

**CURSO DE
ESPECIALIZAÇÃO DE
OFICIAL DE CHANCELARIA
TRABALHOS SELECIONADOS - 2013**

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado
Secretário-Geral Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Embaixador José Humberto de Brito Cruz

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador Tovar da Silva Nunes
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Antônio Carlos Moraes Lessa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

**CURSO DE
ESPECIALIZAÇÃO DE
OFICIAL DE CHANCELARIA
TRABALHOS SELECIONADOS - 2013**

ANA MARIA MEDEIROS SIMAS
CARLOS SOUSA DE JESUS JUNIOR
ELIZABETH MACHADO DUARTE
HELGA DWORSCHAK ARANTES
IZABEL DE AGUIAR PATRIOTA PEREIRA CARNEIRO
JOÃO EDUARDO GONÇALVES DA SILVA
LEILA MARIA BRUM



Brasília - 2014

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

Projeto Gráfico e Capa

Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2014

C977 Curso de especialização de oficial de chancelaria : trabalhos selecionados
2013/ Ana Maria Medeiros Simas ... [et al.]. - Brasília : FUNAG, 2014.

371 p. : il.

ISBN: 978-85-7631-506-3

1. Serviço diplomático e consular. 2. Oficial de chancelaria - capacitação. 3.
Operação bancária. 4. Museu Histórico e Diplomático (MHD). 5. Catálogo bibliográfico.
6. Tecnologia da informação. 7. Violência doméstica.

CDD 352.23

Bibliotecária responsável: Ledir dos Santos Pereira, CRB-1/776.

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

SUMÁRIO

Prefácio.....7

**Ouvidoria consular: funcionamento atual e
novas propostas9**

Ana Maria Medeiros Simas

**Conciliação bancária: padronização do controle diário de
movimentação bancária do posto por meio do programa
MS Money da Microsoft..... 51**

Carlos Sousa de Jesus Junior

**Prática consular e capacitação de servidores: algumas
considerações 75**

Elizabeth Machado Duarte

**O Museu Histórico e Diplomático no Rio de Janeiro:
trajetória e perspectivas de revitalização..... 121**

Helga Dworschak Arantes

**Catálogos bibliográficos no contexto de mecanismos
inter-regionais: desafios técnicos, diplomáticos e
culturais de um projeto editorial 171**

Izabel de Aguiar Patriota Pereira Carneiro

**Tecnologia da informação. Segurança da informação em
postos no exterior. Estudo de casos 225**

João Eduardo Gonçalves da Silva

**Violência doméstica envolvendo brasileiras no exterior:
situação atual e propostas para o futuro 293**

Leila Maria Brum

PREFÁCIO

A publicação de monografias do Curso de Especialização de Oficiais de Chancelaria (CEOC) tem demonstrado que o curso foi muito além de representar apenas um requisito essencial para a promoção por merecimento dos Oficiais de Chancelaria à Classe Especial. O CEOC trouxe a oportunidade para que a experiência adquirida pelo corpo de Oficiais de Chancelaria possa ser traduzida em análises críticas voltadas para o aprimoramento das atividades de formulação, implementação e execução dos atos de gestão administrativa e consular do Itamaraty.

A estreita parceria entre a Divisão de Treinamento e Aperfeiçoamento (DTA) e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) tem permitido a compilação de seleção de monografias do CEOC, garantindo a publicidade merecida a essas valiosas contribuições.

Ao registrar meus agradecimentos especiais à FUNAG pela publicação desta segunda edição dos trabalhos do CEOC, desejo ainda parabenizar os autores das monografias selecionadas pela qualidade indiscutível dos trabalhos apresentados.

Embaixador José Borges dos Santos Júnior
Subsecretário-Geral do Serviço Exterior



OUVIDORIA CONSULAR: FUNCIONAMENTO ATUAL E NOVAS PROPOSTAS

Ana Maria Medeiros Simas

Sumário: 1. Introdução. 2. Ouvidoria. 3. Ouvidor. 4. Ouvidoria – condições de funcionamento. 5. Ouvidoria Consular do Ministério das Relações Exteriores. 6. Propostas. 7. Conclusão. Referências.

1. Introdução

A importância da Comunicação é notória e inquestionável em todos os níveis das relações humanas, tanto nos grupos familiares, quanto nos grupos sociais, profissionais, instituições e entre pessoas e instituições.

Considerando todos os elementos da comunicação – emissor (que emite a mensagem), receptor (que recebe a mensagem), mensagem (conjunto das informações transmitidas), código (a combinação de signos utilizados na transmissão de uma mensagem), canal de comunicação (por onde a mensagem é transmitida), contexto (a situação a que a mensagem se refere, também chamado de referente) e ruído (qualquer perturbação na comunicação) –,

pode-se afirmar, de um modo geral, que a comunicação humana tem, basicamente, duas facetas: falar (pelo emissor) e escutar (pelo receptor) e que a comunicação se concretizará se o receptor souber decodificar a mensagem.

Em uma concepção mais tradicional de comunicação, normalmente, pensamos que é mais importante o falar, considerando-se o lado ativo da comunicação, enquanto que o escutar considera-se como passivo.

Ultimamente, no entanto, as pessoas começam a perceber e a aceitar que é importante escutar. Começam a perceber que escutam mal. Começam a reconhecer que é difícil escutar.

O tema “escutar” tem-se convertido em uma inquietude importante em nossas relações, tanto pessoais como profissionais. No entanto, enquanto considerarmos mais a concepção tradicional do conceito de linguagem e comunicação, será difícil captarmos o fenômeno escutar. Não seremos capazes de desenvolver as capacidades requeridas para produzir um escutar mais efetivo.

É o escutar e não o falar que confere sentido ao que dizemos.

As Ouvidorias são serviços de escuta.

Como aponta Carneiro (2008), “A Ouvidoria não é só ouvir, é também falar. E aqui reside o elemento inovador da Ouvidoria, isto é, a cada interpelação individual, o governo deve responder como uma ação, ainda que pontual”.

Dessa maneira, a Ouvidoria, como escuta ativa e transformadora, será voz também.

Com a mensagem recebida e entendida, naturalmente uma resposta satisfatória e de qualidade será obtida. Assim, o processo de comunicação estará completo. Uma escuta eficaz gera ações de melhoria na qualidade da resposta, gera outras vozes.

A partir dessa premissa, pretende o presente trabalho analisar, inicialmente, a importância dos serviços de Ouvidoria como meio de escuta transformadora. Pretende analisar, em particular, a importância da Ouvidoria Consular do Ministério das Relações Exteriores como elemento de mudança, de melhoria do atendimento consular prestado aos cidadãos que procuram a Rede Consular brasileira. Analisar sua estrutura, seu funcionamento, seus desafios para, a partir dessa análise, propor algumas ações que possam contribuir ainda mais para essa melhoria.

2. Ouvidoria

À Ouvidoria é conferida a tarefa de interpretar as demandas de forma sistêmica, para daí inferir eventuais oportunidades de melhoria dos serviços e, em nome desses, sugerir mudanças. É o órgão responsável por receber manifestações, como reclamações, denúncias, elogios, críticas e sugestões dos cidadãos, instituições, entidades e agentes públicos quanto aos serviços prestados por determinado órgão ou setor.

A Ouvidoria é um órgão de natureza mediadora. É um canal de interlocução que visa a garantir os direitos do cidadão. Para a Ouvidoria toda manifestação é importante. Seu papel institucional é zelar pelo direito à manifestação e à informação do cidadão, portanto a Ouvidoria será a voz do cidadão na instituição, sendo, assim, um instrumento de inclusão social.

2.1 Histórico

Oriunda do termo *ombudsman* (*ombuds* = representante; *man* = homem), o conceito de Ouvidoria surgiu na Suécia, em 1809, quando o parlamento elegia uma pessoa, o *ombudsman*, para atuar como defensor dos interesses do povo, servindo como uma ponte entre o governo e a população.

A palavra *ombudsman*, em sua forma original, foi adotada em vários países. No Brasil utilizam-se duas expressões: Ouvidor, denominação predominantemente usada no setor público, e *Ombudsman*, predominantemente no setor privado.

Ao longo do século XX, foi-se consolidando o instituto do *ombudsman*, tendo sido implementado em alguns países europeus e, mais tarde, nas duas últimas décadas, na América Latina.

As ouvidorias chegaram à América Latina no exercício do estado democrático de direito, em que o cidadão poderia manifestar suas reais necessidades, seja para denunciar, reclamar, seja para elogiar ou expor de forma direta o que realmente pretenderia em relação aos poderes da União.

No Brasil, durante os governos militares, as instituições democráticas foram relegadas ao silêncio, sendo que, a partir de 1983, com o surgimento dos primeiros sinais de abertura democrática, ocorreu o debate para a criação de canais entre a estrutura de poder e a população. E isso se fortaleceu com a Constituição de 1988, que estabeleceu níveis democráticos de participação do cidadão, conforme o parágrafo 3º do artigo 37:

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação, periódica externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre atos do governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988).

Em 1986, foi criada a primeira Ouvidoria Pública no Brasil, na prefeitura de Curitiba, no Paraná.

O primeiro *ombudsman* brasileiro, em 1989, do jornal *Folha de S. Paulo*, foi precursor do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.070/90). A partir daí, os *ombudsmen* passaram a ser adotados por uma série de empresas privadas, surgindo a necessidade de o cidadão se impor quanto aos seus interesses em geral.

As Ouvidorias, como instrumento de valorização da cidadania e de estímulo à democracia, têm aumentado muito nas últimas décadas no Brasil. De acordo com a Ouvidoria-Geral da União, em suas “Orientações para Implantação de uma Unidade

de Ouvidoria” (BRASIL, 2012), existem 166 Ouvidorias do Poder Executivo Federal.

2.2 Importância

A importância da Ouvidoria caracteriza-se, principalmente, por seu caráter mediador, instrumental e estratégico, que acolhe as manifestações dos cidadãos não solucionadas por outros canais de atendimento, que analisa cada situação na busca de soluções, além de identificar ações para recomendar e orientar a instituição, desenvolvendo a promoção da melhoria contínua dos serviços.

É o instrumento de escuta na comunicação, sua importância está relacionada à ação provocada por essa escuta. Associada à sua escuta responsável, a Ouvidoria deve ser, também, a representação da voz do cidadão na instituição, direcionando ações de melhoria. A partir da manifestação do cidadão, além de buscar soluções, deve procurar, também, melhorar a qualidade do atendimento de forma que a população possa se sentir satisfeita com os serviços oferecidos e ter suas necessidades atendidas.

“A pressão social crescente sobre o Estado, no que se refere ao atendimento das demandas por bens e serviços de qualidade, exige dos governantes o uso de instrumento de gestão para criar e manter eficiência” (LIMA, 2010).

O trabalho da Ouvidoria deve estar baseado em valores que sejam representativos da razão de sua existência. Seus objetivos necessitam, dessa maneira, estar claramente definidos e divulgados para o cidadão. No cumprimento de seus objetivos, a

Ouvidoria deve atuar com ética, imparcialidade e confiabilidade e sua importância reafirma-se pelo fato de ser a representante dos legítimos interesses do cidadão no ambiente em que atua, procurando soluções efetivas.

2.3 Ouvidoria Privada

É o espaço que o cliente utilizará para manifestar sua opinião com referência aos produtos e serviços oferecidos pela Empresa.

O conceito básico de Ouvidoria Privada e Ouvidoria Pública é, praticamente, o mesmo. É o canal de representação dos interesses do cliente/cidadão, respeitando seus direitos humanos/código de defesa do consumidor, com empatia e comprometimento com empresa/instituição.

A diferença seria que a Ouvidoria Privada ouve seus clientes com o fim de aprimorar seus serviços e produtos para a obtenção de melhores lucros. Atuam com uma visão de *marketing*, procurando, além da satisfação do cliente, melhores receitas, assim como a fidelização de seus clientes.

“A Ouvidoria Privada busca apenas a qualidade do serviço ou produto fornecido para não prejudicar o lucro e garantir a permanência do cliente” (LYRA e CARDOSO, 2011, p. 23).

Também expressado por Pantean (2007), especialista do Banco Itaú, “A Ouvidoria é grande mantenedora de cliente”.

2.4 Ouvidoria Pública

Ouvidoria Pública, como define a Ouvidoria-Geral da União (2012), é

[...] uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados.

A Ouvidoria Pública é, portanto, um espaço, físico ou virtual, onde o cidadão pode manifestar suas críticas quanto aos serviços prestados pela Administração Pública, como, também, dar sugestões, pedir informações ou reclamar de algum serviço. É uma área da organização que trata das manifestações dos cidadãos frente à instituição governamental. A Ouvidoria Pública é a representação da voz do cidadão na instituição, direcionando ações de melhoria.

Por intermédio da Ouvidoria Pública, pode-se: assegurar os direitos do cidadão; responder com clareza a todas as informações solicitadas; orientar como proceder para solucionar o problema, se não puder atender à solicitação e, principalmente, melhorar a qualidade do atendimento. Fortalece-se o exercício democrático, pois se dá ao cidadão não só o direito de falar, mas a garantia do direito de ser escutado.

Assim a Ouvidoria Pública tem por finalidade estabelecer a ponte entre o cidadão e a Administração, não procurando e assinalando defeito na ação da instituição, mas funcionando como um “controle social da qualidade do serviço público, auxiliando na busca de solução para os problemas existentes na Instituição”, conforme a Ouvidoria-Geral da União (COLEÇÃO OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012).

As Ouvidorias Públicas fazem parte do bloco de Ouvidorias estruturado pela Ouvidoria-Geral da União.

3. Ouvidor

Modernamente, no Brasil, usa-se o termo “Ouvidor” para designar um profissional contratado por órgão, instituição ou empresa que tem a função de receber crítica, sugestão, reclamação e deve agir em defesa imparcial da comunidade.

3.1 Perfil do Ouvidor

O Ouvidor é um profissional que está cada vez mais presente nos dias de hoje, tanto nas organizações públicas como privadas, atuando como representante dos cidadãos usuários perante a instituição.

A Ouvidoria-Geral da União, em suas “Orientações para Implantação de Ouvidorias”, esclarece que:

[...] por se tratar de um cargo relativamente recente e pouco compreendido na Administração Pública brasileira, não se exige formação específica para ser Ouvidor. Porém, o Ouvidor deve possuir perfil apropriado para a função, visto que quando a desempenhada com acerto e imparcialidade, a credibilidade na instituição e na organização se solidifica (COLEÇÃO OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012).

Atender o público requer algumas aptidões pessoais. Há pessoas orientadas ao serviço, outras não. É importante que o Ouvidor possua habilidade para se comunicar com diferentes perfis de usuários, adequando a linguagem ao entendimento e

compreensão dos mesmos. É importante, também, que o Ouvidor tenha resistência à pressão, para conseguir colocar o foco nas reais necessidades do usuário e não na forma, muitas vezes agressiva, como se expressa o usuário. É necessário ter paciência.

A Ouvidoria-Geral da União, em suas “Orientações para implantação de uma Unidade de Ouvidoria”, ressalta alguns requisitos essenciais do Ouvidor:

- a) conhecer o segmento em que exercerá sua atividade (e não apenas a instituição);
- b) manter relação direta com o dirigente máximo;
- c) ter sensibilidade e paciência;
- d) ter capacidade de escuta;
- e) ser probo;
- f) possuir qualquer formação profissional;
- g) possuir conhecimento técnico em Ouvidoria;
- h) ser proativo;
- i) possuir credibilidade;
- j) possuir maturidade na prevenção e solução de conflitos;
- k) ter capacidade de persuasão;
- l) possuir capacidade de análise crítica;
- m) possuir capacidade de adaptação e flexibilidade;
- n) ter capacidade de gestão de sua própria equipe, promovendo sua capacitação constante e sua participação em atividades pertinentes.

Um requisito ainda necessário para compor o perfil do Ouvidor é a empatia, competência para se colocar no lugar do outro, para poder olhar a instituição com os olhos do usuário, um olhar de dentro para fora. A empatia facilita o processo de comunicação entre as partes, pois não deixa formar uma barreira comunicativa. É importante escutar sem julgar.

Escolher o Ouvidor e a equipe que atuarão na Ouvidoria é o primeiro passo em direção ao sucesso da Ouvidoria.

3.2 Funções do Ouvidor

A função do Ouvidor é defender os cidadãos cujos direitos foram prejudicados ou ameaçados.

O Ouvidor não possui poder de decisão. O poder do Ouvidor é de recomendação. Para exercer com eficiência a sua função, o Ouvidor tem que ter livre trânsito no âmbito institucional e prioridade de resposta. Seus princípios são: dar agilidade ao atendimento das demandas, manter o sigilo das informações e fatos, e tratar com isenção as demandas.

No Brasil, a função do Ouvidor baseia-se nos princípios constitucionais, estabelecidos no artigo 37, que são legalidade, imparcialidade, moralidade, probidade e publicidade, e segue a orientação sistêmica da Ouvidoria-Geral da República.

Sobre a função do Ouvidor Público, define Cardoso (2006) que “Seu papel é colaborar na transformação dos organismos públicos de forma permanente para que se tornem mais ágeis, propiciando, assim, um serviço público de melhor qualidade e que vá ao encontro dos anseios da sociedade”.

Sustenta, ainda, que

É função do Ouvidor público não só colaborar para o atendimento às demandas do cidadão, bem como sugerir mudanças no modelo de gestão adotado, a partir dos inputs recebidos pela Ouvidoria ou pela capacidade de perceber a dinâmica da organização, de forma que as reclamações não mais ocorram (CARDOSO, 2006).

Dessa maneira, constitui uma função fundamental do Ouvidor a sensibilidade para sugerir soluções e modificações na própria estrutura da instituição, com o fim de melhorar os serviços e o atendimento ao cidadão.

4. Ouvidoria – condições de funcionamento

A busca de qualidade é meta de toda instituição que visa ao crescimento. Um dos fatores de ajuda na conquista dessa qualidade é fazer com que os usuários de seus serviços sintam que são importantes para a instituição, que a instituição se interessa por suas dificuldades.

Ao entender-se a qualidade como processo constante de melhoria nas pessoas, serviços e processos de uma instituição, deveria considerar-se, para superar as necessidades e expectativas do usuário, contar sempre com condições que permitam ao usuário sentir-se escutado. Para isso, necessita a Ouvidoria:

- a) estrutura física adequada;
- b) pessoas – com comprovada qualificação; e
- c) avaliação de seus Serviços e Processos.

4.1 Estrutura física

O local escolhido deve ser adequado para a execução das atividades da Ouvidoria.

Todos os aspectos relacionados à estrutura física da Ouvidoria devem ser pensados com o fim de propiciar facilidades para as manifestações dos usuários. Entre eles, podemos salientar os mencionados nos itens abaixo.

4.1.1 Atendimento presencial

Toda Ouvidoria deveria contar com um espaço fechado de maneira a dar maior privacidade e maior liberdade de expressão ao cidadão. Isso fará com que o usuário se sinta confortável, para, com tranquilidade, poder expressar suas manifestações.

Deveria contar com um meio de gravação, caso o usuário deseje registrar seu contato com o Ouvidor. E, ainda, que a sala de atendimento do usuário tivesse boa ventilação e iluminação, preferencialmente de forma natural. Por outro lado, seria conveniente que esse espaço fosse de fácil acesso a todos e não apresentasse dificuldades de acesso a pessoas portadoras de deficiência física.

4.1.2 Atendimento por telefonia

O atendimento telefônico, de maneira geral, é a forma preferida de contato dos usuários para apresentar suas manifestações, por considerarem ter a capacidade de resposta mais rápida. É importante uma linha telefônica disponível para o atendimento do cidadão.

É interessante ter um número gratuito para atendimento, incluindo chamadas de celular, já que hoje é o meio mais difundido e utilizado. A disponibilidade de um número telefônico gratuito para recebimento das reclamações reforça a confiança no usuário da disponibilidade da instituição em escutar suas manifestações, já que esse sentirá que pode apresentar sua queixa a qualquer momento, sem ônus financeiro.

É interessante, também, a criação de uma central de teleatendimento para acolher as manifestações do cidadão. Para a implantação desse serviço, salienta-se a necessidade de realizar uma avaliação da política institucional sobre o assunto, assim como verificar a viabilidade de recursos financeiros para contratação, capacitação e manutenção desse serviço.

4.1.3 Atendimento por via eletrônica

A internet e os meios de comunicação eletrônicos tornaram-se mecanismos facilitadores de acesso do cidadão.

É importante viabilizar endereço eletrônico específico para a Ouvidoria e, havendo recursos financeiros disponíveis, desenvolver ferramentas tecnológicas, como, por exemplo, sítios na rede mundial de computadores, entre outros, que, também, são facilitadores do acesso à Ouvidoria.

4.1.4 Sistema informatizado

É importante que a Ouvidoria possua um sistema informatizado que possibilite a inserção das manifestações e sua categorização, bem como o gerenciamento desses dados.

