciso criar metodologia de acompanhamento da atuação dos postos no exterior que contenha indicadores de resultado. Esses podem levar em conta aspectos relacionados às áreas econômica, política, comercial desempenhadas pelos postos. Sendo assim, entende-se que a utilização de indicadores de processo, com caráter mais administrativo (como a contabilização de número de reuniões, eventos de promoção, ou atendimentos ao público, por exemplo) não atende ao disposto no Ato do Senado Federal.
  7. Os achados trazidos pela equipe da SOF mostram que ao longo dos últimos seis anos, o dispêndio desta ação manteve-se em três grandes categorias: em primeiro lugar, a contratação de locais que prestam serviços nos postos; em segundo, a locação de imóveis no exterior; e por último, os serviços e manutenção dos postos. Residualmente, observam-se despesas com a conservação, manutenção e restauração dos imóveis.
  8. Sobre os resultados dos modelos de associação entre o valor do aluguel de uma embaixada do Brasil no exterior e outras variáveis, a conclusão é que apenas duas das variáveis observadas estão associadas ao valor do aluguel pago: a área do imóvel e o custo de moradia local, estimado em 2017. Entre as duas variáveis, a área do imóvel seria aquela com maior controle por parte do MRE no momento da contratação, diferentemente do custo de vida local. As outras variáveis levantadas, a exemplo do saldo da balança comercial, do PIB per capita do país ou o tamanho da comunidade brasileira não estão associadas a esse tipo de gasto.
  9. Por fim, sobre a análise da localização das embaixadas brasileiras, a partir de dados georreferenciados da localização geográfica das embaixadas dos países do G20, do Google Maps. Esse exercício permitiu mostrar apenas se a distância relativa (em latitude e longitude) da embaixada brasileira e das outras embaixadas do G20 em relação ao centro de governo é muito distinta. A visualização revela três grupos de configurações. No primeiro, as embaixadas de muitos países (incluindo Brasil) são relativamente próximas à sede do governo local. Esse é o caso, por exemplo, de Buenos Aires, Camberra, Londres, Moscou e Paris. Em alguns casos, a embaixada brasileira é a mais próxima da sede local, a exemplo de Roma (na qual o Brasil possui imóvel próprio) e de Pequim. Nos outros casos, a embaixada brasileira fica a uma distância maior da sede do governo local que a média dos outros países.
  10. Os resultados apresentados nessa avaliação podem embasar aprimoramentos na gestão de imóveis do MRE. Tanto as análises relacionadas à governança dessa gestão quanto à execução orçamentária possibilitam reflexões que podem contribuir para a melhoria da gestão dos postos do MRE fora do Brasil.
-

## Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	Como a governança da gestão dos imóveis do MRE no exterior está estruturada para o alcance dos objetivos dos postos do Brasil no exterior?	Falta de transparência dos indicadores relacionados ao planejamento estratégico do MRE e do monitoramento desses indicadores. A pasta informou que elabora relatório bimestral e relatório quadrimestral de monitoramento dos projetos e dos 34 indicadores distribuídos entre os 8 objetivos estratégicos do PEI. Contudo, esses não estão disponíveis publicamente. A transparência às informações de interesse coletivo está prevista no art. 7 do Decreto nº 7.724/2012.	Faz-se necessário ampliar a transparência dos instrumentos de gestão e governança do MRE, a exemplo dos relatórios bimestrais e quadrimestrais de monitoramento dos seus projetos e dos indicadores estratégicos previstos no PEI.	Recomenda-se ao MRE divulgar em seu sítio eletrônico as metas e os indicadores estratégicos pactuados no âmbito do PEI, bem como o seu acompanhamento periódico.
2	Como a governança da gestão dos imóveis do MRE no exterior está estruturada para o alcance dos objetivos dos postos do Brasil no exterior?	Os indicadores previstos no planejamento estratégico dos postos a serem ocupados pelos embaixadores que são sabatinados no Senado Federal são indicadores de processo, em sua maioria, a exemplo do nº de reuniões, nº de eventos de promoção, ou nº de atendimentos ao público. Isso não atende ao previsto no art.3 Ato nº1 CRE de 2021.	É necessário criar metodologia contendo metas, prioridades, e indicadores de resultado dos postos de representação do Brasil no exterior, de forma a englobar aspectos relacionados às áreas econômica, política e comercial de onde os postos estão localizados.	Recomenda-se ao MRE criar metodologia para indicadores de resultado da atuação dos postos de representação do Brasil no exterior, considerando o previsto no art.3º do Ato CRE nº 1 do Senado Federal.