Esse sistema deve garantir a segurança dos dados inseridos e gerenciados.

É importante, também, que o sistema possibilite o acompanhamento virtual do encaminhamento das manifestações e seu atendimento.

4.1.5 Caixa de sugestões

Ter à disposição e em lugar visível na instituição uma caixa de sugestões constitui, também, em elemento facilitador para o usuário manifestar suas reclamações, críticas e elogios.

Ter formulários, já com algumas informações padronizadas disponíveis, ajudará o usuário a realizar sua manifestação. No formulário, por exemplo, deve haver espaço para dados de identificação do usuário para possível contato de resposta, assim como espaço para outras informações tais como tipo da manifestação, serviço utilizado e nome de quem o atendeu.

Os recursos aqui apontados são básicos para a criação de uma Ouvidoria, mas a sua montagem dependerá das necessidades e condições locais.

4.2 Treinamento

A escolha de pessoal com perfil para desempenhar a função de Ouvidor e para compor a equipe de trabalho de uma Ouvidoria é fundamental para o êxito do serviço, pois de nada adiantará possuir as melhores instalações e tecnologia avançada se não houver pessoal adequado para atuar na Ouvidoria.

A atenção à reclamação é uma arte que se deve aprender. Nem todas as pessoas têm qualidades para essa atividade. A seleção de pessoal adequado tem enorme relevância e também deve adequar-se o número de funcionários à demanda de usuário a ser atendido.

Estabelecido o número de funcionários, escolhido o Ouvidor e o grupo de trabalho, é necessário treinamento e apoio constantes. É necessário treinamento para escutar! Treinamento para falar! É necessário escutar com paciência. É necessário falar de forma amistosa, conservando sempre a serenidade, manter-se compreensivo e colocar-se no lugar do usuário, fazer saber ao usuário que ele foi entendido e que seus questionamentos, suas dúvidas e suas reclamações serão averiguadas.

Não é uma tarefa fácil. Exige muita disposição de serviço por parte do Ouvidor. Normalmente, o usuário procura a Ouvidoria quando já esgotou outros caminhos sem ter obtido uma escuta e uma resposta às suas reivindicações e, quando chega a se manifestar na Ouvidoria, está no limite de sua paciência. E isso exigirá paciência do Ouvidor e dos demais funcionários da Ouvidoria.

Por toda a característica do atendimento da Ouvidoria, que, habitualmente, costuma ser de alta carga emocional, é que o Ouvidor necessita de apoio e treinamento para poder bem desempenhar suas funções. Uma das formas de treinamento poderá ser realizada por meio de cursos que tratem do atendimento ao público em geral e de temas relacionados à atuação específica do Ouvidor.

Em encontro realizado na Ouvidoria-Geral da União, com o Coordenador-Geral de Acompanhamento e Controle das Atividades de Ouvidoria, Dr. Paulo Marcello Fonseca Marques,

ele ressaltou a importância do treinamento das Ouvidorias e mencionou a implantação da Política de Formação para Ouvidorias, que prevê, entre outras ações, a aplicação de cursos sobre o uso da “linguagem cidadã” para as respostas às manifestações recebidas da sociedade e para o atendimento ao cidadão; treinamento no uso de plataformas de cursos a distância e, ainda, oficinas e encontros presenciais com os Ouvidores Públicos e com as equipes das Ouvidorias (informação verbal)¹.

4.3 Avaliação

As reclamações deveriam ser vistas como uma grande oportunidade para avaliar os serviços que oferece qualquer instituição, que por esta razão deveria escutar sempre o que o usuário tem para dizer.

Considerar a reclamação como oportunidade de crescimento tem como principal vantagem ajudar a melhorar a qualidade do atendimento, a encontrar soluções para que problemas não sejam recorrentes. Para isso é importante escutar e analisar.

É importante que a Instituição identifique quais são as queixas mais frequentes, analise as suas causas e tente caminhos de solução. Conhecidas as causas, poderá desenvolver ações preventivas e pensar ações para o tratamento das principais reclamações, e isso implicará na melhora contínua do processo.

Avaliar constantemente o nível de satisfação de seus usuários fará com que a Ouvidoria cumpra com sua função. Nesse sentido, uma das opções de avaliação que pode ser usada são as pesquisas

¹ Visita realizada à Ouvidoria-Geral da União, em 25/1/2013.

de opinião, uma boa forma de conhecer o que o usuário e o público, em geral, pensam dos seus serviços, do tratamento que recebem e o que esperam no futuro.

5. Ouvidoria Consular do Ministério das Relações Exteriores

Ouvidoria Consular é o nome atribuído à Ouvidoria do Ministério das Relações Exteriores (MRE), ou seja, ela destina-se a acompanhar exclusivamente assuntos de natureza consular do Ministério das Relações Exteriores. Essa designação deve-se às características específicas dos serviços consulares prestados pelo Ministério ao cidadão que é atendido por essa Ouvidoria.

O Ministério das Relações Exteriores atende a cidadãos brasileiros que não se encontram apenas em território brasileiro, mas também no exterior. A comunidade brasileira no exterior, segundo estimativas do Departamento Consular de Brasileiros no Exterior (DCB), é de 2.547.079 brasileiros que utilizam os serviços consulares do MRE, por meio de suas Repartições Consulares.

O atendimento ao cidadão não é uma tarefa fácil a nenhuma instituição e é ainda mais difícil quando realizado nas Repartições Consulares devido às características específicas do público que comparece a essas Repartições: em sua maioria, são cidadãos brasileiros, residentes em países distantes do Brasil, pelas mais variadas razões, encontrando-se em diferentes condições e enfrentando dificuldades de natureza variadas.

Esse cidadão procura um atendimento, porque necessita de uma resposta a uma dificuldade, seja de informação ou serviço.

Essa procura, de um modo geral, é sempre carregada de grande carga emocional, pelo grau de intensidade da dificuldade em que se encontra esse cidadão e, ainda, aumentada pela distância do Brasil. Pode-se mencionar como exemplos de dificuldades apresentadas pelo cidadão brasileiro no exterior: a situação migratória irregular, desvalimento, problemas de documentação, prisão e violência doméstica. Muitas vezes, a resposta recebida por esse cidadão nem sempre atenderá o esperado e desejado.

Foi pensando, principalmente, nessa comunidade de brasileiros no exterior que o Ministério das Relações Exteriores criou a sua Ouvidoria Consular, para que essa comunidade tenha a oportunidade de se expressar, de ter voz e, conseqüentemente, encontrar escuta às suas manifestações nas Repartições Consulares no exterior, gerando um exercício de participação democrática.

5.1 Histórico

A Ouvidoria Consular do Ministério das Relações Exteriores, ainda que sua criação estivesse prevista desde 2007, efetivamente, iniciou suas atividades em 2009 com a indicação da Ministra Maria Luiza Ribeiro Lopes da Silva para o cargo de Ouvidora (informação verbal)².

Em 2007, em resposta ao exercício de reflexão lançado a todos os Postos no exterior e funcionários lotados na Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE), pela Circular Telegráfica 65374, de 13 de setembro de 2007, em muitas das propostas registrou-se

² Informação coletada durante conversa com a Ministra Maria Luiza Ribeiro Lopes da Silva, Chefe do Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior (DCB) e Ouvidora Consular.

o anseio pela criação de uma Unidade de Escuta no MRE para os assuntos consulares, uma Ouvidoria Consular.

Como exemplo dessas manifestações, arroladas nos documentos de base do Plano Diretor de Reforma Consular³, pode-se citar:

- a) “(...) criação de uma Ouvidoria Consular, como mecanismo de controle e melhoramento do sistema.” (Consulado-Geral em Frankfurt, Telegrama 321/2007);
- b) “(...) o SGEB deve contar com sistema permanente para ouvir reclamações, queixas, sugestões de aperfeiçoamento do trabalho.” (Consulado-Geral em Madri, Telegrama 366/2007);
- c) “(...) criação de uma Ouvidoria Consular!” (Consulado-Geral em Montevidéu, Telegrama 043/2008).

Em 2008, na Ata Consolidada da I Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior – “Brasileiros no Mundo”⁴, realizada no Palácio Itamaraty do Rio de Janeiro, foi registrada a reivindicação da comunidade brasileira pela criação de uma Ouvidoria de serviços consulares. Em 2009, em uma reunião realizada em Bruxelas, da comunidade brasileira radicada na Bélgica com o então Ministro de Estado, Celso Amorim, também foi registrada a reivindicação pela criação de uma Ouvidoria de serviços consulares. No seu retorno ao Brasil, o Ministro Celso Amorim indicou a Ministra Maria Luiza Ribeiro Lopes da Silva para organizar

3 O Plano Diretor de Reforma Consular está disponível em <http://www.sinditamaraty.org.br/anexos/plano_diretor_consular.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2012.

4 A Ata está disponível em <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/file/Ata%20Consolidada.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2012.

a Ouvidoria Consular do MRE⁵, atendendo, assim, ao pedido da comunidade brasileira no exterior já manifestado em 2008, bem como das propostas apresentadas como resposta à Circular Telegráfica 65374, de 13 de setembro de 2007.

Com a missão de organização da Ouvidoria Consular cumprida, o início de seu funcionamento foi comunicado às Repartições Consulares pela Circular Telegráfica 74773, de 18 de novembro de 2009:

[...] será o órgão do MRE responsável pelo processamento de comentários, sugestões, elogios e críticas referentes a toda a atividade consular – aí incluídos atendimento em geral, rede consular, assistência, processamento de documentação e demais atividades afins. A nova unidade vem inserir-se no conjunto das ouvidorias do Poder Executivo Federal, tecnicamente coordenadas pela Ouvidoria-Geral da União.

Com relação a seus objetivos:

[...] a Ouvidoria Consular funcionará como mecanismo de controle de qualidade do serviço consular, auxiliando na busca de soluções para os problemas existentes. Trabalhará com o público externo, ou seja, dos usuários (nacionais e estrangeiros) dos serviços consulares brasileiros, oferecendo-lhes um espaço para que manifestem agrado ou insatisfação ou façam sugestões. Nesse contexto, seus objetivos gerais serão: contribuir para o aprimoramento dos serviços prestados; facilitar ao usuário o acesso às informações e facilitar seu bom

5 Informação coletada durante conversa com a Ministra Maria Luiza Ribeiro Lopes da Silva, Chefe do Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior (DCB) e Ouvidora Consular.

relacionamento com a instituição; proporcionar maior transparência dos serviços consulares; contribuir para o aperfeiçoamento das normas e procedimentos do serviço consular; incentivar a participação do público na modernização dos processos e procedimentos da instituição; sensibilizar os dirigentes das unidades da SERE para a necessidade de se amenizarem ou extirparem processos prejudiciais ao cidadão e à própria instituição; e incentivar a valorização do elemento humano.

Em termos específicos, são as seguintes as suas atribuições:

[...] a) receber reclamações, elogios, comentários e sugestões dos usuários, interpretá-los e buscar soluções para cada caso, visando ao aprimoramento do processo de prestação do serviço público; b) representar os interesses do cidadão na SERE/Rede consular; c) contribuir para o aprimoramento e a qualidade dos serviços prestados; d) buscar a satisfação do cidadão que utiliza os serviços consulares; e) informar adequadamente as chefias competentes na SERE sobre os indicativos de satisfação dos usuários; f) funcionar como instrumento de interação entre a SERE e o público consular; g) registrar os casos de inadmitidos em outros países, como subsídio para a futura criação de Observatório de Inadmitidos.

O início do funcionamento da Ouvidoria Consular foi amplamente divulgado. Cartazes foram enviados para serem afixados nos Postos, bem como informativos para conhecimento da comunidade brasileira no exterior.

5.2 Funcionamento atual

A Ouvidoria Consular do Ministério das Relações Exteriores é responsável pelo processamento de comentários, sugestões, elogios e críticas referentes a toda atividade consular.

Conformada aos parâmetros de atuação delineados pela Ouvidoria-Geral da União, a Ouvidoria Consular funciona como mecanismo de controle de qualidade do serviço consular, auxiliando na busca de soluções para os problemas existentes. Trabalha com os usuários (nacionais e estrangeiros) dos serviços consulares brasileiros, oferecendo-lhes um espaço para manifestarem suas críticas e seus elogios ou fazerem sugestões.

A Ouvidoria Consular é composta, no momento, pelo Ouvidor, pelo Ouvidor Adjunto, pela Assessora da Ouvidoria e por uma estagiária, ou seja, total de quatro funcionários para atender os usuários da rede consular de quase 200 postos no exterior.

Os interessados podem contatar a Ouvidoria Consular por telefone, por escrito, por via eletrônica (pelo endereço eletrônico <ouvidoria.consular@itamaraty.gov.br> ou pelo portal consular do Ministério das Relações Exteriores) e de maneira presencial.

Em geral, quando o atendimento é feito por telefone ou de forma presencial, é solicitado ao interessado manifestar por escrito seus comentários. Dessa maneira, a Ouvidoria, além de ficar com registro do contato do usuário, pode encaminhar o relato do próprio interessado para averiguações.

Muitos assuntos que chegam à Ouvidoria Consular não tratam de temas consulares. Mesmo quando isso acontece, gera

uma ação da Ouvidoria, seja informando ao usuário que o tema por ele apresentado não é da competência da Ouvidoria Consular, sugerindo procurar outro órgão ou, ainda, encaminhando o assunto a alguma divisão do Ministério das Relações Exteriores ou órgão competente.

Todo contato feito com a Ouvidoria Consular gera uma resposta. Isso é importante porque o cidadão tem um retorno imediato à sua manifestação e, ainda que não receba o esclarecimento esperado, toma conhecimento de que a sua queixa foi recebida e está sendo averiguada.

Quando se trata de assunto da Ouvidoria Consular, inicialmente a Ouvidoria envia o relato do interessado à Repartição Consular mencionada para que tome conhecimento e faça os comentários que considerar pertinente. Também encaminha resposta ao usuário, acusando o recebimento do relato e informando que ele foi encaminhado à Repartição Consular para comentários e que o usuário será contatado tão logo receba resposta.

Imediatamente após a chegada da resposta da Repartição Consular, a Ouvidoria realiza análise criteriosa das informações, pois é importante averiguar se a crítica ou reclamação do usuário procede. Após a averiguação, envia resposta ao usuário; na maioria das vezes, já apresentando uma solução e/ou com esclarecimentos aos questionamentos do usuário.

A Ouvidoria procura esclarecimentos, caso a caso, sobre todas as críticas e todos os comentários.

Os casos recebidos na Ouvidoria são registrados, arquivados e geram estatísticas.

Essas estatísticas servem de base para várias análises, que geram ações. Servem para identificar necessidades específicas de determinadas Repartições Consulares, e, identificadas as necessidades, buscam-se soluções a apresentar.

Essa relação do cidadão com o órgão ouvidor pressupõe a consciência do direito e do papel pró-ativo na busca de uma solução individualizada, que tratada pela Ouvidoria, passa a ser uma solução institucionalizada, beneficiando a coletividade (FREIRE, 2008).

Outra fonte de dados para as estatísticas realizadas pela Ouvidoria são os comentários deixados nas caixas de sugestões existentes em cada Repartição Consular. Mensalmente, o Posto envia relatório sobre os comentários recebidos. A Ouvidoria registra os dados dos relatórios e os organiza estatisticamente. Essas estatísticas também servem de base para identificar necessidades e, ainda, de avaliação da própria Repartição Consular.

Com base nas manifestações recebidas por telefone, via postal, correio eletrônico, Portal Consular e outros meios, a Ouvidoria Consular prestou 474 atendimentos em 2010, 787 em 2011 e 773 em 2012. Neste ano, a maior parte das consultas foi enviada diretamente pelo cidadão à Ouvidoria Consular, com uma minoria retransmitida por outros órgãos/unidades (sobretudo pela Secretaria de Políticas para Mulheres, Ouvidoria-Geral da União e Gabinete do MRE). De acordo com os relatórios enviados pelos Postos à Ouvidoria Consular, referentes aos comentários deixados nas caixas de comentários e correio

eletrônico dos Postos, foram recebidos 5.130 comentários em 2010, 4.359 em 2011 e 8.969 em 2012⁶.

Os atendimentos prestados pela Ouvidoria Consular são classificados da seguinte forma: elogios, críticas, sugestões e comentários diversos.

Ao examinar-se o trabalho realizado pela Ouvidoria, percebe-se que o cidadão procura cada vez mais manifestar-se, busca fazer-se escutar no Ministério por intermédio de sua Ouvidoria. Nota-se, claramente, pelas estatísticas elaboradas nos anos 2010, 2011 e 2012, que a demanda de atendimentos pela Ouvidoria Consular aumentou consideravelmente no ano de 2012, como demonstra o quadro a seguir:

Tabela - Ouvidoria Consular - atendimentos

	2010		2012
Elogios	3.344 (59,67%)	3.267 (64,49%)	7.707 (79,11%)
Críticas	1.178 (21,02%)	1.055 (20,50%)	1.180 (12,11%)
Sugestões	539 (9,62%)	328 (6,37%)	142 (1,46%)
Comentários diversos	543 (9,69%)	496 (9,64%)	713 (7,32%)
TOTAL	5.604 (100%)	5.146 (100%)	9.742 (100%)

Com base nas estatísticas de críticas e comentários, são expedidas, quando cabível, instruções às Repartições Consulares visando ao aperfeiçoamento de procedimentos de rotina, como registrou o Embaixador Sérgio França Danese, Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, pela Circular Telegráfica 86727, de 27 de julho de 2012:

6 Conforme Circulares Telegráficas 80605/2011, 85551/2012 e 88767/2013.

[...] O diálogo entre os postos, a SERE e os usuários da rede consular constitui oportunidade valiosa para que importantes esclarecimentos ou mesmo aperfeiçoamentos possam ser feitos, no melhor interesse do Serviço Consular brasileiro, que ganhou e continua a ter grande visibilidade junto à opinião pública.

Também são processados e encaminhados elogios ao bom desempenho das Repartições Consulares e de funcionários específicos, que, segundo o Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, na Circular Telegráfica mencionada no parágrafo anterior, são formas de incentivo e aferição de boas práticas:

[...] fazer chegar às repartições consulares e aos servidores elogios e agradecimentos, que têm sido numerosos e expressivos, constitui também, a meu ver, uma forma preciosa de incentivo ao trabalho realizado e de aferição das boas práticas do Serviço Consular.

5.3 Dificuldades

As dificuldades existentes na atual estrutura da Ouvidoria Consular do Ministério das Relações Exteriores foram registradas por observação e entrevista.

A autora deste trabalho acompanhou durante três meses as atividades da Ouvidoria Consular e realizou encontros com a Ouvidora Consular, Ministra Maria Luiza Ribeiro Lopes da Silva, a Ouvidora Consular Adjunta, Primeira-Secretária Rafaela Pinto Guimarães Ventura, e com a Assessora da Ouvidoria Consular, Oficial de Chancelaria Isabela Alves de Oliveira.

A Assessora trabalha na Ouvidoria Consular desde março de 2010 e recebeu treinamento do colega Oficial de Chancelaria Thiago Fontes Saboga Cardoso, que trabalhou na Ouvidoria Consular de 2009 a 2012.

Segundo a Oficial de Chancelaria Isabela Oliveira (2012), “as dificuldades enfrentadas, inicialmente, justificam-se em razão de ser o início das atividades da própria Ouvidoria, quando alguns procedimentos ainda estavam sendo estabelecidos”.

Em encontro com a Ouvidora Consular, a Ministra Maria Luiza Ribeiro Lopes da Silva (2012) manifestou que, mesmo estando a Ouvidoria Consular organizada, alguns procedimentos foram e vêm sendo modificados pela observação e análise constante, a fim de encontrar a melhor maneira de prestar atendimento aos usuários.

O espaço físico utilizado pela Ouvidoria Consular, no momento, funciona a contento, por estar fisicamente junto ao Núcleo de Assistência a Brasileiros e ao Setor Jurídico da Divisão de Assistência Consular, o que facilita o intercâmbio de informações com essas unidades. As manifestações de usuários que se referem a solicitações de Assistência Consular são imediatamente transferidas ao Núcleo de Assistência Consular, assim como os que necessitam de orientação jurídica ao Setor Jurídico. Outro ponto positivo quanto à localização é que a Ouvidoria utiliza a sala de reuniões da Divisão de Assistência Consular e da Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior para receber o usuário que procura pessoalmente a Ouvidoria.

No que se refere a pessoal, observou-se que a atual lotação da Ouvidoria é insuficiente para atender a demanda, que vem aumentando desde a criação da unidade, o que impede, também segundo a Oficial de Chancelaria Isabela Oliveira, a expansão das atividades da Ouvidoria Consular.

Com relação às estatísticas, Oliveira (2012) mencionou que:

falta uniformidade nos dados estatísticos enviados pelos Postos, o que dificulta a compilação dos dados na SERE. A falta de recursos humanos somada à falta de software específico para a Ouvidoria também inviabilizam uma compilação de estatísticas de forma eficiente e eficaz. Atualmente os dados da Ouvidoria Consular são registrados manualmente em uma planilha do Excel, de onde são auferidas as estatísticas.

E, ainda, que “a criação de formulários *on-line* para o envio das manifestações à Ouvidoria Consular seria interessante, uma vez que muitos consulentes enviam manifestações sem dados básicos como nome completo ou nome do Posto” (OLIVEIRA, 2012).

Cabe salientar que nem sempre a reação aos trabalhos da Ouvidoria Consular foi positiva. Alguns funcionários no exterior não gostaram da nova iniciativa, o que gerou alguma dificuldade ao princípio. Por ser algo novo, houve certa resistência por parte de alguns Postos em relação às reclamações encaminhadas pela Ouvidoria. Contudo, com o passar do tempo, esses poucos Postos perceberam que se trata de ação que tem como objetivo melhorar os serviços prestados, em benefício do cidadão e da própria instituição.

Apesar dessas dificuldades, percebe-se, pelas manifestações de satisfação recebidas, que a Ouvidoria Consular vem cumprindo eficazmente com suas funções, como se pode constatar pelas estatísticas realizadas. Em 2010, do total das 5.604 manifestações recebidas, 3.344 foram classificadas na categoria elogios, representando a 59,67% (Circular Telegráfica 80605/2011); em 2011, das 5.146 manifestações recebidas, 3.267 foram elogios, correspondendo a 63,49% dos atendimentos prestados (Circular Telegráfica 85551/2012). No ano de 2012, esse percentual aumentou. Constata-se que das 9.742 manifestações recebidas, 7.707 foram elogiosas, correspondendo a 79,11% do total de atendimentos (Circular Telegráfica 88767/2013).

6. Propostas

A Ouvidoria Consular do Ministério das Relações Exteriores tem recebido manifestações de satisfação expressadas pelos cidadãos acerca da criação e do atendimento prestado.

Considerando-se essas manifestações de satisfação e a busca da melhoria da qualidade no atendimento à comunidade brasileira, finalidade primeira da Ouvidoria Consular, o que propõe o presente trabalho como principal medida para a continuidade da qualidade que se vem buscando com a Ouvidoria Consular, desde o início de seu funcionamento, é a ampliação dos seus serviços.

O Brasil possui uma comunidade brasileira no exterior estimada em 2.547.079 brasileiros, como mencionado anteriormente, e a ampliação do serviço de Ouvidoria seria uma medida a tomar com vistas a, cada vez mais, procurar-se a melhoria da qualidade no atendimento dessa comunidade no exterior. A multiplicação

desse serviço poderia ser concretizada com a instituição formal do serviço de Ouvidoria Consular nas Repartições Consulares brasileiras. Com a instituição de Ouvidorias Consulares nos Postos com serviço consular, também se indicaria, formalmente, um funcionário para atuar como Ouvidor Consular, o que envolveria ter mais funcionários no Ministério das Relações Exteriores, já que a área consular, atualmente, se ressentia da falta de funcionários para atender à demanda de trabalho existente.

Com a criação de uma Ouvidoria Consular nas Repartições Consulares seria formada uma Rede de Ouvidorias Consulares, cuja coordenação ficaria sob a responsabilidade da Ouvidoria Consular na Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE).

Na Repartição Consular, para coordenar o funcionamento da Ouvidoria Consular, seria designado um Vice-Cônsul para exercer a atribuição de Ouvidor Consular.

O Vice-Cônsul, Ouvidor Consular, atuaria como interlocutor entre o público e a Repartição Consular. Seria o canal que permitiria a interação entre o cidadão e a Representação Consular. Também exerceria a função de Gestor do Atendimento ao Público.

Entendendo Gestor como aquele que gere, dirige e administra bens ou serviços, o Ouvidor Consular/Gestor do Atendimento ao Público estaria dirigindo, administrando situações e, também, gerando ações. Estaria presente junto ao cidadão, escutando, esclarecendo, orientando e solucionando as dificuldades e estaria, também, presente com o grupo de funcionários responsáveis pelo atendimento ao público, orientando e coordenando o atendimento.

Os funcionários que prestam o atendimento ao público se sentiriam apoiados com uma coordenação direta, acompanhando suas dificuldades. O cidadão se sentiria confortável por saber que há um canal de acesso para defender seus interesses nas Repartições Consulares e também por saber que há uma escuta para suas manifestações.

As dificuldades seriam solucionadas com maior rapidez, poderiam ser resolvidas no momento em que surgissem, gerando satisfação imediata.

A compreensão da Ouvidoria Consular como uma área de grande importância estratégica é o ponto de partida para o Ouvidor/Gestor do Atendimento ao Público, principalmente por ser ela o canal mais estreito com o usuário/cidadão e com os colaboradores/servidores do Ministério das Relações Exteriores.

A Ouvidoria Consular na Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE), como coordenadora da Rede de Ouvidorias Consulares, teria a responsabilidade de orientar, treinar e procurar soluções para aqueles casos que não pudessem ser resolvidos pela Ouvidoria Consular do Posto.

Como rede, haveria uma interação constante entre as Ouvidorias Consulares das Repartições Consulares e a Ouvidoria Consular na SERE, possibilitando, ainda, uma interação entre todas as Ouvidorias Consulares. Trabalhar em rede é diferente de trabalhar sozinho, pois, enquanto grupo, experiências podem ser compartilhadas e procedimentos podem ser padronizados.

A Ouvidoria Consular na SERE, como coordenadora da Rede de Ouvidorias Consulares, e tomando como exemplo o que existe na

Ouvidoria-Geral da União, poderia criar e manter uma “Casoteca”, que “expõe estudos de casos com o objetivo de fortalecer a gestão organizacional e apoiar a capacitação e o compartilhamento de conhecimento organizacional no âmbito das ouvidorias” (COLEÇÃO OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012).

Na rede de Ouvidorias Consulares, os casos de algumas manifestações poderiam auxiliar no encaminhamento de manifestações que tivessem o mesmo caráter. Uma situação solucionada, por exemplo, pelo Consulado-Geral em Madri poderia servir de modelo para outra Repartição Consular.

Propõe, também, o presente trabalho, que seja adquirido *software* para a Ouvidoria Consular na SERE e para a formação da rede de Ouvidorias Consulares, ou, ainda, que a Divisão de Informática (DINFOR) do MRE crie um *software* específico para uso da Ouvidoria Consular do Ministério e sua rede.

Ressaltam-se, como exemplos de possibilidades de aquisição de *software*, os seguintes sistemas informatizados desenvolvidos para serviços de Ouvidoria:

- a) *software* do Serviço de Processamento de Dados (SERPRO): sistema criado e adotado pela Ouvidoria do SERPRO. Recentemente, o SERPRO disponibilizou nova versão do seu “Sistema de Ouvidoria”. O sistema, que foi desenvolvido em plataforma web, garante adaptabilidade e viabilidade econômica e técnica às Ouvidorias, permitindo a emissão de relatórios gerenciais, apresentando estatísticas de dados consolidados e possibilitando seu uso por Ouvidorias com diferentes estruturas. Através do “Sistema de Ouvidoria”,

a instituição poderá realizar o diagnóstico e a análise das manifestações recebidas e fornecer um retorno ao cidadão ao longo do processo. Este sistema de ouvidoria foi desenvolvido em *software* livre⁷;

- b) *software* da Ouvidoria do Governo do Estado da Bahia – TAG (Sistema de Ouvidoria e Gestão Pública): sistema de registro, tratamento e estatística que foi desenvolvido pela Ouvidoria do Governo do Estado da Bahia. Conforme contato com o senhor Weber Leone, da Ouvidoria do Estado da Bahia (informação verbal⁸), o sistema pode ser viabilizado para outros órgãos públicos mediante a assinatura de Acordo de Cooperação Técnica. O Senhor Weber Leone, responsável pelo Acordo de Cooperação Técnica, esclarece que o único ônus financeiro para a utilização do TAG é a responsabilidade pelas despesas de dois técnicos que se deslocam ao local de instalação para implantação do sistema e treinamento.
- c) *software* do Tribunal de Contas da União (TCU) – SISVOU (Sistema de Ouvidoria): sistema criado pelo TCU para armazenagem e atendimento das manifestações recebidas em sua Ouvidoria. O sistema, embora criado para ser usado internamente, pode ser utilizado por outras Ouvidorias. Segundo contato realizado com o TCU, o Auditor Federal Ricardo Dantas Stumpf (informação verbal⁹), do Serviço de Apoio ao Desenvolvimento Descentralizado (SEADE) STI,

7 O *software* do SERPRO pode ser baixado gratuitamente no portal de *software* público, disponível em: <<http://www.softwarepublico.gov.br>>.

8 Entrevista realizada, por telefone, em janeiro de 2013.

9 Entrevista realizada, por telefone, em janeiro de 2013.

esclarece que a cessão de tecnologias criadas pelo TCU para outros órgãos está prevista pela Portaria 69, de 16 de março de 2010, do TCU, que, em seu artigo 3º, estabelece:

O TCU pode licenciar em caráter não oneroso, sem fins comerciais, o uso de soluções TI, corporativas ou departamentais, por ele desenvolvidas, a outros órgãos e entidades de Administração Pública, mediante celebração de contrato específico entre as partes interessadas.

Propõe, ainda, o presente trabalho que, juntamente com a criação da Rede de Ouvidorias Consulares e do Ouvidor Consular/Gestor de Atendimento ao Público, fossem realizados constantes cursos de treinamento e aperfeiçoamento para todos os Ouvidores Consulares/Gestores de Atendimento ao Público. Seria uma ação conjunta da Ouvidoria Consular na SERE e da Divisão de Treinamento e Aperfeiçoamento do Ministério das Relações Exteriores, que poderia, também, contar com o apoio da Ouvidoria-Geral da União. Os Ouvidores Consulares/Gestores de Atendimento ao Público atuariam como multiplicadores dos conhecimentos e das experiências adquiridas, repassando-os a todo o seu grupo de trabalho. Treinamento e aperfeiçoamento são necessários para alcançar a eficiência e a qualidade tão desejadas por todos – usuários e funcionários – na prestação dos serviços.

Para a implantação das propostas apresentadas no presente trabalho e considerando possíveis restrições orçamentárias, sugere-se fossem os Ouvidores Consulares/Gestores de Atendimento ao Público indicados, inicialmente, nas Repartições Consulares com maior movimento, a título de projeto experimental.

Posteriormente, a iniciativa poderia ser replicada gradativamente para todos os Postos.

7. Conclusão

Desde o início das atividades da Ouvidoria Consular no Ministério das Relações Exteriores, tem-se verificado a importância do serviço de Ouvidoria na melhoria do atendimento ao público.

Por sugestão e orientação da Ouvidoria Consular, algumas Repartições Consulares já possuem endereço eletrônico específico para Ouvidoria, para receber manifestações do cidadão, como, por exemplo, a Embaixada em Pretória, o Consulado-Geral em Atlanta, o Consulado-Geral em Chicago, o Consulado-Geral em Londres e o Consulado-Geral no Porto; criaram, assim, um veículo de escuta na própria Repartição Consular.

Por sugestão e orientação da Ouvidoria Consular, todas as Repartições Consulares passaram a ter à disposição do público “Caixa de Sugestões” para o cidadão manifestar-se quanto ao atendimento recebido.

Muitas manifestações, mapeadas pela Ouvidoria Consular, permitiram verificar necessidades específicas de alguns postos e medidas puderam ser adotadas para sanar as dificuldades apresentadas. Merece ser citada a organização de forças-tarefas pela Divisão de Assistência Consular, em que funcionários foram enviados a alguns Postos para atuar nas áreas onde foram detectadas as dificuldades e, com a concentração de esforços dos funcionários dos Postos e da Divisão de Assistência Consular, rapidamente se conseguiu superar as dificuldades. Como exemplo,

pode ser citada a emissão de passaportes no Consulado-Geral em Barcelona.

Como se constata pelo exposto, a Ouvidoria Consular do Ministério das Relações Exteriores trouxe e tem trazido enormes resultados positivos, principalmente pelo exercício e fortalecimento da participação democrática dos cidadãos brasileiros no exterior.

Mesmo ausentes do Brasil, esses cidadãos mantêm seu vínculo com o País, com sua cultura, através das diversas Repartições Consulares. Esse vínculo é mantido pelo contato frequente com a Repartição Consular, seja para solicitar algum serviço, seja para obter alguma informação, seja para manifestar uma opinião.

Nada mais justo que o serviço de Ouvidorias Consulares seja ampliado, para que cada vez mais o cidadão brasileiro no exterior se sinta apoiado, se sinta escutado.

A formação de uma rede de Ouvidorias Consulares com a criação formal de Ouvidorias Consulares nos Postos do Ministério das Relações Exteriores e a designação de Vice-Cônsul para exercer a função de Ouvidor/Gestor de Atendimento ao Público, juntamente com a Ouvidoria Consular já existente na SERE, seguramente ampliaria o nível de satisfação da comunidade brasileira no exterior.

Com a ampliação do serviço de Ouvidorias Consulares e a qualificação profissional de seus servidores, estaria o Ministério das Relações Exteriores dando continuidade ao trabalho que vem desenvolvendo, através da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, desde 2007: o de proporcionar o melhor

atendimento e integração das comunidades brasileiras no exterior. Estaria dando continuidade ao cumprimento de seus objetivos – de prestar apoio às comunidades brasileiras mais vulneráveis ou de maior dimensão no exterior, bem como conhecê-las, valorizá-las, desenvolvê-las, protegê-las e mantê-las vinculadas ao Brasil.

Assim, a comunidade brasileira no exterior sentiria que, mesmo vivendo fora do Brasil, sua voz tem escuta, direta e próxima, através das Ouvidorias Consulares das Repartições Consulares do Ministério das Relações Exteriores.

Referências

Livros, publicações, revistas, artigos, inclusive os da internet

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. Governo do Estado de Minas Gerais. *Ouvidoria Pública Passo a Passo*. Belo Horizonte, 2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior. *Diplomacia Consular, 2007 a 2012*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

_____. Ministério da Saúde. *Guia de Orientações Básicas para implantação de Ouvidorias do SUS*. Brasília, 2010.

CARDOSO, Antonio Semerano Rito. “Platão e os ouvidos públicos: reflexões sobre as entranhas da burocracia”. *Cliente S.A.*, São Paulo, pp. 30-32, mar. 2006.

CARNEIRO, Ricardo de Magalhães. “Ouvidorias Públicas e poder local”. *Revista de Administração Municipal – Municípios* - IBAM, v. 54, n. 268, pp. 12-18, out./nov./dez. 2008.

COLEÇÃO OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. *Orientações para Implantação de uma unidade de Ouvidoria – rumo ao sistema participativo*. Coleção OGU. Brasília-DF, 2012.

FREIRE, Elci Pimenta. “Ouvidoria Pública: ferramenta de gestão e instrumento de cidadania”. *Revista de Administração Municipal – Municípios* - IBAM, v. 54, n. 268, pp. 5-11, out./nov./dez. 2008.

LIMA, Chussely Souza. “Ouvidor-Gestor: a necessidade da ouvidoria moderna”. *Revista Gestão Pública: práticas e desafios*, Recife, v. 1, n. 1, fev. 2010.

LYRA, Rubens Pinto; CARDOSO, Antonio Semerano Rito (Org.). *Novas Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2011.

OUVIDORIA-GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. In: LEMOS, Chélen Fischer de (Org.). *Ações premiadas no 5º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal – 2000*. Brasília: ENAP, 2000. pp.103-114.

OUVIDORIAS PÚBLICAS E PRIVADAS E ANÁLISE COMPARATIVA. In: LYRA, Rubens Pinto; CARDOSO, Antonio Semerano Rito (Org.). *Novas Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil*. João Pessoa: Universitária da UFPB, 2011. p. 23.

PANTEAN, Marcelo. “Encontro: A ouvidoria, a caminho da profissionalização”. *Cliente S.A.*, São Paulo, abr. 2007. Disponível em: <www.clientesa.com.br>. Acesso em: jan. 2013.

Entrevistas, comunicações orais

LEONE, Weber. *Entrevista I*. [jan. 2013]. Entrevistador: Ana Maria Medeiros Simas. Brasília, 2013.

MARQUES, Paulo Marcello Fonseca. *Entrevista II*. [jan. 2013]. Entrevistador: Ana Maria Medeiros Simas. Brasília, 2013.

OLIVEIRA, Isabela Alves de. *Entrevista III*. [nov. 2012]. Entrevistador: Ana Maria Medeiros Simas. Brasília, 2012.

SILVA, Maria Luiza Ribeiro Lopes da. *Entrevista IV*. [dez. 2012]. Entrevistador: Ana Maria Medeiros Simas. Brasília, 2012.

STUMPF, Ricardo Dantas. *Entrevista V*. [jan. 2013]. Entrevistador: Ana Maria Medeiros Simas. Brasília, 2013.

Expedientes e documentos do MRE

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Ata Consolidada da I Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior – “Brasileiros no Mundo”*, Rio de Janeiro, 17 e 18 de julho de 2008. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2008. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/file/Ata%20Consolidada.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Plano Diretor de Reforma Consular*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2010, pp. 268, 283, 298, 328. Disponível em: <http://www.sinditamaraty.org.br/anexos/plano_diretor_consular.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Circular Telegráfica 65374, de 13/11/2007.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Circular Telegráfica 74773, de 18/11/2009.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Circular Telegráfica 80605/2011.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Circular Telegráfica 85551/2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Circular Telegráfica 88767/2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Telegrama 321, de 14/11/2007, Consulado-Geral do Brasil em Frankfurt.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Telegrama 366, de 21/9/2007, Consulado-Geral do Brasil em Madri.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Telegrama 043, de 19/1/2008, Consulado-Geral do Brasil em Montevidéu.



CONCILIAÇÃO BANCÁRIA: PADRONIZAÇÃO DO CONTROLE DIÁRIO DE MOVIMENTAÇÃO BANCÁRIA DO POSTO POR MEIO DO MS MONEY DA MICROSOFT

Carlos Sousa de Jesus Junior

Sumário: 1. Introdução. 2. Conceitos básicos de conciliação bancária. 3. Custos da implantação do MS MONEY para o MRE. 4. Conclusão. Referências.

1. Introdução

A experiência à frente dos Setores de Administração e de Contabilidade da Embaixada do Brasil em Copenhague, de março de 2010 a abril de 2012, motiva o autor a defender, nas próximas páginas, a adoção do *MS MONEY*, da *Microsoft*, como instrumento e método válido para o acompanhamento diário das movimentações bancárias de um Posto. Naquela Embaixada, era de uso corrente, no Setor de Contabilidade, o *MS MONEY* para o fechamento diário dos balancetes das contas bancárias e suas relações com os saldos no ADMP (Administração de Posto – Programa de Contabilidade

dos Postos no Exterior), no Banco do Brasil em Miami e no banco local.

De sua experiência anterior por outros três Postos – Embaixada em Rabat, de 1998 a 2003; Embaixada em Berlim, de 2003 a 2007, e Embaixada em Havana, de 2007 a 2010 –, o autor pôde observar que cada Posto estabelece o tipo de controle diário segundo suas necessidades correntes, o que permite alcançar variável grau de controle gerencial para fins de elaboração das conciliações bancárias.

O capítulo 2.6 do GAP 2011 (Guia de Administração dos Postos) trata da obrigatoriedade pelos Postos de efetuarem, a cada mês, a conciliação bancária a partir dos extratos das contas correntes em seu poder. O item 2.6.4, letra “a” do GAP, dispõe que deve existir um acompanhamento diário das contas dos Postos, sem, entretanto, especificar como tal tarefa deva ser elaborada. O *MS MONEY*, defende-se aqui, pode vir a atender com êxito essa determinação contida no Guia de Administração dos Postos.

O *MS MONEY* é um gestor de contas pessoal e empresarial lançado pela *Microsoft* no final da década de 90, sendo a versão 99 uma das mais popularizadas (SUPERDOWNLOADS, 2013). Ele busca auxiliar os seus usuários na sincronização de operações com diversas contas de entidades diferentes. Essa função se acomoda muito bem ao cenário concreto da rede de Postos do MRE, que tem o Banco do Brasil em Miami como a entidade depositária dos recursos, em dólares norte-americanos, recebidos da Secretaria de Estado, via Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (COF), a partir da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Os recursos migram do BB Miami, por

meio de ordem de pagamento, e conseqüente conversão, às contas em moeda local pertinentes à execução dos programas de trabalho dos Postos no exterior.

Ademais, esse aplicativo da *Microsoft* permite, com facilidade, visualizar e localizar dados relativos à entrada e à saída de recursos de forma rápida. O sistema é uma plataforma de planilhas de cálculos apta a essa missão. O usuário deve alimentá-lo com os dados específicos da sua realidade contábil e operar a partir desse ponto. Ele pode conferir com facilidade e segurança o que foi lançado – receita, conversão de moeda, comissão bancária, despesa, saldo, recolhimento, restituições – e confrontá-lo com as fontes bancárias e a escrituração dos lançamentos no ADMP, por exemplo, ou no SIAFI. O *MS MONEY* também lhe permite dispor de relatórios que servirão de subsídio à feitura das conciliações bancárias mensais, visto que o sistema trabalha para o controle e acompanhamento regular das contas. A operação do sistema, portanto, pode complementar com muita propriedade os sistemas de escrituração, acima citados, e permitir pesquisas pertinentes a outros atos contábeis. Essa complementaridade respalda o argumento de tê-lo como instrumento de conferência e controle dos lançamentos contábeis correntes em base diária e de forma permanente.

A adoção do *MS MONEY* pelo Ministério das Relações Exteriores, como padronizador do controle diário das operações e movimentações bancárias, visaria permitir ao funcionário responsável pela contabilidade desenvolver seu trabalho em qualquer lotação no exterior. A padronização possibilitaria uniformidade nessa prática contábil, bem como sua universalidade, como já ocorre nas outras práticas e atividades correntes do

funcionamento de um Posto, como, por exemplo, o uso do programa *Microsoft Word*, para a redação de texto, do *Excel*, da própria *Microsoft*, como planilha de cálculo.

A validade dos princípios de standardização e universalidade de métodos se comprova no próprio desenvolvimento e uso de programas criados no MRE de aplicação corrente, como o ADMP (Administração de Posto – programa de contabilidade), na escrituração dos lançamentos contábeis das prestações de contas, tornado obrigatório a partir de 2000 (Circular Telegráfica 38567/2000), do SCI (Sistema Consular Integrado) para a produção dos documentos consulares, a partir de 2010 (Circular Telegráfica 75295/2010), ou, ainda, do CLIC-EXPED (Cliente de Comunicações-Elaborador de Expedientes) para a redação, envio e recepção de correspondências telegráficas entre a Secretaria de Estado e os Postos, a partir de 1999 (Circular Telegráfica 37333/1999).

Nessa estratégia de valorização da aplicação de recursos informáticos para a modernização da execução das tarefas no MRE, merece destaque a visão de Berenguer¹, conforme transcrito:

No Itamaraty, a exemplo de outras Chancelarias, a inovação tecnológica tem ocorrido, como regra geral, pela automação de rotinas estabelecidas, vale dizer, mediante a transposição de práticas correntes, da cultura da Casa, para o meio informatizado [...] (BERENGUER, In: E-Diplomacy: novos tempos, novos expedientes, p. 9).

¹ BERENGUER, Maria Elisa de Bittencourt. *E-diplomacy: novos tempos, novos expedientes*. Brasília. Ministério das Relações Exteriores. Ano: não informado. p. 9. Texto divulgado na Intratec, do MRE, segundo a autora.

A leitura do Acórdão 574/2012, de 19/3/2012, do Tribunal de Contas da União (TCU), elaborado após auditoria no MRE, no período de 1º/4/2011 a 15/7/2011, para avaliação dos procedimentos de gestão e de controles internos de repasse, prestações de contas, pagamentos de pessoal, registros no SIAFI e do andamento do processo de inclusão dos Postos diplomáticos no SIAFI, vai ao encontro dessa busca de padronização de atos da contabilidade dos Postos, conforme transcrito abaixo, sobre arquivamento de comprovantes de despesa:

[...] entende-se pertinente propor encaminhamento no sentido de determinar ao MRE que promova alteração do GAP/2011 visando estabelecer padrões para o arquivamento e organização de comprovantes de despesa, a exemplo das Embaixadas do Brasil em Montevidéu e no México (Peça 46, pp. 120-137) e do EFNY, [...] (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2012, p. 2).

No citado relatório do TCU, outras passagens podem ser destacadas, a título meramente ilustrativo, no que se refere à premência da padronização de métodos de registro dos atos da contabilidade dos Postos, em especial, à expansão da “siafização” dos Postos, iniciada em 2007, para a substituição do programa de contabilidade dos Postos do MRE, o ADMP:

Foi constatado também que as informações lançadas no sistema (ADMP) podem ser alteradas a qualquer tempo, sem que fiquem registradas as alterações. De acordo com os usuários, o sistema permite a alteração inclusive de anos anteriores, não havendo qualquer bloqueio específico relacionado ao período. [...] Essa facilidade em alterar os dados inseridos no sistema também é uma

fragilidade de segurança, na medida em que a alteração, e mesmo a exclusão de dados, são realizadas sem o registro do usuário que as executaram, [...]. Essa possibilidade fere o princípio da segregação de funções, implícito no princípio da moralidade da Administração Pública insculpido no caput do art. 37 da CF/88, e explicitado como princípio do controle interno administrativo no item 3. IV da Seção VIII do Capítulo VII do Anexo da IN 1/2001, de 6 de abril, da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2012, pp. 6 e 7).

No que toca especificamente ao tema da padronização, a análise feita pelo TCU da documentação comprobatória das prestações de contas dos Postos selecionados por amostragem na auditoria, no período de 1º/4/2011 a 15/7/2011, evidencia a ênfase particular dada à necessidade de superação de discrepâncias verificadas entre lançamentos contábeis e comprovantes de despesas solicitados pelo Escritório Financeiro:

Para isso, torna-se necessário reformular os procedimentos de prestação de contas no sentido de reduzir o número de processos atualmente existente, e incluir análise sistemática dos comprovantes das despesas e das conciliações bancárias dos postos. O grande volume de processos de prestação de contas poderia ser reduzido, por exemplo, se fossem definidas datas e prazos específicos escalonados, semestral ou anualmente, para prestar contas, e/ou fossem elaborados relatórios de gestão que presumissem as informações a respeito das despesas, levando em consideração, por exemplo, a materialidade, relevância e risco dos gastos, em consonância com os encaminhamentos concernentes aos itens 3.1, e 3.3 do presente relatório. A eficiência do exame das prestações

de contas dos postos poderia ser aumentada se fossem verificados, mesmo que com base em procedimentos de amostragem, os comprovantes de despesas e documentos de conciliação bancárias dos postos (BRASIL, *Tribunal de Contas da União*, 2012, p. 24, grifo nosso).

2. Conceito básico de conciliação bancária

A conciliação bancária é um comparativo entre as movimentações existentes em uma conta bancária e as existentes no controle financeiro. É comum, após emitido um cheque, haver divergência entre o saldo existente na conta bancária e aquele após a efetiva compensação do mesmo. Todas as divergências encontradas deverão constar de um relatório, onde ocorrências anormais deverão ser corrigidas, via análise contábil, ou investigadas, via auditoria, (WIKIPEDIA, 2013).

O conceito acima vai ao encontro do disposto no Capítulo 2, Item 2.6 e subitens, do GAP 2011, sobre a elaboração das conciliações bancárias e a sua finalidade, conforme citação:

2.6.2 – Quando a movimentação mensal de recursos pelo Posto não vier fielmente refletida nos extratos bancários, apenas a movimentação que não coincidir com os registros dos bancos deverá ser lançada no “Formulário de Conciliação Bancária” (Anexo 12) que deverá ser assinado pelo responsável direto, pela sua elaboração e pelo Chefe do Posto ou detentor da delegação de competência. O preenchimento do “Formulário de Conciliação Bancária” faz parte do conjunto de providências de controle financeiro sob a responsabilidade dos Chefes de Postos, seus substitutos

ou detentores de delegação de competência. O referido Formulário integra a documentação contábil do Posto e está sujeito a eventual verificação pelos controles interno e externo e do EFNY.

[...]

2.6.4 – Para conciliação de cada conta, seja na Agência em Miami do Banco do Brasil, seja no banco local, o Posto deverá dispor de:

- a) controle diário da movimentação bancária do Posto;*
- b) conciliação bancária do mês anterior; e*
- c) extrato bancário do mês.*

2.6.5 – O preenchimento do “Formulário de Conciliação Bancária” tomará como ponto de partida o saldo constante do controle diário da movimentação bancária do Posto, na data da emissão do extrato. Desse saldo serão deduzidos os valores referentes a:

- a) créditos registrados na contabilidade do Posto ainda não lançados pelo Banco; e*
- b) débitos lançados pelo Banco (como por exemplo taxas e comissões bancárias) ainda não registrados na contabilidade do Posto.*

2.6.6 – Em seguida, serão somados os valores correspondentes a:

- a) cheques em trânsito, ou seja, aqueles emitidos e ainda não apresentados ao Banco até a data de emissão do extrato, indicando-se seus respectivos números; e*
- b) créditos lançados pelo Banco ainda não registrados na contabilidade do Posto.*

2.6.7 – Após as operações acima, o saldo apurado no formulário de conciliação deve coincidir com o saldo constante do extrato bancário.

2.6.8 – Verificada qualquer discrepância por ocasião da conciliação bancária de uma conta, o Posto adotará de imediato as providências cabíveis para saná-la, de modo a estar sempre seguro dos recursos à sua disposição.

2.6.9 – Além dessa conciliação bancária formal, o Posto procederá com frequência ao confronto dos saldos apontados nas fichas contábeis (Relação de Despesas Realizadas, gerada pelo ADMP) com os saldos de suas contas bancárias, por meio de confrontação com os canhotos de cheques, ou outro controle de saldos, certificando-se assim da inexistência de eventuais enganos (BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, 2011, pp. 18-19).

O controle financeiro diário relaciona-se diretamente ao acompanhamento regular dos fatos contábeis na conta bancária. Esse controle auxiliará o gestor da conta a escriturar em curto espaço de tempo sua conciliação com o êxito esperado. Na ausência desses atos de verificação, o trabalho demandará do gestor dedicação e tempo significativos.

As conciliações bancárias também constituem, no caso da execução orçamentária dos Postos, um instrumento de planejamento do uso dos recursos necessários, por exemplo, ao fechamento de um exercício corrente. Por isso, tal instrumento sempre é relembrado de sua pertinência nas normativas de fim de ano emitidas pela Secretaria de Controle Interno – CISET, na Secretaria de Estado das Relações Exteriores – SERE, como se lê

no próprio Guia de Administração dos Postos, no seu “Capítulo 15 – Encerramento do Exercício”, objeto da próxima seção deste trabalho.

2.1 Pertinência da Conciliação Bancária Mensal

Quando tornado rotina o ato da conciliação bancária, o Posto passa a ter controle seguro do saldo de recursos disponíveis a aplicar ou a complementar. Assim, seus gestores não poderão negligenciar essa tarefa, sob o risco de se depararem com imprecisões e discrepâncias de relevo e de difícil superação, dependendo do período de ausência de feitura das conciliações.

O item 15.1.1 do GAP/2011 corrobora essa ideia:

15.1.1 – No início de novembro, o Posto deve adotar as medidas iniciais com vistas ao encerramento do exercício, ajustando sua administração financeira e utilizando o instrumento da conciliação bancária para manter estrito controle dos saldos disponíveis nas diferentes dotações (BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, 2011, p. 92).

Segundo informação constante da Circular Telegráfica 87916, de 12/11/2012, se lê em seu terceiro parágrafo,

3. As auditorias do Tribunal de Contas da União sobre as contas dos Postos no Exterior têm revelado recolhimentos de recursos ao Tesouro Nacional fora dos prazos indicados no item 15.1 do GAP, o que indica má gestão dos recursos e conseqüentemente prejuízo à capacidade das Unidades Gestoras na SERE de atender aos Postos mais necessitados. Isso posto, a repetição de

tal prática com recursos de 2012 deverá ser objeto de comunicação aos órgãos de controle.

Tendo em vista a implantação gradual do SIAFI na rede de Postos no exterior, mais uma vez a exigência de pontualidade e precisão nas conciliações bancária se faz presente, quando da substituição do ADMP pelo novo sistema de execução orçamentária. Nesse contexto, torna-se premente, portanto, a exigência, por parte da Secretaria de Controle Interno (CISSET), da apresentação desses relatórios pelos Postos alvo da referida inscrição no novo sistema de controle dos atos contábeis, como se lê, de forma pertinente, no primeiro parágrafo da CIT 86974, de 20/8/2012:

Como parte dos preparativos para o processo de inclusão das contas do Posto no SIAFI, e para as Missões de Auditoria previstas para o segundo semestre de 2012, muito agradeceria transmitir, até 24 de agosto de 2012, [...], as Conciliações Bancárias das contas do Posto, inclusive, quando for o caso, da conta da Renda Consular, relativas aos meses de maio, junho e julho de 2012.

O grau de importância conferido ao procedimento contábil da conciliação bancária é mais uma vez objeto de observação no Acórdão 574, do TCU, em sua parte final, onde os Ministros daquele tribunal concordam, entre outras medidas pertinentes à eficiência da execução orçamentária, em determinar ao Ministério das Relações Exteriores:

[...] 9.1.1.5. reformular os procedimentos de análise de prestação de contas, no sentido de reduzir o excessivo número de processos de prestação de contas elaborados pelos postos, definindo prazos semestrais ou anuais,

exigindo dos postos a elaboração de relatório de gestão que resuma as informações, dando tratamento diferenciado a depender da materialidade, relevância e risco das despesas, tendo em vista o princípio da eficiência da Administração Pública insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal, e sistematizar exames de comprovantes de despesas e conciliações bancárias dos postos, mesmo que baseados em amostras e em critérios de materialidade, relevância e risco das despesas, tendo em vista o dever de prestar contas, insculpido no parágrafo único, art. 70 da Constituição Federal 1988 e no art. 8º da Lei 8.443/92; [...]. (BRASIL, Tribunal de Contas da União. 2012, p. 43, grifo nosso).

Pesquisa realizada na série telegráfica (CIT 52481/2004 e CIT 58106/2006) da Ciset e nos relatórios de suas auditorias na rede dos Postos dá conta das dificuldades enfrentadas por estes na elaboração rotineira das conciliações bancárias. As auditorias de orientação realizadas, a partir do exercício de 2004, revelaram essas fragilidades no procedimento de elaboração de conciliações bancárias, o que levou, a partir do exercício de 2005, aquela unidade a proceder à verificação das conciliações de toda a rede de Postos.

O trabalho de verificação e orientação consistiu na solicitação aos Postos do envio das conciliações de todas as contas bancárias relativas a trimestres específicos, assim como na análise do procedimento durante os trabalhos de auditoria, o que permitiu, até o final do exercício de 2010, a avaliação da totalidade dos Postos nessa rotina contábil.

Nesse sentido, merece destaque o disposto no primeiro e segundo parágrafos da CIT 52481, de 29/10/2004:

As missões de auditoria e orientação realizadas tanto pelo Controle Interno quanto pelo Controle Externo têm revelado, recorrentemente, procedimentos inadequados ou inexistentes relativos às conciliações bancárias das contas mantidas pelos Postos.

2. Com vistas a melhor orientar as Unidades no exterior, o Controle Interno passará a requisitar, por amostragem, a remessa de documentos bancários, que servirão de base para a análise das conciliações bancárias realizadas pelos Postos, a saber: as referentes às contas no Banco do Brasil em Nova York e nos bancos locais, inclusive a destinada à renda consular.

Como resultado dos trabalhos, pôde-se concluir que a grande maioria dos Postos não aplicava corretamente os procedimentos pertinentes às conciliações bancárias previstos no Guia de Administração dos Postos.

De acordo com a CISET, as deficiências observadas consistiam com frequência em:

- transferência dos dados do extrato bancário para o formulário da conciliação bancária sem ter havido trabalho de conciliação com os saldos do Posto;
- intempestividade na elaboração das conciliações bancárias;
- não execução do procedimento de conciliação como rotina mensal, e;
- Chefes de Postos, quando do envio das prestações de contas, firmavam a declaração de que a conciliação bancária estava em dia, quando na realidade não fora elaborada.

Dentre as consequências verificáveis, nesse quadro de falhas na elaboração das conciliações bancárias, segundo a Ciset, merecem destaque:

- a) Falta de recursos financeiros quando comparados aos recursos tornados disponíveis por meio de adiantamentos pelo Escritório Financeiro em Nova York. Para correção, foram efetuados recolhimentos com recursos pessoais e, em alguns casos, instauradas Tomadas de Contas Especiais (TCE);
- b) Detecção de recursos em montantes superiores ao que o Posto devia de Prestações de Contas, sem origem conhecida. Para a superação do problema, os Postos foram orientados a recolher os recursos a maior ao Tesouro Nacional, sem aproveitamento, portanto, para o orçamento do MRE;
- c) Constatação de diversos cheques emitidos para pagamento de despesas sem a devida compensação na conta do Posto, tendo sido ultrapassado o prazo legal para o saque. Para ajuste dessa questão, quando possível, ocorreu substituição dos cheques emitidos, ou recolhimento dos recursos correspondentes ao Tesouro Nacional, e;
- d) No caso específico das contas da Renda Consular, foi constatada soma significativa de recursos, que havia sido depositada por clientes de serviços consulares, provavelmente desistentes dos referidos serviços, sem, no entanto, requisitarem a devolução dos valores pagos. A fim de conter essa soma de recursos “sem controle”, atualmente, os Postos são obrigados a recolhê-los ao EFNY, em conta específica, para posterior reaproveitamento pela COF como recursos orçamentários.

O uso do *MS MONEY* como controlador diário de saldos das contas dos Postos, como aqui se postula, visa à elaboração das conciliações bancárias mensais com a pontualidade exigida pelos órgãos de controle, com vistas à consequente eficiência dos gastos com os recursos do erário. O controle diário é o ponto crucial para entendimento do extrato bancário. O cotejamento do relatório de controle diário das contas, obtido por meio desse programa de informática, com o extrato bancário habilitará o Responsável da Contabilidade do Posto a elaborar a conciliação com a necessária precisão.

2.2 Conceito básico de padronização – referencial teórico

O marco teórico do presente trabalho é norteado pelo conceito de Contabilidade Pública, e sua aplicação, contextualizada nos próprios atos e fatos da Administração Pública no Brasil contemporâneo. A Contabilidade Pública busca formas de agilizar os registros sem perda da qualidade, tendo como prioridade propiciar a informação certa para a pessoa certa (CASTRO e GARCIA, 2004).

No terreno prático atual da execução orçamentária pela Administração Pública, o Estado brasileiro utiliza o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) – sistema de teleinformática responsável pelo processamento da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos e entidades da Administração Federal, com a utilização de técnicas eletrônicas de tratamento de dados, com o objetivo de minimizar custos e proporcionar eficiência e eficácia à gestão

dos recursos alocados no Orçamento Geral da União (OGU) (MOTA, 2006, p. 163).

Ao caracterizar o SIAFI, Mota (2006) destaca os principais pontos desse sistema de informática voltado para a execução orçamentária federal como sendo:

- a) padronização dos procedimentos;
- b) unificação dos recursos financeiros e;
- c) automatização da escrituração.

Merece destaque o primeiro item, padronização de procedimentos, como fio condutor conceitual da adoção do *MS MONEY*, da *Microsoft*, como instrumento informático de controle e acompanhamento diário de movimentações bancárias para os Postos do Itamaraty. A regularidade de sua utilização visa à uniformização dos registros dos atos contábeis diários que exijam intermediação da entidade bancária.

De acordo com Mota (2006, p. 164), a centralização do processamento da execução orçamentária e financeira, via SIAFI, permite a padronização de grande parte dos procedimentos, métodos e rotinas de trabalho. A padronização garante benefícios a todos os usuários, sem restrição ou prejuízo à gestão dos recursos sob responsabilidade do administrador público. “A uniformização possibilita um constante e mais efetivo aperfeiçoamento do sistema, atendendo cada vez mais as demandas de informação e de operacionalização de modo mais satisfatório e imediato” (MOTA, 2006, p. 164).

Para Mota (2006), a Contabilidade Pública estuda, registra, controla e demonstra o orçamento aprovado e acompanha a sua

execução, os atos administrativos da fazenda e o patrimônio público e suas variações.

A Contabilidade Pública é o ramo da Ciência Contábil que aplica na administração pública as técnicas de registro dos atos e fatos administrativos, apurando resultados e elaborando relatórios periódicos, levando em conta normas de Direito Financeiro (Lei 4.320/64), os princípios gerais de finanças públicas e os princípios de contabilidade (MOTA, 2006, p.186).

A Lei 4.320/64 é o marco que estabelece muitos dos procedimentos e funções exercidas pela Contabilidade Pública. “[...] Não basta conhecer os princípios e técnicas contábeis profundamente, faz-se mister também ter a compreensão das determinações contidas na legislação relativa à administração pública” (MOTA, 2006, p. 186).

A Contabilidade Pública registra a previsão da receita e a fixação da despesa estabelecida no orçamento público aprovado para o exercício; escritura a execução orçamentária; faz a comparação entre previsão e a realização das receitas e despesas; revela as variações patrimoniais; demonstra o valor do patrimônio e controla as operações de crédito, a dívida ativa, os créditos e as obrigações.

Em conformidade com o artigo 85 da Lei 4.320/64, a Contabilidade Pública será organizada de modo a permitir, entre outras funções, o acompanhamento da execução orçamentária.

Segundo Mota (2006), o orçamento percorre diversas etapas desde o surgimento de uma proposta que se transforma em lei a ser aplicada, emendada, aprovada, sancionada e publicada, passando

pela sua execução, quando ocorrem arrecadação de receita e realização de despesa, dentro do ano civil até o acompanhamento e avaliações da execução caracterizada, basicamente, pelo exercício dos controles interno e externo.

Nesse sentido, vale citar que “o orçamento é a própria essência do gasto público e as finanças bem controladas asseguram as condições para o cumprimento dos compromissos assumidos” (CASTRO e GARCIA, 2004, p. 39).

O ciclo orçamentário, portanto, pode ter suas atividades resumidas da seguinte forma:

1. Elaboração do projeto de lei orçamentária;
2. Apreciação, votação, aprovação, sanção e publicação da lei orçamentária;
3. Execução da lei orçamentária e;
4. Acompanhamento e avaliação da execução orçamentária.

A regularidade da feitura das conciliações bancárias, baseadas em controle diário das movimentações das contas correntes do Posto, vai ao encontro das duas últimas atividades do ciclo orçamentário. As conciliações bancárias representam instrumento de controle da execução orçamentária do Posto. Orientado por esse instrumento, e tendo a escrituração dos atos contábeis em dia, o gestor da Contabilidade e da Administração poderão visualizar os saldos de recursos disponíveis no Posto para executar seu programa de trabalho. De posse dessa informação, o gestor poderá decidir onde serão necessários ou não reforços de recursos durante o exercício orçamentário.

As conciliações bancárias permitirão também o acompanhamento da execução do orçamento e, por conseguinte, sua avaliação. Isso considerado, acompanhar e avaliar o orçamento possibilitam o planejamento e a aplicação mais eficiente dos recursos adiantados aos Postos. A eficiência alcançada capacitará a Secretaria de Estado distribuir recursos dentro de sua rede de Postos de forma equilibrada e em consonância com os princípios da Administração Pública e da execução da própria lei orçamentária.

Como visto anteriormente, a feitura da conciliação bancária está ancorada no acompanhamento diário da movimentação das contas do Posto. Propõe-se aqui a adoção do programa *MS MONEY*, da *Microsoft*, pela SERE para a rede dos Postos, a fim de alcançar uma padronização dos procedimentos de controle bancário de forma cotidiana. Essa busca de padronização visa à segurança dos dados trabalhados e apresentados, valendo-se, assim, de um instrumento de informática matematicamente confiável. Visa também garantir aos Responsáveis da Contabilidade do Posto identificação em curto prazo dos fenômenos contábeis, a partir da leitura dos relatórios e planilhas sobre os quais o sistema se baseia.

3. Custos da Implantação do *MS MONEY*

Segundo pesquisa na página eletrônica na internet da *Superdownloads*, a *Microsoft* lançou uma nova versão do *MS MONEY – Microsoft Money Plus Sunset Home and Business* – a qual é de distribuição gratuita (SUPERDOWNLOADS, 2013).

A instalação da nova versão do *MS MONEY*, de acordo com a pesquisa na página eletrônica da *Superdownloads*, é simples e baseia-se na sucessão de etapas típicas a qualquer programa de

informática. Os textos explicativos do sistema são disponíveis unicamente em inglês. Inexiste, até o momento, tradução para o português. O usuário deverá ter noção desse idioma para que lhe confira segurança ao operar as diversas funções que o programa oferece (SUPERDOWNLOADS, 2013). Não se solicita operar todas as funções oferecidas ou dominá-las, mas extrair desse instrumento o que é adequado ao trabalho de gestão dos recursos do Posto – entrada dos recursos em dólares norte-americanos, transferência para conta local e consequente conversão à moeda local, pagamento da taxa bancária pela conversão, aplicação do recurso, apuração do saldo e seu eventual recolhimento ao Escritório Financeiro em Nova York (EFNY).

Todo esse fluxograma é possível de executar e acompanhar com o uso do *MS MONEY*, o que, no fundo, é semelhante ao que ocorre no interior do ADMP. Entretanto, o *MS MONEY* cumpre o papel de um instrumento do controle diário dos fatos contábeis do Posto, os quais serão de imediato lançados no ADMP, para escrituração. A apresentação das planilhas do *MS MONEY*, na tela do computador ou impressas, permite aos gestores do orçamento do Posto visualizar com rapidez a evolução das receitas e despesas no período em curso. Isso no ADMP, por sua vez, exige outros comandos mais complexos para se chegar aos relatórios. O mais importante no uso do sistema proposto é confrontar seus saldos com o do ADMP e o da conta bancária objeto de controle. A conciliação entre o extrato bancário, o ADMP e os relatórios de saldo do *MS MONEY* tenderão à coincidência exata para atestar a qualidade da aplicação dos recursos recebidos. Isto põe fim às dificuldades

decorrentes do uso apenas do ADMP como ferramenta de gestão e controle.

3.1 Importância da capacitação dos operadores do sistema

Se adotada a implantação do *MS MONEY* pelo MRE, para o controle da movimentação bancária diária dos Postos, se fará necessária a criação de curso de introdução ao sistema e à sua operação pela Divisão de Treinamento e Aperfeiçoamento (DTA), do Itamaraty, como ocorre para o ADMP, o CLIC-EXPED e o SIAFI. Vale sempre realçar que o uso eficiente de qualquer programa dependerá da boa capacitação dos seus usuários.

Levando-se em conta que o sistema se apresenta unicamente em língua inglesa, os coordenadores do curso de treinamento terão de selecionar funcionários que estejam minimamente familiarizados com esse idioma. A barreira da língua, espera-se, não deveria representar entrave à adoção do programa de informática proposto. Em outra etapa da implementação desse curso de treinamento, a geração de apostilas em português, visando tornar acessível os procedimentos básicos para operação do sistema *MS MONEY*, poderá alcançar um maior número de funcionários interessados em dominar esse instrumento.

Outro aspecto premente voltado para a capacitação dos futuros Responsáveis da Contabilidade diz respeito à sua própria preparação e ao seu treinamento para a assunção do cargo. Nesse sentido, há que prepará-los satisfatoriamente no que diz respeito ao exercício da conciliação bancária.

4. Conclusão

O objetivo desta monografia é indicar que a adoção do uso do sistema *MS MONEY*, da *Microsoft*, como instrumento de padronização para o gerenciamento de contas bancárias pode representar um suporte seguro para os Postos atualizarem diariamente suas conciliações bancárias, passo indispensável para a emissão mensal desses relatórios contábeis, conforme exigência dos órgãos de controle interno e externo. A inexistência de acompanhamento diário das movimentações bancárias do Posto inviabiliza a emissão pontual das conciliações bancárias.

O monitoramento das operações das contas bancárias de um Posto, sobretudo nos de maior porte, requer, sempre ou quase sempre, dedicação exclusiva do funcionário Responsável da Contabilidade a esta tarefa e a outras como o acompanhamento do ADMP e a operação do SIAFI. Esse exercício é a base para a feitura das conciliações bancárias.

As conciliações bancárias representam, por sua vez, instrumento de acompanhamento, controle e gestão orçamentária nos Postos. Elas permitirão tomada de decisão acurada relativa à solicitação de recursos do Tesouro Nacional para a execução dos programas de trabalho propostos. Nesse sentido, as conciliações bancárias também se tornam um instrumento de avaliação da aplicação de recursos voltado para metas de eficiência, conforme os princípios atuais da Administração Pública, baseadas na filosofia do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

A experiência mostra que alguns Postos não dispõem sempre de pessoal suficiente ou treinado para seu ideal acompanhamento financeiro-orçamentário, o que acarreta atrasos nos processos contábeis básicos de gestão e acompanhamento – emissão das conciliações bancárias ou, até mesmo, das prestações de contas. Essas deficiências sistêmicas têm como consequência pertinentes críticas por parte dos órgãos de controle interno e externo.

O uso intensivo do *MS MONEY*, preconizado neste trabalho, acredita-se, poderá garantir, pela facilidade de operação e confiabilidade desse sistema de informática, a estabilidade necessária para o bom desempenho da administração financeira do Posto. Busca-se, por meio do *MS MONEY*, a padronização de um método que assegure a pontualidade dos controles, com vistas à feitura pontual das conciliações bancárias e também das prestações de contas, conforme exigido pelo GAP. A pontualidade e a exatidão das conciliações bancárias permitem otimização dos gastos dos recursos públicos, bem como adequa os Postos na transição às boas práticas de escrituração dos atos contábeis e seus controles, sobretudo no que diz respeito à mudança do ADMP para o SIAFI².

2 O Ministério das Relações Exteriores iniciou em 2007 a interligação dos Postos no exterior ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal em substituição ao programa de contabilidade ADMP, para fins de escrituração dos atos contábeis (BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 574, de 14 de março de 2012. *Diário Oficial da União*. Poder Legislativo, Brasília, DF, de 19 de março de 2012, p. 6).

Referências

BERENGUER, Maria Elisa de Bittencourt. *E-Diplomacy: novos tempos, novos expedientes*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores. Ano: não informado.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Guia de Administração dos Postos 2011*. Brasília. 2011. Portaria Ministerial n. 420, de 20 de abril de 2011.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 574, de 14 de março de 2012. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. *Diário Oficial da União*. Poder Executivo, Brasília, DF, de 19 de março de 2012, Seção 1, p. 99.

CASTRO, Domingos Poubel de; GARCIA, Leice Maria. *Contabilidade Pública no Governo Federal: Guia para Reformulação do Ensino e Implantação do SIAFI nos Governos Municipais e Estaduais com utilização do Excel*. 1. ed. São Paulo. Editora Atlas S.A. 2004.

MOTA, Francisco Glauber Lima. *Curso Básico de Contabilidade Pública no Governo Federal: Teoria em Exercícios Comentados*. 2. ed. Brasília. 2006.

SUPERDOWNLOADS. *Microsoft Money, organizador grátis de finanças pessoais*. Disponível em: <<http://www.superdownloads.com.br/microsoft-money-org>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

WIKIPEDIA. *Conciliação bancária*. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/conciliação_bancária>. Acesso em: 11 jan. 2013.

PRÁTICA CONSULAR E CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Elizabeth Machado Duarte

Sumário: 1. Introdução. 2. Capacitação e Administração Pública. 3. Perfil das Comunidades Brasileiras no Exterior. 4. Demandas do setor consular. 5. Plano de capacitação do Ministério das Relações Exteriores. 6. Conclusão. Referências.

1. Introdução

O movimento de saída de brasileiros para o exterior, especialmente em direção aos países desenvolvidos da América do Norte e da Europa Ocidental, intensificou-se a partir da década de 1980. Como resultado desse fenômeno, a crescente demanda por serviços de natureza consular tornou-se objeto de preocupação e estudos por parte de setores do Itamaraty na última década. Dados da Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior (DBR), do Ministério das Relações Exteriores (MRE), estimam em aproximadamente três milhões o número de cidadãos brasileiros residentes fora do País, e em cerca de três milhões e meio o total de brasileiros que viaja anualmente ao exterior por razões diversas:

turismo, estudos, negócios etc. A esse contingente, soma-se, ainda, o crescente número de estrangeiros que passaram a ter o Brasil como destino de suas viagens de férias, de negócios, ou com o intuito de prestar serviços de assistência técnica a empresas aqui sediadas, cujo número tem aumentado em função do desenvolvimento econômico do País. Mais recentemente, verifica-se, também, crescente movimentação de imigrantes que se dirigem ao território brasileiro, para fugir de situações de risco em seus países de origem. Essa situação vem exigindo das autoridades brasileiras providências rápidas e eficazes, de caráter estrutural e conjuntural, por vezes emergenciais, para adequar a rede consular à nova realidade do fluxo migratório e do crescente movimento de pessoas entre diferentes países e regiões.

Paralelamente a esse quadro, o MRE defronta-se com dificuldades internas no que se refere à administração e à qualificação dos servidores designados para trabalhar na área consular. Talvez por se tratar de área muito abrangente e complexa em sua multidisciplinaridade, além de sensível do ponto de vista das relações humanas e sociais, a área consular não contou, historicamente, com o apoio político-administrativo necessário para que alcançasse desempenho satisfatório e permaneceu, por várias décadas, legada a segundo plano pela administração do Itamaraty, percebida como atividade de importância menor em relação à política externa, objeto de interesse principal da maioria dos diplomatas do órgão. À medida que os problemas ligados à área consular tomaram proporções de grande magnitude, a ponto de comprometer a imagem do Brasil no exterior, eles passaram a despertar a atenção dos altos escalões do Serviço Exterior Brasileiro (SEB) e a gerar

análises e estudos que resultaram em ações concretas, mesmo que emergenciais, para sua solução.

A carência de recursos humanos e materiais é afirmação constante nos estudos realizados sobre as diferentes reformas administrativas pelas quais passou o Itamaraty desde o século XIX até o presente. O fato é repetidamente citado por Bandeira de Mello (1982) ao longo de todo o período estudado em seu trabalho sobre a estrutura e organização do MRE. No caso do Serviço Consular, as carências mencionadas acima se tornaram preocupantes em algumas regiões. Em virtude das características inerentes à prática consular, tais carências de recursos são ainda acrescidas da falta de pessoal capacitado para exercer, com segurança e competência, as funções que lhes são outorgadas. As dificuldades impostas pela natureza do Serviço Consular, aliadas à falta de informação e de conhecimento sobre o trabalho nessa área, além do histórico baixo empenho da administração em mudar esse quadro, resultaram em crescente desinteresse dos servidores do Itamaraty – diplomatas, oficiais de chancelaria e assistentes de chancelaria – pelo assunto, agravando os problemas ao longo dos anos, em um processo de realimentação contínua que culminou em situação insustentável na primeira década deste século.

Em 2005, instalou-se no Congresso Nacional a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) que visava a apurar os crimes ligados ao tráfico de pessoas, à falsificação e adulteração de documentos, ou outros delitos praticados com a emigração ilegal, e a “assegurar os direitos de cidadania aos brasileiros que vivem no exterior” (CONGRESSO NACIONAL, CPMI DA EMIGRAÇÃO, 2006). A instalação dessa CPMI e seus desdobramentos marcaram

a mudança de atitude do Estado em relação ao problema dos emigrantes brasileiros, em especial aqueles que se encontram em situação irregular perante as autoridades de imigração dos países onde residem. A partir de 2006, com a criação da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB)¹, o Itamaraty deu início à implementação de uma série de ações concretas que visavam à solução imediata do impasse existente para o desempenho satisfatório dos serviços de atendimento e assistência consular do MRE.

No entanto, resta ainda uma lacuna relevante a ser preenchida, para que os objetivos traçados pela SGEB no que se refere aos padrões de qualidade do Serviço Consular sejam satisfatoriamente alcançados: a capacitação de servidores que desempenham ou venham a desempenhar funções consulares, com vistas à maximização de resultados, tanto no âmbito do atendimento ao público, como no âmbito das demais funções que constituem gama abrangente e multidisciplinar de serviços prestados pela área consular.

Este trabalho pretende apresentar algumas considerações sobre a importância da capacitação na administração pública, a diversidade da população brasileira no exterior e seus reflexos sobre as demandas por serviços consulares nas diferentes regiões. Pretende, ainda, demonstrar a necessidade de se implantar um Plano de Capacitação do MRE, no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) instituída pela Casa Civil da Presidência da República e regulamentada pelo Decreto 5.707,

1 Criada pelo Decreto 5.979 de 6 de dezembro de 2006, da Casa Civil da Presidência da República, posteriormente revogado pelo Decreto 7.304, de 22 de setembro de 2010.

de 23 de fevereiro de 2006². No contexto do Plano de Capacitação do MRE, propõe-se a implantação de Programas de Capacitação setoriais, entre eles o Programa de Capacitação Consular Permanente que, por sua vez, daria origem a uma série de projetos específicos, elaborados de acordo com o perfil das demandas dos diferentes postos ao redor do mundo e das necessidades do trabalho da área consular na Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE). A concepção de tais projetos levaria necessariamente em conta o perfil das comunidades brasileiras emigrantes e as características das demandas dos estrangeiros de diferentes partes do mundo em relação ao Brasil.

A conclusão do trabalho destaca alguns pontos para reflexão sobre as causas do êxodo de brasileiros nas últimas décadas do século passado; os desafios da atuação do MRE na área consular; e as perspectivas da formação de um quadro de pessoal qualificado, em processo de reciclagem e atualização permanentes. Procura-se demonstrar que o enfrentamento dos desafios ligados à implantação de um processo de capacitação permanente de servidores resultaria na crescente satisfação da clientela que se constitui o público-alvo do Serviço Consular e na melhoria da imagem do Itamaraty perante esse grupo, tanto de brasileiros como de estrangeiros.

2. Capacitação e Administração Pública

O conceito de capacitação a ser abordado neste trabalho é distinto do conceito de treinamento. Enquanto o primeiro implica

2 O Decreto 5.707, de 23/2/06 revogou o Decreto 2.794 de 1º/10/98, que instituiu a Política Nacional de Capacitação dos Servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

uma visão abrangente da aprendizagem, que inclui a assimilação de novos conhecimentos e técnicas, bem como a atualização e o desenvolvimento de competências, que se traduzem em mudanças de atitudes e comportamento (PACHECO, 2009, p. 22), o segundo limita-se à perspectiva de transmitir conhecimentos e informações que visam a preparar o trabalhador para as tarefas que deverá desempenhar. Segundo o Dicionário da Educação Profissional do Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (2000, *apud* PACHECO, 2009, p. 22), “entende-se por capacitação o ato ou efeito de habilitar; de tornar uma pessoa capaz, possuidora de faculdades, potencial e habilidades para estar em estado de compreender e desenvolver uma determinada atividade”. A capacitação tem, portanto, caráter transformador, pois desenvolve potencialidades que permitirão o desenvolvimento pessoal como um todo, a médio e longo prazos. O treinamento apenas instrui de forma imediatista e voltada para o aspecto técnico-operacional.

Uma vez compreendida como meio de fazer com que as tarefas e funções sejam realizadas da melhor forma possível, com o menor custo e com a maior eficiência e eficácia, a capacitação passa a ter papel fundamental no âmbito da administração. Como agente de mudança e transformação na busca de bons resultados, quer seja na administração pública ou no setor privado, o administrador precisa conviver permanentemente com processos dinâmicos de capacitação, que lhe permitam otimizar a divisão de trabalho na empresa ou no órgão público onde atue, e superar as limitações individuais de seus subordinados. Na concepção de Senge (2009), estudioso da “aprendizagem organizacional” e

teoria da administração, para alcançarem sucesso as organizações devem aprender a lidar com a mudança contínua; devem tornar-se organizações que aprendem permanentemente (*learning organizations*). O aprimoramento contínuo de competências e habilidades viabiliza o alcance de objetivos e metas que dependam do desempenho de pessoas no local de trabalho. Por esse motivo, o administrador torna-se protagonista do “processo coletivo de adquirir competências para enfrentar novas situações e resolver problemas. Como o ambiente das organizações é dinâmico, apresentando continuamente novas situações, é essencial adquirir novas competências para sobreviver” (MAXIMIANO, 2008, p. 63).

As tentativas de modernização do Estado brasileiro na história recente da República tiveram sempre a capacitação de servidores como um de seus elementos centrais. Sucessivos governos tomaram diferentes iniciativas nesse sentido. Na década de 1930 do século passado, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) representou marco significativo no processo de profissionalização e qualificação do serviço público. O Instituto Rio Branco (IRBr), em 1945, a Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), em 1953, e a Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), em 1954, foram as primeiras instituições públicas criadas para a qualificação profissional de segmentos do funcionalismo público. Ao longo dos anos, outras escolas voltadas para a formação de segmentos governamentais específicos foram também criadas. A Fundação Escola Nacional de Educação Pública (ENAP), no entanto, fundada em 1986, foi a primeira que surgiu como proposta de capacitar servidores de nível superior em todas

as áreas de governo, com a missão de modernizar e tornar eficiente a administração pública federal³.

Merece destaque especial a profunda reforma levada a efeito na última década do século passado. Em 1995, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), pela Medida Provisória 813, de 1º de janeiro de 1995, dando início à chamada “Reforma Gerencial do Estado Brasileiro”. A esse novo órgão coube cuidar das políticas e diretrizes para a reforma do Estado, que incluíam, entre outros aspectos, a política de capacitação do servidor no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; a reforma e a modernização administrativa; a supervisão e coordenação dos sistemas de pessoal civil; e a modernização da gestão e promoção da qualidade no setor público. O MARE foi extinto em 1999, pela Medida Provisória 1.795, de 1º de janeiro de 1999, e suas atribuições foram transferidas para o então Ministério do Orçamento e Gestão, atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Dec. 2.923, 1999).

Coube ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a tarefa de levar a efeito a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal do Governo Federal. Por meio da Portaria MP 208,

3 A ENAP (2010, p. 15) foi criada como uma diretoria no interior da estrutura de outra instituição, a Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), que fora estabelecida no final de 1981 e que tinha por função estimular o associativismo sociocultural e recreativo no serviço público, valorizar o servidor e promover estudos e pesquisas que orientassem a formulação de políticas de pessoal civil. Em dezembro de 1990, a Lei 8.140 mudou a denominação da FUNCEP para Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), e estabeleceu, como sua finalidade, promover, elaborar e executar os programas de capacitação de recursos humanos para a administração pública federal e coordenar e supervisionar os programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelos demais centros de formação da administração pública federal. Desde então, a ENAP possui as atribuições relacionadas à formação e aperfeiçoamento de carreiras e à implementação de programas de desenvolvimento gerencial.

de 25 de julho de 2006, foram definidos os instrumentos da PNDP: o “Plano Anual de Capacitação; Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação; e Sistema de Gestão por Competência” (Art. 1º, I-II-III). A PNDP visa à melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços públicos prestados e ao desenvolvimento permanente do servidor público. Sua concepção tem como base o conceito de capacitação mencionado no início deste capítulo. O Artigo 2º do Decreto que regulamentou a PNDP define capacitação como o “processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/CASA CIVIL, Dec. 5.707/2006, p. 3, Seção 1). Entre as diretrizes da PNDP destaca-se a de “estimular a participação do servidor em ações de educação continuada, entendida como a oferta regular de cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional” (Dec. 5.707/06, Art. 3º, V). O mesmo Decreto cria, ainda, o Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, com as atribuições de “I - avaliar os relatórios anuais dos órgãos [...] verificando se foram observadas as diretrizes da PNDP; II - orientar os órgãos [...] na definição sobre a alocação de recursos para fins de capacitação de seus servidores; e III - promover a disseminação da PNDP entre os dirigentes dos órgãos [...], os responsáveis pela capacitação, os servidores públicos federais e suas entidades representativas” (Art. 7º, I-II-III). Institui, ainda, a licença remunerada para capacitação, que pode ser solicitada pelo servidor para participar de ação de capacitação por até três meses após cada quinquênio de efetivo exercício no

cargo. Tal licença está condicionada, entre outros aspectos, à relevância do curso para a instituição e se constitui ferramenta fundamental para a implantação da PNDP (Dec. 5.707/06, Art. 10). No entanto, em muitos casos, a licença para capacitação não é devidamente aproveitada pelos órgãos da administração pública federal, confundindo-se o seu objetivo, que é claramente voltado para a melhoria do desempenho do servidor em suas funções, com a simples obtenção de vantagem pessoal. A sua melhor utilização poderia acontecer mediante a implantação de um sistema de planejamento interno em cada órgão, que alocasse recursos humanos e materiais de acordo com as demandas existentes nos diferentes setores, e passasse a utilizar esse recurso de forma sistemática, para a solução dos problemas de capacitação de pessoal existentes.

O reconhecimento, pelo Governo Federal, da importância do capital humano como recurso estratégico para as organizações públicas resultou em perceptível mudança de perfil na força de trabalho da Administração Pública Federal. No entanto, tendo em vista as rápidas transformações que ocorrem atualmente na área do conhecimento, a demanda por capacitação e reciclagem de servidores cresce e se transforma de maneira acelerada, tornando difícil o seu acompanhamento pelos gestores de recursos humanos do setor público. Embora seja possível identificar as mudanças significativas no perfil de formação dos servidores públicos federais, a pluralidade de funções inerentes ao Estado e sua contínua transformação aumenta o desafio constante em relação ao processo de capacitação de seus servidores, para se chegar a uma mudança qualitativa visível em todos os aspectos de sua percepção.

2.1 A reforma consular

Não obstante verificar-se, desde 2006, a crescente preocupação do Itamaraty com o desempenho da área consular, o ano de 2010 foi significativo para todas as áreas do Serviço Consular, particularmente no que se refere às comunidades brasileiras residentes no exterior. Constatou-se, nesse período, visível mudança de postura das autoridades do MRE em relação ao desempenho do Serviço Consular, com a implementação de ações concretas para renová-lo, com o intuito de torná-lo capaz de responder com eficiência às demandas que lhe são inerentes. O Decreto 7.214, promulgado no dia 15 de junho de 2010, estabeleceu os princípios e diretrizes de uma nova política governamental voltada para as comunidades brasileiras no exterior. Entre as medidas impostas pelo Decreto em questão, destacam-se a implementação da reforma consular; a modernização dos recursos tecnológicos com vistas a melhorar a qualidade e a segurança dos documentos emitidos; e a realização de eventos e conferências periódicas, destinadas a incentivar a interação entre as comunidades brasileiras no exterior e o Governo.

Foram também divulgados, em 2010, os Documentos de Base do Plano Diretor de Reforma Consular (PDRC), extenso trabalho de compilação e sistematização de recomendações, propostas e comentários encaminhados pelos Postos no Exterior e funcionários da SERE no âmbito do processo de reflexão lançado pela Circular Telegráfica (Circotel) 65.374, de 13 de setembro de 2007⁴. Ao lançar o exercício de reflexão sobre o Serviço Consular,

4 Aditada pela Circotel 66.427/07.

mediante solicitação aos postos de comentários e sugestões para o aprimoramento de suas práticas, a Circtel 65.374/07 tornou-se marco relevante do amplo programa de modernização consular ainda em curso no MRE. Integram esse processo, entre outras medidas, a expansão da rede consular nos últimos anos; a implantação do Serviço Consular Integrado (SCI); a criação da Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior (DBR), do Núcleo de Atendimento a Brasileiros (NAB) e da Ouvidoria Consular; a implantação das Conferências Brasileiros no Mundo (CBM) e do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE); e, mais recentemente, a criação do Setor de Legalização de Documentos e Rede Consular Estrangeira (SLRC), subordinado à SGEB. Outras ações encontram-se em fase de estudos, ou em andamento. Algumas delas incluem as negociações para o estabelecimento de acordos de isenção de vistos, medida que teria o objetivo de reduzir a pressão sobre os serviços consulares e facilitar a movimentação internacional de cidadãos brasileiros (MRE, PDRC, 2010, p. 11); a criação de agências consulares, que seriam pequenas estruturas, com poucas salas e funcionários, em localidades onde há comunidades brasileiras significativas; e a instalação de caixas automáticos para recebimento de emolumentos consulares. O Manual de Serviço Consular e Jurídico (MSCJ) já está sendo atualizado *on-line*. Estuda-se a implantação de nova metodologia que disponibilize as informações do MSCJ em duas versões: uma versão de acesso público no Portal Consular e outra de acesso restrito aos usuários da Intratec.

A análise do conteúdo das sugestões e comentários apresentados pelos postos, em resposta à Circtel 65.374/07, demonstra

que a questão dos recursos humanos e materiais permeia número considerável de respostas encaminhadas pelos postos à SERE. No que se refere aos recursos humanos, as intervenções destacam, de maneira recorrente, a capacitação de pessoal e a implementação de incentivos materiais ou de outra natureza, como medidas de necessidade incontestável e urgente, tendo em vista que o atual quadro funcional dos postos do Itamaraty no exterior representa fator de impedimento ao bom desempenho do Serviço Consular. É frequentemente mencionada a necessidade de se criar um quadro especializado de diplomatas, oficiais de chancelaria e assistentes de chancelaria na carreira consular, com treinamento aprofundado e vantagens correspondentes. Além disso, destaca-se ainda o grande número de sugestões relativas à inclusão da cadeira de Assuntos Consulares no currículo do Instituto Rio Branco, e a obrigatoriedade da realização de estágios na área consular (em Consulados ou Setores Consulares de Embaixadas) pelos diplomatas recém-formados do IRBr. Ressaltam ainda os Telegramas recebidos em resposta à Circtel 65.374/07, a urgência de se promover maior profissionalização dos contratados locais e o treinamento dos servidores integrantes do SEB em momento anterior às remoções. Ao relatarem a urgência das necessidades de treinamento ou capacitação de servidores da área consular, é repetidamente mencionada a importância do treinamento “na arte difícil e delicada de lidar diariamente com o público cada vez mais exigente, e muitas vezes em situações estressantes”, como é o caso de visitas a prisões (BRASEMB BRUXELAS, Tel 783/07). No que tange aos recursos materiais, predominam as referências à necessidade de modernização de equipamentos e instalações;

busca de novas formas de gestão documental para desburocratizar e agilizar o setor; e formas mais modernas e práticas de manuseio dos emolumentos consulares.

Os resultados das ações implementadas em decorrência da mudança de postura do MRE em relação à área consular já podem ser constatados em vários postos. Questões como a de melhoria da qualidade dos serviços prestados; a agilização do atendimento; a participação das comunidades nas discussões sobre a melhor forma de atendimento às suas demandas; e a contratação de funcionários locais mais qualificados para suas funções, mediante a realização de concursos públicos por área de trabalho, são alguns sinais positivos que indicam estar o MRE no caminho certo para o alcance de maior eficiência do Serviço Consular. Vale destacar o bem-sucedido trabalho desenvolvido nos postos da Alemanha, com o intuito de estabelecer melhor diálogo e aproximação com a comunidade brasileira local. No entanto, ainda existem obstáculos de tipos diversos, que vão desde a escassez de recursos humanos e materiais ao perfil do Chefe do Posto, que muitas vezes pode não ser um diplomata vocacionado para lidar com situações típicas da área consular. O alcance da padronização e da excelência dos serviços de natureza consular, que se constitui uma das metas da SGEB, ainda não pode ser constatado no caso das repartições consulares brasileiras no exterior. Países que já alcançaram esse patamar na prestação de serviços consulares, como os Estados Unidos e o Reino Unido, por exemplo, desenvolveram seus processos de modernização consular ao longo de várias décadas e não descuidaram da manutenção de seu bom desempenho, especialmente no que se refere à assistência a seus nacionais que

se encontram no exterior, quer sejam como residentes ou como viajantes (DANESE, 2012).

3. Perfil das Comunidades Brasileiras no Exterior

Os dados pesquisados com o objetivo de traçar um perfil aproximado das comunidades brasileiras no exterior foram obtidos por meio de consulta a uma série de expedientes telegráficos do Itamaraty entre janeiro de 2007 e junho de 2012, com destaque para os Telegramas de resposta à Cirtel 79.181, de 1º de outubro de 2010, que tratava dos preparativos à III Conferência “Brasileiros no Mundo”, realizada naquele ano. Foi também relevante para a análise, a observação *in loco* no Setor Consular da Embaixada em Ottawa entre os anos de 2005 e 2010, e nos Consulados-Gerais de Nova York e Boston, em 2010 e 2012, respectivamente. Os dados quantitativos foram obtidos através de quadro estimativo da distribuição quantitativa da população brasileira no exterior, elaborado pela Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior (DBR) e atualizado em 2012, com base em informações fornecidas regularmente pelos postos, desde 2009. Ao todo, foram examinados cerca de 170 expedientes, que incluíram 30 Circulares Telegráficas e 140 Telegramas, sempre selecionados em função da existência de algum conteúdo que descrevesse aspecto relevante sobre o perfil da comunidade brasileira local.

O critério de escolha da amostra de países analisados foi norteado (1) pela localização geográfica dos países com maior número de brasileiros residentes; (2) pelo número de imigrantes brasileiros existentes em relação ao total dos países de cada região; e (3) pelo grau de problemas e desafios enfrentados pelas

respectivas repartições consulares, no que tange à qualidade dos serviços prestados. Também foram levadas em conta na escolha, a clareza e a objetividade dos textos dos diferentes Telegramas.

Os principais obstáculos encontrados para traçar um perfil realista das comunidades brasileiras no exterior com base na distribuição geográfica encontram-se na sua permanente mobilidade e na heterogeneidade desses vários grupos, muitas vezes concentrados em áreas não muito extensas. Em muitos casos, apesar de viverem em localidades próximas umas das outras, ou até na mesma cidade, essa população apresenta características muito distintas, tanto em relação ao nível de escolaridade e renda, como no que se refere aos propósitos da decisão de emigrar ou residir temporariamente fora do Brasil. As comunidades brasileiras residentes na América do Norte e na Europa, por exemplo, refletem bem essa heterogeneidade. Nos Estados Unidos, segundo estimativas da DBR, existem, aproximadamente, 1.388.000 brasileiros residentes (DBR, 2012). Nas jurisdições dos Consulados-Gerais de Boston e Nova York, cidades localizadas a 350 km de distância uma da outra, concentram-se cerca de 700 mil brasileiros (CONSBRAS BOSTON, Tel 361/10 e CONSBRAS NOVA YORK, Tel 719/10) com os mais diferentes tipos de perfil, ambições, idades e origens geográficas no Brasil. Existem pequenos, médios e grandes empresários; estudantes universitários de graduação e pós-graduação; acadêmicos – professores, pesquisadores e pós-doutorandos; imigrantes há longo tempo radicados no país – detentores de cidadania americana – e seus descendentes que são também portadores de nacionalidade brasileira; trabalhadores na construção civil e em outros tipos de atividade braçal;

prestadores de serviços de várias espécies, desde empregados domésticos a fisioterapeutas; artistas; pequenos, médios e grandes comerciantes; profissionais liberais etc. Em meio a essa gama de imigrantes concentrados numa área relativamente pequena, convivem brasileiros em diferentes situações imigratórias perante as autoridades americanas, sendo a maioria formada por indocumentados que sobrevivem em permanente situação de risco, expostos às surpresas de uma prisão repentina, normalmente seguida de deportação. Vale ainda acrescentar que, segundo dados fornecidos pelo Consulado-Geral em Boston, cerca de 10% dos brasileiros residentes em sua jurisdição encontram-se abaixo da linha da pobreza (Tel 268/11).

Portanto, embora seja possível, em linhas gerais, identificar características comuns entre os brasileiros residentes no exterior, esses traços estão pulverizados por todos os países e regiões, refletindo de maneira mais marcante uma identidade por segmento sociocultural do que propriamente em relação à localização geográfica de suas residências. Voltando ao exemplo dos Estados Unidos, onde se encontra a maior comunidade brasileira no exterior, as diferenças refletem, de forma clara, as desigualdades sociais e culturais ainda presentes no seio da sociedade brasileira. As comunidades tendem a se agrupar no que poderia ser denominado subcomunidades ou redes (CASTELLS, 1999), que compartilham características comuns – níveis de escolaridade, níveis de renda, origens geográficas no Brasil – ou outros interesses que os aproxime, como seria o caso de uma religião comum, por exemplo. Esse fato leva o observador a perceber a existência de várias comunidades brasileiras distintas em uma mesma cidade ou

jurisdição consular. São grupos que têm muito pouco em comum entre si, não dividem suas experiências com outros grupos com os quais não se identificam social e culturalmente, e suas atividades limitam-se às práticas intragrupos. O fato de terem a nacionalidade brasileira como traço comum pode, pontualmente, aproximar esses grupos heterogêneos, mas não faz com que interajam de maneira sistemática. Diferentemente do que acontece com a comunidade internacional de países com sociedades mais igualitárias, que tiveram, historicamente, acesso à educação, à cultura (artes, música, literatura), ao lazer e, conseqüentemente, menor discrepância na distribuição histórica da renda de suas populações, a questão da origem social e dos níveis de escolaridade – mais do que a situação econômica imediata – sobrepõe-se à questão da nacionalidade no caso da diáspora brasileira, em todas as regiões do mundo onde seja grande o número de imigrantes brasileiros⁵.

Mutatis mutandis, situação parecida encontra-se nos países da Europa que mais recebem imigrantes brasileiros: Reino Unido (180.000), Espanha (158.761), Portugal (136.220), Alemanha (91.087), Itália (85.000) e França (80.000) (DBR, 2012).

No Reino Unido, a comunidade brasileira cresceu significativamente nos últimos anos. Esse fenômeno foi marcado por dois momentos: (1) o redirecionamento do fluxo de imigração brasileira para a Europa após os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos; e (2) a crise econômico-financeira na Europa, que teria desviado para esse país grande número de brasileiros que se

5 A mobilidade entre esses grupos não é comum. Mesmo no caso de um imigrante que tenha chegado em situação irregular, tenha passado por dificuldades e tenha se tornado um comerciante ou um pequeno empresário bem-sucedido, a tendência é que ele continue convivendo com o grupo de igual perfil sociocultural de tempos passados.

encontravam na Espanha, Portugal, Itália, Irlanda e Alemanha. Ao mesmo tempo, houve um fluxo de regresso ao Brasil, o que fez com que a população imigrante brasileira no Reino Unido tivesse se mantido estável entre os anos de 2009 e 2010. O perfil da comunidade brasileira que vive no Reino Unido é heterogêneo, formado por pessoas com nível de educação superior; estudantes; profissionais liberais; indivíduos com nacionalidade europeia por ascendência ou residência permanente por casamento; além de um grupo majoritário de pessoas em situação imigratória irregular, de baixa ou nenhuma qualificação profissional, que vivem em condições de vida precárias e sempre na iminência de deportação (CONSBRAS LONDRES, Tel 169/10 e Tel 802/10).

Na Espanha, o segundo país da Europa em número de brasileiros residentes, o perfil da comunidade brasileira é também variado, tanto socialmente quanto no que se refere às suas origens geográficas no Brasil. O tráfico internacional de pessoas e de drogas constitui um dos grandes problemas enfrentados pelo Serviço Consular brasileiro na Espanha. Em Madri, predominam trabalhadores no setor de hotelaria; serviços domésticos, onde é frequente a presença de mulheres; e na construção civil (CONSBRAS MADRI, Tel 513/11). Em Barcelona, os brasileiros estão presentes em todos os setores da economia: além de trabalhadores em fábricas e na construção civil, é também considerável o número de brasileiros integrantes da comunidade acadêmica. Acredita-se que ao longo do ano de 2009, aproximadamente 5% desses residentes em Barcelona teriam retornado ao Brasil (CONSBRAS BARCELONA, Tel 575/10).

A maior concentração de brasileiros imigrantes em Portugal encontra-se nas cidades de Lisboa, Faro e Setúbal. Em geral, essas pessoas têm pouca instrução, baixo nível de renda e trabalham, em sua maioria, nos setores de serviços e na construção civil. As mulheres representam mais de 50% desse grupo de imigrantes e são, em muitos casos, vítimas do tráfico internacional de pessoas, de violência doméstica e discriminação. Segundo dados da DBR (2012), notou-se significativo crescimento da comunidade brasileira em Portugal nos últimos anos. Enquanto, em 2009, estimava-se em 40.254 o número de brasileiros residentes em Portugal, em 2011 esse número elevou-se para 136.220 pessoas. A maioria delas encontra-se em situação imigratória regular, pois, em muitos casos, trata-se de brasileiros portadores de passaporte europeu, por ascendência portuguesa.

A comunidade brasileira residente na Alemanha é diversificada e formada, em sua maioria, por cientistas, artistas, profissionais liberais, executivos e grande número de estudantes. A maior parte desse conjunto encontra-se em situação imigratória regular no país (48.934 pessoas) e tem ascendência germânica. As mulheres representam 75% do total da comunidade brasileira na Alemanha. São, em geral, casadas com alemães e têm pouca escolaridade (BRASEMB BERLIM, Tel 1262/07 e Tel 57/08). Estima-se que entre 2009 e 2011, o número de brasileiros na Alemanha tenha crescido de 89.770 para 91.087 pessoas, aproximadamente (DBR, 2012).

Na Itália, a comunidade brasileira imigrante soma 85.000 pessoas, a maioria delas, cerca de 58.000, em situação irregular perante as autoridades de imigração italianas. Entre o ano de 2009

e 2011 estima-se ter a população brasileira na Itália aumentado em 10.000 pessoas (DBR, 2012). Em sua maioria, esse grupo de brasileiros tem baixo nível de escolaridade e pouca qualificação profissional, o que os obriga a viver do trabalho informal e em situação vulnerável do ponto de vista financeiro e jurídico. Em geral, atuam no setor de serviços, como garçons, cozinheiros, garçonetes ou balconistas. Como acontece em outros países, as mulheres também são maioria na comunidade brasileira da Itália. É significativo o número de mulheres brasileiras de muito baixa escolaridade, que são vítimas do tráfico internacional de pessoas. Destaca-se ainda naquele país, o grupo formado por “travestis” e transexuais, que integra um fluxo de imigração iniciado na década de 1980. Vivem, em geral, da prostituição e constituem uma população em constante situação de risco, tanto de serem presos e deportados quanto de sofrerem morte violenta em decorrência de questões ligadas ao tráfico de drogas. Paralelamente a esses grupos indocumentados, há também uma parcela da comunidade brasileira na Itália formada por brasileiros de ascendência italiana. Encontram-se, em sua maioria, concentrados na região norte, a mais rica do país, de onde partiu a maior parte dos emigrantes italianos para o Brasil nos séculos XIX e XX (CONSBRAS MILÃO, Tel 599/07; BRASEMB ROMA, Tel 309/08).

O perfil das comunidades brasileiras nos países da América do Sul tem características próprias, embora não se afaste dos traços gerais descritos anteriormente, no que se refere à formação de grupos identificados entre si, a partir das realidades socioculturais e dos níveis de escolaridade decorrentes do acesso à educação de qualidade ainda na infância. Existem, atualmente, cerca de 412.685

brasileiros residentes fora do Brasil na América do Sul. O país com maior contingente de imigrantes brasileiros é o Paraguai, que conta com 200.000 brasileiros residentes. No ano de 2009, estimava-se que esse número fosse maior, chegando a 350.130 pessoas⁶ (DBR, 2012). A maior parte da comunidade brasileira que vive no Paraguai concentra-se nas zonas urbanas, em cidades de grande, médio ou pequeno portes. Existe, no entanto, número razoável de imigrantes brasileiros que formam comunidades rurais, geralmente em locais isolados, de difícil acesso, ou nas proximidades da fronteira com o Brasil. São grupos que se veem frequentemente envolvidos em conflitos de terra diversos, quer sejam com fazendeiros ou camponeses paraguaios. Alguns desses grupos são formados por colonos brasileiros que não tinham terra no Brasil e decidiram emigrar para o Paraguai. Conhecidos como brasiguaios, vivem em constante estado de incerteza e tensão (CONSBRAS CIUDAD DEL ESTE, Tel 548/07). Em Assunção, concentra-se grande número de pequenos empresários, empregados do comércio, executivos de empresas paraguaias e estrangeiras e profissionais de saúde (CONSBRAS ASSUNÇÃO, Tel 277/10).

A Bolívia abriga o segundo maior contingente de imigrantes brasileiros na América do Sul, com um total de 50.100 pessoas, a maioria delas devidamente documentada junto às autoridades de imigração bolivianas. Predominam funcionários de empresas multinacionais como a Petrobras, a construtora OAS e a Empresa Votorantin, trabalhadores rurais e estudantes. Estes, por enfrentarem problemas relacionados à concessão de vistos no

6 No caso do Paraguai, constatou-se que esses dados não representam êxodo em massa de brasileiros, mas a elaboração de estimativas mais precisas.

país, precisam, frequentemente, receber atenção específica dos Consulados brasileiros (BRASEMB LA PAZ, Tel 781/10). Em 2009, o total de brasileiros residentes permanentes na Bolívia somava 36.200, o que revela um aumento de 13.900 imigrantes brasileiros naquele país no período (DBR, 2012).

Estima-se que residam atualmente na Argentina cerca de 41.330 brasileiros. Em tamanho, formam a terceira comunidade brasileira na América do Sul (DBR, 2012). Seu perfil é diferente daquele encontrado no Paraguai e na Bolívia. Acredita-se que grande parte da população de brasileiros radicada na Argentina seja formada por estudantes universitários, muitos deles frequentando cursos de medicina, atraídos que foram pelo chamado acordo Mercosul de residência. Há também número expressivo de brasileiros, especialmente brasileiras, que se casaram com argentinos e lá vieram a se estabelecer (CONSBRAS BUENOS AIRES, Tel 481/10).

O Uruguai e a Guiana Francesa abrigam cerca de 30.000 brasileiros imigrantes cada um, enquanto no Suriname e na Guiana encontram-se cerca de 20.000 e 7.500 brasileiros, respectivamente. De perfil muito diferenciado, os brasileiros que emigraram para o Uruguai, a Guiana Francesa, o Suriname e a Guiana refletem, também, a heterogeneidade da diáspora brasileira. No caso do Uruguai, foram os motivos de laços familiares que levaram a maioria dos brasileiros a se radicarem naquele país. Outros grupos, embora em menor número, dirigiram-se ao Uruguai à procura de trabalho, acompanhados de suas famílias e com o propósito de permanecer no país por tempo limitado, em muitos casos beneficiando-se do Acordo de Residência do Mercosul (CONSBRAS MONTEVIDÉU,

Tel 643/10 e Tel 149/11). Na Guiana Francesa, no Suriname e na Guiana o perfil do brasileiro imigrante é bem distinto. A incidência de garimpos de ouro nessa região atrai grande número de cidadãos brasileiros do sexo masculino, analfabetos, oriundos da Amazônia e dos estados mais pobres do Nordeste, que se tornam, em sua maioria, garimpeiros clandestinos. O perfil e a mobilidade dessa população tornam difícil quantificá-la com precisão. Porém, estima-se haver cerca de 10.000 garimpeiros brasileiros na floresta da Guiana Francesa (CONSBRAS CAIENA, Tel 09/10, Tel 416/10 e Tel 24/12). É relevante destacar o crescimento da população brasileira nessa região amazônica. Somente na Guiana Francesa ela passou de 18.000 pessoas em 2009, para cerca de 30.000 em 2011 (DBR, 2012).

Na América Central e Caribe residem, em caráter permanente, 7.135 brasileiros, a maioria deles no Panamá (2.000 pessoas), na Costa Rica (1.250 pessoas) e em Cuba, onde residem cerca de 1.014 brasileiros. O número de brasileiros indocumentados é pequeno e não chega a 3% do total da comunidade brasileira na região (DBR, 2012). O imigrante brasileiro na América Central encontra-se, de forma geral, bem inserido nas respectivas culturas locais onde se encontra. Grande parte possui formação educacional de nível superior, como é o caso em Cuba, onde predominam estudantes de medicina (BRASEMB HAVANA, Tel 286/10).

Com exceção de Angola, onde vivem cerca de 20.000 brasileiros residentes, a diáspora brasileira na África não é muito expressiva. A segunda maior comunidade brasileira no continente africano encontra-se em Moçambique, que abriga cerca de 3.500 brasileiros. Na África como um todo, estima-se em 28.873 o total da população

brasileira em 2010, número menor do que a estimativa do ano de 2009, que era de 37.224 pessoas (DBR, 2012). A maioria dos brasileiros residentes em Angola é formada por técnicos especializados de nível superior, executivos de empresas, arquitetos, engenheiros, economistas, consultores e profissionais liberais diversos; pessoal de nível médio, que inclui mestres de obras, operários com certo grau de especialização; e número razoável de trabalhadores na construção civil. Esses grupos normalmente são contratados por tempo determinado, por empresas brasileiras representadas em Angola ou, como consultores, pelo Governo angolano. Trata-se de comunidade com alto poder aquisitivo e objetivos claros e específicos em relação à sua permanência em Angola. Esse contingente de profissionais costuma permanecer no país por períodos que variam de dois a seis anos, aproximadamente. Não há registro de imigrantes brasileiros em situação irregular ou presos em Angola (BRASEMB LUANDA, Tel 1826/10 e Tel 1894/11).

Em Moçambique também é significativo o número de funcionários de empresas brasileiras que integram a comunidade brasileira. A quantidade de missionários católicos e evangélicos que se estabeleceram no país também é relevante. Embora a população brasileira tenha sido acrescida de aproximadamente 500 pessoas entre 2009 e 2011 (DBR, 2012), não há registros, em Moçambique, de brasileiros em situação imigratória irregular (BRASEMB MAPUTO, Tel 1071/10).

De acordo com os registros da DBR (2012), as comunidades brasileiras residentes na Ásia e Oriente Médio somam 263.340

pessoas, distribuídas entre 33 países mais os Territórios Palestinos⁷.

O Japão, país que concentra a segunda maior comunidade brasileira no exterior, vem experimentando contínua redução do número de brasileiros em seu território nos últimos anos. Em 2009, o contingente de imigrantes brasileiros no Japão chegava a 303.654 pessoas, enquanto em 2012, esse número limitava-se a 210.552. Verificou-se, no período de três anos, uma queda de quase 70% no número de brasileiros residentes naquele país (DBR, 2012). O perfil do imigrante brasileiro no Japão é de jovens de baixa escolaridade, que saíram do Brasil com o propósito de fazer uma poupança para retornar e alcançar melhores condições de vida no seu país. Em geral, esse grupo não tem muito interesse em se integrar à cultura japonesa ou em aprender o idioma local. Tal fato reflete-se na pouca procura, por parte dos brasileiros, pelos cursos gratuitos de japonês oferecidos pelo Governo local e, concomitantemente, o grande número de jovens matriculados em escolas brasileiras. Como acontece em outros países, a população do sexo feminino é maior do que a do sexo masculino e representa cerca de 52% do total da comunidade brasileira no Japão (CONSBRAS NAGOIA, Tel 848/10) e CONSBRAS TÓQUIO, Tel 689/10).

No Estado de Israel residem 21.217 brasileiros, em sua maioria também cidadãos israelenses, que formam uma população plenamente integrada à sociedade local e comprometida com

7 São eles: Arábia Saudita, Armênia, Azerbaijão, Camboja, Catar, Cazaquistão, China, Cingapura, Coreia do Sul, Emirados Árabes, Filipinas, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Israel, Japão, Jordânia, Kuwait, Laos, Líbano, Malásia e Brunei, Omã, Paquistão, Síria, Sri Lanka e Maldivas, Tailândia, Taiwan (China), Territórios Palestinos, Timor Leste, Turquia e Vietnã. Não há registro de brasileiros residentes na Coreia do Norte.

os ideais do Estado de Israel. O perfil comum desses imigrantes permite o seu trânsito em todas as instâncias da sociedade israelense e os faz sentirem-se parte integrante da cultura e do país onde escolheram viver. Por esse motivo, atuam em diversas áreas, quer sejam laicas ou religiosas (DBR, 2012; BRASEMB TEL AVIV, Tel 865/10).

Os brasileiros residentes no Líbano totalizam cerca de 7.300 pessoas (DBR, 2012) e são quase todos binacionais líbano-brasileiros. Em sua maioria, vivem na região leste do país e exercem atividades agrícolas como pequenos produtores, ou no comércio (CONSBRAS BEIRUTE, Tel 1792/10).

As comunidades brasileiras residentes nos demais países da Ásia e Oriente Médio não são expressivas em termos de número ou de participação nas respectivas economias locais. Trata-se de grupos relativamente pequenos de brasileiros, que emigraram por motivos diversos, entre eles laços familiares e contratos com empresas multinacionais. Existem ainda profissionais de futebol, empresários e pilotos de aviação que trabalham em companhias locais, e cidadãos em busca de vida espiritual alternativa, sobretudo monges budistas⁸.

Na Oceania encontram-se 53.014 brasileiros imigrantes, sendo que 45.300 desse total residem na Austrália e 7.714 na Nova Zelândia (DBR, 2012). Trata-se de comunidades que, em sua maioria, estão em situação regular perante as autoridades de imigração daqueles países. O perfil predominante dos brasileiros

8 (BRASEMB TEERÃ, Tel 1224/10; BRASEMB BANGKOK, Tel 480/10; BRASEMB RIADE, Tel 555/10; BRASEMB PEQUIM, Tel 1456/10; CONSBRAS HONG KONG Tel 333/10); BRASEMB NOVA DELHI, Tel 1078/10; ESCRITÓRIO DE REPRESENTAÇÃO EM RAMALÁ, Tel 718/10).

residentes na Austrália é de jovens estudantes de classe média-alta, que se dirigem àquele país para estudar inglês ou cursar universidades. Em algumas áreas, no entanto, encontram-se também brasileiros de pouca escolaridade, que trabalham em situações precárias e enfrentam dificuldades de adaptação à realidade do país (CONSBRAS SYDNEY, Tel 295/10).

4. Demandas do setor consular

A diversidade das demandas do setor consular reflete a heterogeneidade das comunidades brasileiras no exterior e torna a prática consular uma atividade multidisciplinar. O bom desempenho do trabalho na área consular requer do servidor noções de direito, de psicologia, de contabilidade, de administração, de relações públicas, de língua portuguesa e de informática, além de bom preparo físico e equilíbrio psicológico para lidar com situações de *stress*, ou mesmo trágicas. São inúmeros os tipos de problemas com os quais é necessário lidar no cotidiano de uma repartição consular.

O perfil das comunidades brasileiras no exterior, descrito acima, reforça essa diversidade de demandas. Na década de 1980, verificou-se significativo êxodo de brasileiros em busca de melhores condições de vida. A velocidade e a proporção em que se deu esse processo emigratório gerou rápido crescimento da população brasileira no exterior e tomou de surpresa o Governo brasileiro, especialmente o MRE, que não estava preparado, do ponto de vista de sua infraestrutura física e de recursos humanos, para fazer frente ao grande e variado número de demandas que surgiam, muitas delas de caráter emergencial e significativa gravidade.

A análise dos comentários relatados nos Telegramas encaminhados à SERE em resposta à Cirtel 65.374/07, parte integrante dos Documentos de Base do Plano Diretor de Reforma Consular (PDRC, 2010), constituiu a principal fonte de informações na tentativa de identificar as demandas e o caráter multidisciplinar da prática consular. Foram examinados 86 telegramas, encaminhados por 56 postos no exterior e um Escritório de Representação no Brasil (ERERIO). Com base nesses relatos, serão destacadas as demandas apontadas com mais frequência e pelo maior número de postos, assumindo-se que elas representem os problemas mais graves enfrentados pelo Serviço Consular brasileiro.

A referência à questão dos recursos humanos, em seus diversos aspectos, é encontrada na quase totalidade dos telegramas examinados, o que indica ser este o problema mais grave enfrentado pelos postos na área consular. Entre os aspectos mencionados com maior frequência na coleção de expedientes analisados, encontram-se a lotação insuficiente de servidores nas repartições consulares e a necessidade que essas lotações sejam valorizadas pela administração do MRE; a falta de pessoal treinado e qualificado para exercer funções consulares; a baixa remuneração dos servidores que atuam na área, especialmente os contratados locais e os Vice-Cônsules, os quais, ainda segundo os relatos dos Telegramas examinados, deveriam receber algum tipo de benefício ou incentivo enquanto exercendo aquela função; e o número insuficiente de funcionários contratados locais. A questão específica da capacitação, muitas vezes embutida em comentários gerais sobre recursos humanos, é mencionada por aproximadamente 90% dos

postos, como entrave significativo ao bom desempenho do Serviço Consular. É repetidamente enfatizada, ao longo da coleção de Telegramas examinados, a necessidade urgente de se promover iniciativas na área de capacitação e a implantação de mecanismos de incentivos que tornem a área consular mais atrativa para servidores em processo de remoção, ou já exercendo suas funções nos postos. Do ponto de vista da maioria dos chefes de postos que responderam à solicitação encaminhada pela Cirtel 65.374/07, a falta de capacitação de servidores do SEB e de contratados locais é um entrave ao bom funcionamento das rotinas consulares; causa frustrações na clientela que procura os serviços consulares, sejam eles brasileiros ou estrangeiros; e contribui para denegrir a imagem do Brasil no exterior.

As sugestões relativas à capacitação sistemática de servidores incluem ainda a proposta de inclusão da cadeira de práticas consulares no âmbito do curso de formação do Instituto Rio Branco, além da realização de estágios obrigatórios em Consulados ou Setores Consulares de Embaixadas, como parte da formação dos jovens diplomatas.

Entre as demais propostas e comentários que refletem as principais demandas dos postos na área consular, destacam-se, ainda, referências às dificuldades ligadas ao atendimento telefônico; a necessidade de atualização tempestiva *on-line* do MSCJ⁹; ações visando à desburocratização e à melhoria dos métodos de trabalho; a melhoria das instalações físicas para o bom funcionamento do Serviço Consular; a extensão da rede

9 Atualmente, já está acontecendo.

consular, com a criação de novas repartições consulares em alguns países; a agilização no pagamento de emolumentos; a aquisição de equipamentos adequados nos Consulados ou Setores Consulares das Embaixadas; a criação de manuais de melhores práticas consulares, atualizados pela Internet; a contratação de advogados para prestarem assistência jurídica a brasileiros que procuram os Consulados; a criação de agências consulares; e a implantação de método de avaliação dos Consulados.

A questão do papel e do desempenho dos Cônsules Honorários¹⁰ e a necessidade da padronização do atendimento consular foram também temas de destaque nos Telegramas examinados. Vale ainda ressaltar a sugestão de alguns postos no que se refere à necessidade da realização de campanha preventiva na mídia brasileira, sobre questões relativas à documentação necessária para entrada em diferentes países e a orientações básicas que podem evitar problemas ou surpresas durante viagens de qualquer natureza ao exterior.

5. Plano de capacitação do Ministério das Relações Exteriores

O que foi exposto anteriormente evidencia a urgência de se pensar um processo de capacitação de servidores do MRE, que tenha caráter permanente e relativa abrangência. Tal processo poderia estar inserido no Plano de Capacitação do Ministério das Relações Exteriores, que delinearía as grandes linhas políticas do Itamaraty no que se refere à administração de seus recursos humanos, assim como suas estratégias e diretrizes a médio e

10 Encontra-se em fase de revisão o Capítulo do MSCJ que se refere aos Consulados Honorários.

longo prazos. Esse Plano de Capacitação, que teria por base as diretrizes traçadas pela PNDP, mencionadas no Capítulo 2 deste trabalho, sistematizaria e compatibilizaria objetivos e metas de diferentes áreas do MRE. Forneceria, ainda, o referencial para a elaboração de programas de capacitação de áreas específicas, como seria o caso do Programa de Capacitação Consular proposto neste trabalho e, possivelmente, outros programas vinculados às áreas de administração do Itamaraty. Representaria uma nova forma de pensar o funcionamento das atividades-meio do MRE, através de uma abordagem calcada no planejamento, monitoramento e avaliação de desempenho das funções dos servidores, o que resultaria na otimização dos recursos humanos e materiais existentes.

O aprofundamento da proposta de criação de um Plano de Capacitação do MRE não é o objetivo deste trabalho. No entanto, justifica-se a sua menção por se considerar que a centralização das decisões no que tange à formulação da política de prioridades do órgão em relação às áreas consular e administrativa poderia assegurar maior probabilidade de sucesso de Programas de Capacitação setoriais a serem eventualmente implementados.

5.1 Programa de Capacitação Consular Permanente

O Programa de Capacitação Consular Permanente, parte integrante do Plano de Capacitação do Ministério das Relações Exteriores, representaria o aprofundamento de uma proposta específica, vinculada ao Serviço Consular. Seu conteúdo abrangeria a política definida pelo Itamaraty para a área consular, nela definidas as prioridades, diretrizes, metas e medidas instrumentais

a serem implementadas ao longo de um período determinado. Em seu bojo, tal programa poderia incluir a síntese do quadro atual a ser transformado; a formulação dos objetivos gerais e específicos a serem alcançados no âmbito do Serviço Consular como um todo; e as estratégias a serem adotadas para o alcance desses objetivos. Ao se definirem tais estratégias, nelas estariam incluídos os modelos de projetos a serem priorizados, assim como a definição das funções e responsabilidades de cada setor envolvido na concepção e execução dos projetos. No âmbito, ainda, do Programa de Capacitação Consular seria realizada a análise dos diferentes tipos de público-alvo dos projetos setoriais a serem desenvolvidos posteriormente, a fim de fornecer subsídios à sua concepção, em consonância com as definições e prioridades estabelecidas pelo Programa.

O Programa de Capacitação Consular Permanente deveria incluir a explicitação da sua coerência com a política de administração de recursos humanos do MRE e com as diretrizes do Plano de Capacitação do MRE, proposto anteriormente; o estabelecimento de um quadro de referência que nortearia a dinâmica de implementação do Programa; e a definição dos recursos humanos, instalações físicas e recursos materiais e financeiros a serem mobilizados para a sua realização.

O público-alvo do Programa de Capacitação Consular proposto incluiria servidores do SEB, contratados locais dos postos no exterior e, possivelmente, outras categorias integrantes do quadro de funcionários do MRE, que possam, eventualmente, vir a trabalhar na área consular. Esse público-alvo, mesmo observado superficialmente, revela-se heterogêneo em vários aspectos. Enquanto categorias funcionais têm *status* diferenciados

e interesses próprios, que são consequência dessas posições distintas. No interior desses grupos, seus integrantes formam, ainda, conjuntos com características diversas, o que representa grande desafio à implantação de tal Programa. O perfil do corpo de servidores do quadro permanente do MRE, por exemplo, reflete desigualdades no que se refere ao nível de escolaridade e bagagem cultural de seus integrantes. Ao mesmo tempo, os funcionários contratados locais pelos postos ao redor do mundo constituem um conjunto de natureza heterogênea, com o agravante da variedade de nacionalidades e a influência que recebem dos valores culturais das regiões onde residem ou de onde se originam. A inclusão, no mesmo Programa, dos servidores do SEB e dos contratados locais exige que se estabeleçam metodologias específicas que orientem, de maneira adequada, a elaboração dos diferentes projetos de capacitação a serem posteriormente desenvolvidos. Tendo em vista, portanto, os aspectos culturais e educacionais do público-alvo das ações de capacitação a serem possivelmente levadas a efeito pelo Itamaraty na área consular, sugere-se que o Programa de Capacitação Consular Permanente seja subdividido em duas abordagens distintas, visando a esses dois tipos de realidade: uma voltada para os servidores do SEB e outra dirigida aos contratados locais dos postos no exterior. Essas duas abordagens básicas, no entanto, não excluem a necessidade de haver, ainda, outras estratégias de detalhamento na concepção dos projetos mais específicos, as quais deveriam levar em conta (1) a heterogeneidade dos servidores do quadro permanente do Itamaraty, fato muitas vezes desconsiderado pela administração do MRE; e (2) as

diferenças culturais dos contratados locais nas diversas regiões do mundo.

Essa abordagem diferenciada, em função dos perfis distintos dos dois grupos de funcionários, não implicaria, necessariamente, a formulação de dois Programas, tendo em vista o caráter mais geral do Programa, em contraste com as características de projetos específicos. No âmbito da elaboração dos projetos, esses traços poderiam ser mais profundamente analisados e trabalhados.

5.2 Projetos de capacitação na área consular: algumas considerações

No âmbito da proposta deste trabalho, os Projetos de Capacitação constituiriam os documentos aptos a transformar as diretrizes da política de capacitação permanente em ações concretas e sistematizadas. Neles deveriam estar definidos os problemas imediatos, as principais necessidades, os beneficiários, os parceiros, as atividades, o sistema de avaliação e monitoramento, os orçamentos, as táticas e as técnicas a serem aplicadas para a obtenção dos resultados desejados.

A concepção e o desenvolvimento dos diferentes Projetos de Capacitação no contexto do Programa de Capacitação Consular Permanente exigiriam amplo estudo e análise metodológica por parte de especialistas das diversas áreas envolvidas. A multidisciplinaridade da área consular; a heterogeneidade do público-alvo a ser atingido; e o caráter permanente do processo de capacitação proposto requereria de seus organizadores um planejamento detalhado, com cronogramas definidos pelo menos a médio prazo, e espaço físico adequado para sua realização. Precisaria envolver,

portanto, a alocação de certo volume de recursos humanos e financeiros para sua execução. De acordo com as diretrizes explicitadas no Programa, os Projetos poderiam se desdobrar em uma série de cursos, subdivididos em módulos, que tratariam de assuntos mais específicos, com metodologias, conteúdos e durações de tempo diferenciadas, em função do caráter de cada disciplina a ser ministrada. O planejamento inicial do conjunto de projetos (ou cursos) atenderia à ordem de prioridades ditada pelo grau emergencial de cada tema a ser desenvolvido. Sugere-se que, por um período de pelo menos um ano, o corpo docente desses Projetos (ou orientadores das disciplinas a serem ministradas) fosse, na medida do possível, permanente, a fim de se garantir certa coesão e continuidade entre as ações implementadas nesse espaço de tempo. Sugere-se, ainda, que, ao serem consultados especialistas em elaboração de projetos dessa natureza, eles fossem estreitamente acompanhados e permanentemente orientados por diplomatas e servidores com amplo conhecimento dos problemas ligados à questão dos recursos humanos no Itamaraty e da área consular, em especial.

Seria interessante que a concepção dos projetos incluísse, como uma de suas características, a elaboração de cursos integrados por servidores de perfis semelhantes, a fim de se evitar, em um mesmo módulo de treinamento, grupos heterogêneos ou que desempenhem funções diferenciadas, tanto nas repartições consulares quanto nos setores da SERE.

Acredita-se, ainda, que em momento anterior à concepção e elaboração dos projetos, teria que se fazer um quadro detalhado, que explicitasse as demandas imediatas por região e setor, no

âmbito da área consular; o público-alvo que seria atingido – seu volume e localização geográfica; e as prioridades que seriam contempladas, para que se obtivesse resultado mais rápido nos temas e áreas geográficas mais críticas. Parte desse levantamento já se encontra no conteúdo dos Documentos de Base do PDRC, que contemplou e sistematizou as propostas e sugestões dos chefes de postos em relação às principais demandas de cada um.

Tendo em vista a multidisciplinaridade da área consular e o envolvimento permanente de outros órgãos do Governo em sua prática, seria aconselhável o estabelecimento de parcerias com esses órgãos no desenvolvimento dos Projetos e na montagem e elaboração dos cursos. Embora parcerias com algumas universidades pudessem ser cogitadas, acredita-se precisar haver cautela nessas decisões, tendo em vista existir o risco de se trazer um caráter acadêmico ao processo de capacitação proposto, o que poderia comprometer a sua objetividade e a sua práxis.

Este trabalho não pretende entrar no mérito da hierarquia e distribuição de responsabilidades pela concepção, elaboração e execução dos Projetos (ou cursos) de Capacitação a serem propostos. Na atual estrutura do MRE seria natural que a Divisão de Treinamento e Aperfeiçoamento (DTA), em conjunto com a área consular, fosse o setor responsável pela elaboração dos cursos ou outras atividades a serem realizadas no âmbito do Programa de Capacitação Consular Permanente. O Plano Diretor de Reforma Consular, em andamento no MRE e examinado para a elaboração deste trabalho, refere-se a uma série de medidas positivas que já estão sendo tomadas a esse respeito. No entanto, acredita-se que uma ação integrada intersetorialmente poderia contribuir para a abrangência e continuidade de um processo de capacitação, cujo

diferencial seria o seu caráter permanente, a fim de se formar um quadro de servidores especializados em temas ligados à área consular no MRE.

6. Conclusão

As comunidades brasileiras no exterior constituem o espelho do caleidoscópio social do Brasil. Ao se formar como uma nação, ao mesmo tempo una e plural, o Brasil desdobrou-se em vários brasis, com território e idiomas comuns, mas grande diversidade cultural, social e econômica (FREYRE, 1960). A análise do conjunto de demandas das comunidades brasileiras no exterior, especialmente entre a população expatriada de baixa renda, revela que grande parte das necessidades mais prementes da maioria desses brasileiros são similares às aquelas encontradas entre as camadas economicamente menos favorecidas da população brasileira, que vivem no território nacional. As raízes dessas demandas estão na perversa distribuição de renda e no consequente aumento da desigualdade social e regional. Elas revelam a pouca preocupação do Estado brasileiro, ao longo de várias décadas e através de sucessivos governos (Federal, Estaduais e Municipais), com a implantação de infraestrutura pública de qualidade nas áreas de educação, saúde, transporte e segurança, que propiciasse à população como um todo uma vida digna em seu próprio país. Se tais questões tivessem sido resolvidas a tempo no curso da história, o número e o perfil dos brasileiros que vivem no exterior seriam diferentes. A pesquisa realizada demonstrou ser essa a causa principal do grande êxodo de brasileiros, a partir das últimas décadas do século passado.

As questões apresentadas neste trabalho conduzem à reflexão e à análise de alguns aspectos que parecem ser cruciais

para a melhoria do desempenho do Serviço Consular brasileiro. O primeiro deles refere-se ao investimento na capacitação e na motivação dos recursos humanos envolvidos com o Serviço Consular, simultaneamente ao adequado planejamento econômico-financeiro para a alocação dos recursos materiais necessários ao desenvolvimento do trabalho na área consular, no mesmo patamar de prioridade em que se encontram outras áreas do MRE, especialmente a de política externa. Ações concretas nesse sentido teriam repercussão imediata no âmbito do atendimento à clientela que demanda tais serviços e, também, em sentido mais amplo, no que se refere à imagem do Brasil como um país que leva a sério não apenas a questão de seus nacionais no exterior, mas também os interesses de estrangeiros que desejam visitar o País ou nele investir. Paralelamente às ações de política externa, que sempre constituíram a vitrine de atuação do MRE, torna-se atualmente necessário conduzir um trabalho interno de profissionalização dos quadros do Itamaraty em todos os setores e em todos os níveis, avaliar o desempenho de todas as áreas e construir, a partir de uma base sólida, um órgão em que todos os seus setores constituam uma agenda positiva, atuando em consonância com a realidade global, sem que sejam necessárias, vez por outra, explicações e justificativas perante a opinião pública, como ainda acontece no presente.

Acredita-se ser necessário que o Itamaraty assuma postura proativa nas questões relacionadas ao Serviço Consular, para que possa atuar mais rapidamente em resposta às suas demandas e se mostrar uma organização respeitada interna e externamente em todas as áreas e não apenas no âmbito da política externa. O MRE precisa fazer-se mais visível junto à opinião pública, como,

por exemplo, pela utilização de espaços na mídia (Jornais, Rádio e Televisão) mediante a divulgação de propaganda institucional, com o intuito de orientar, em vários aspectos, o cidadão brasileiro que viaja para o exterior. Faz-se necessário que esse cidadão, seja qual for o motivo de sua viagem, sinta a presença de um órgão governamental atuante fora do País, que está pronto a lhe orientar e apoiar em caso de necessidade. Embora muito tenha sido feito nesse sentido nos últimos anos, ainda é possível notar certa timidez nas relações do MRE com os cidadãos brasileiros, especialmente no exterior. Algumas ações levadas a efeito a partir de 2006 tiveram origem em estímulos externos, como foi o caso da CPMI da Emigração; da premência em apaziguar situações de gravidade extrema, conduzidas por brasileiros revoltados com a baixa qualidade dos serviços prestados por algumas repartições consulares; e da entrada em vigor da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), que contribuiu para a crescente conscientização de brasileiros expatriados em relação a seus direitos. Acredita-se que ainda haja muito por fazer para que o cidadão brasileiro no exterior não se sinta desorientado, desinformado e hesitante em se aproximar das repartições consulares em caso de necessidade. A criação, por exemplo, de uma Corregedoria Consular, de caráter corretivo e não punitivo, com vistas a ouvir as opiniões dos chefes de postos e nortear suas ações (GARCIA, 2012) poderia ser mais um tema para reflexão no sentido de tornar a área consular mais próxima da realidade dos cidadãos brasileiros no exterior e mais atraente para a atuação de jovens diplomatas.

Este trabalho procurou demonstrar, em linhas gerais, que a capacitação contínua e permanente de servidores da área consular

e áreas afins pode ser de crucial importância para provocar, em curto espaço de tempo, uma radical transformação na forma como o Serviço Consular é percebido, tanto pelo público interno como pelo público externo. A falta de preparo e profissionalismo de muitos servidores do SEB e de contratados locais das repartições consulares, além do pouco interesse da maioria dos integrantes do corpo diplomático pelos assuntos afetos à área consular, contribuem para que haja pouca agilidade na solução de problemas imediatos com que se defronta a diáspora brasileira.

Seguindo essa linha de raciocínio, sugere-se a criação do Plano de Capacitação do Ministério das Relações Exteriores; dos Programas de Capacitação Permanente de diferentes setores, entre os quais estaria o Programa de Capacitação Consular Permanente; e dos respectivos Projetos desenvolvidos continuamente no âmbito de cada Programa de Capacitação. Não faz parte do objetivo deste trabalho sugerir ou comentar os critérios de definição das instâncias que seriam responsáveis pelos diferentes níveis de organização do processo de capacitação proposto. Pretendeu-se apenas sugerir o que poderia ser um método de organização de um processo de capacitação contínua, permanente e multidisciplinar no MRE, ou seja, lançar a ideia e procurar demonstrar os seus benefícios para a solução de problemas cruciais enfrentados pela área consular. A exequibilidade de tal processo teria que ser devidamente avaliada pelas instâncias competentes do Itamaraty e dependeria, em grande parte, da decisão política de fazê-lo. Acredita-se, no entanto, que a existência de um processo de capacitação contínuo e permanente seria importante passo em direção ao alcance da excelência nos serviços prestados pela área consular e à sensível melhora da imagem do Brasil no exterior.

Referências

AMORIM, Lucio Pires. *Administração de Pessoal no MRE: reflexões e propostas*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, 1984. Tese apresentada no VIII Curso de Altos Estudos, Brasília, DF, 1984.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) sobre Emigração. *Relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre Emigração*. Brasília, DF, 2006.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior (DBR). *Quadro Estimativo de Residentes Brasileiros no Exterior*. Brasília, DF, 2012. (Documento de circulação interna).

_____. Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior. Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior. *Plano Diretor de Reforma Consular – Documentos de Base*. Brasília, DF, 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Fundação Escola Nacional de Educação Pública – ENAP. *Referenciais Orientadores da Proposta Educacional da ENAP*. Brasília, DF, 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. *Plano de Capacitação 2012-2015*. Brasília, DF, 2012.

_____. Poder Executivo. Medida Provisória nº 1.795, de 1º/1/1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República

e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º/1/1999, Seção 1, Seção Especial.

BRASIL. Poder Executivo. Medida Provisória nº 813, de 1º/1/1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º/1/1995, p. 1.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 2.923, de 1º/1/1999. Dispõe sobre a reorganização de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2923.htm>. Acesso em: 14/1/2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 5.707 de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. *Diário Oficial da União*. Poder Executivo, Brasília, DF, 24/2/2006, Seção 1.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 5.979 de 6 de dezembro de 2006. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23/9/2010, Seção 1.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 7.304 de 22/9/2010. Revogou o Decreto nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23/9/10, Seção 1.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 7.724, de 16/5/2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16/5/12, Seção 1. Edição Extra, retificado em 18/5/12.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 12.527, de 18/11/2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18/11/11, Seção 1, Edição Extra.

_____. Presidência da República. Casa Civil. *Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal*. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/pndp.pdf>>. Acesso em: 14/1/2013.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Redes*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.

CHIAVENATTO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Ed. McGraw-Hill do Brasil, 1983.

COHN, Gabriel (Org.). *Max Weber*. São Paulo: Ed. Ática, 1989.

DANESE, Sergio França. Brasília, DF. Ministério das Relações Exteriores, 2012. (*Comunicação oral*).

DAVID, Andréia Christina Rigueira. *A Gestão de Recursos Humanos no Ministério das Relações Exteriores: análise e reflexões*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, Tese

apresentada no L Curso de Altos Estudos (1ª Etapa), Brasília, DF, 2006.

FREYRE, Gilberto. *Brasis, Brasil, Brasília*. Lisboa: Ed. Livros do Brasil, 1960.

GARCIA, Pedro Frederico de Figueiredo. Brasília, DF. Ministério das Relações Exteriores, 2012. (*Comunicação oral*).

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Introdução à Administração*. São Paulo: Ed. Atlas, 2008.

MELLO, Gastão Felipe Bandeira de. *Estrutura e Organização do Ministério das Relações Exteriores – análise evolutiva e tendências*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, 1982. Tese apresentada no V Curso de Altos Estudos, Brasília, DF, 1982.

PALAZZO, Sergio Mauricio da Costa. *A Prática Consular no Brasil – alguns aspectos*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco. Tese apresentada no XXXVII Curso de Altos Estudos, Brasília, DF, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SENGE, Peter N. *The Fifth Discipline: the art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday, 1990.

THE INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO), Genebra, Suíça.
Child Labour – Problem Analysis – Formulation of Action Programmes.
International Programme for the Elimination of Child Labour-
IPEC, 1992.

_____. *International Programme for the Elimination of Child
Labour – IPEC*, Genebra, Suíça, 1992.

_____. *Multimedia Modular Training Package for the Elimination
of Child Labour.* In: Interregional Seminar on Design, Management
and Evaluation of Action Programmes for the Elimination of Child
Labour. Turim, Itália: International Training Centre of the ILO,
Genebra, Suíça, 1993.

O MUSEU HISTÓRICO E DIPLOMÁTICO NO RIO DE JANEIRO: TRAJETÓRIA E PERSPECTIVAS DE REVITALIZAÇÃO

Helga Dworschak Arantes

Sumário: 1. Introdução. 2. Histórico. 3. Estado de conservação. 4. Ações administrativas. 5. Perspectivas de revitalização a longo prazo. 6. Conclusão. Referências. Anexos.

1. Introdução

Nos últimos anos foram empreendidas pelo Ministério das Relações Exteriores várias iniciativas visando à conservação do Palácio Itamaraty no Rio de Janeiro e a revitalização do Museu Histórico e Diplomático (MHD), de valor inestimável para a diplomacia brasileira. Construído em meados do século XIX para ser uma das propriedades do então Barão de Itamaraty, o Palácio foi comprado em 1889 pela recém-proclamada República para sede do Governo Provisório até ser destinado à pasta das Relações Exteriores em 1897. O Barão do Rio Branco o transformaria então na sala de visitas do país. Associado de tal modo à pasta

que abrigava, o nome “Itamaraty” passaria a ser sinônimo da diplomacia brasileira.

O estado de conservação do Palácio inspira reformas emergenciais. Algumas já foram concluídas, como as obras do telhado para conter infiltrações recorrentes e a recente descupinização. Por outro lado, há salas danificadas que aguardam obras de restauração, como é o caso do Hall de Entrada, cujos painéis de Rodolfo Amoedo estão em processo de deterioração acelerado. Ademais, verificam-se lacunas de infraestrutura, como climatização e sistema de câmeras que precisam ser implementados.

Estão em curso tratativas entre o Escritório de Representação do MRE no Rio de Janeiro (EreRio) e a Secretaria de Estado (SERE) para iniciar processo de contratação de empresa com vistas à restauração das três salas em estado crítico de conservação. Como será apresentado no capítulo 4, o EreRio pretende formular o procedimento com base em dispensa de licitação disciplinada pelo artigo 24 da Lei 8.666/93, de modo a conferir maior agilidade ao processo, tendo em vista o caráter emergencial dos trabalhos. De qualquer modo, o trâmite não é rápido, uma vez que envolve também o acompanhamento e o parecer da Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio de Janeiro (CJU-RJ) da Advocacia-Geral da União (AGU) e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

Em 3/12/2010 foi assinado Convênio entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Fundação Getulio Vargas (FGV) e o Município do Rio de Janeiro (MRJ) para a realização do projeto “Planejamento Estratégico e Assessoramento na Execução do Programa de Revitalização do Complexo Palácio Itamaraty”. Em

um primeiro momento o amplo projeto seria redimensionado às necessidades de revitalização do Palácio Itamaraty e do MHD. As expectativas eram de que o museu fosse recuperado em tempo para as comemorações do centenário de morte do Barão do Rio Branco em 2012, quando as atenções públicas estariam invariavelmente voltadas ao Palácio onde residiu e veio a falecer o Patrono da Diplomacia brasileira. Entretanto, como será pormenorizado no capítulo 5, problemas relativos à prestação de contas inviabilizaram o prosseguimento do projeto, paralisado no final de maio de 2011.

Embora não tenha sido concretizada, a proposta de uma Associação de Amigos do Museu Histórico e Diplomático (AAMHD) foi também objeto de aprofundado estudo por parte do Ererio e da SERE, tendo sido até mesmo aprovado seu estatuto pela Consultoria Jurídica do MRE e autorizada sua regulamentação em 2008. A questão suscita ainda controvérsias.

Outra iniciativa com vistas à revitalização do MHD constituiu-se no diálogo estabelecido em 2008 com o então Departamento de Museus e Centros Culturais do Ministério da Cultura (DEMU), órgão à época subordinado ao Iphan e responsável pela administração de museus expressivos, com vistas à assinatura de um termo de cooperação. Entretanto, como será visto no capítulo 5, a proposta não teve continuidade, tendo em vista a extinção daquele órgão e a criação, em seu lugar, do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) em 2009.

Cumprе mencionar ainda a dinamização do panorama museológico brasileiro ocorrida na última década e a elaboração do Plano Nacional Setorial de Museus (PNSM) para o período de 2010

a 2020, constituindo-se em importante ferramenta do Ministério da Cultura (MinC) na adoção de medidas de fomento ao setor.

Para a presente monografia, procedeu-se ao levantamento das trocas telegráficas entre o Ererio e a SERE dos últimos cinco anos com vistas ao acompanhamento da evolução das ações administrativas de revitalização do MHD.

2. Histórico

2.1 O Palácio Itamaraty e o Museu Histórico e Diplomático

O Palácio foi encomendado pelo segundo Barão de Itamaraty, Francisco José da Rocha (1806-1884), comerciante de origem portuguesa que, como seu pai, o primeiro Barão de Itamaraty, fez fortuna com o café e pedras preciosas. Francisco José da Rocha seria ainda elevado a Conde em 1882 por D. Pedro II. Há controvérsias se a obra, iniciada em 1851, teria sido de autoria de dois arquitetos franceses ou do mestre de obras português José Luiz. No entanto, tendo sido a construção iniciada pela parte posterior, gerando dificuldades na execução do projeto, sobretudo no tocante à fachada, sua conclusão foi entregue ao arquiteto José Maria Jacinto Rebelo, Major do Imperial Corpo de Engenheiros e Professor da Escola Politécnica e da Academia de Belas Artes. Como discípulo do arquiteto francês Grandjean de Montigny, integrante da Missão Artística Francesa de 1816, Rebelo inspirou-se no estilo neoclássico francês de fundo italiano em voga na época. Não se sabe ao certo quando teriam sido concluídas as obras. Barroso

(1968, p. 35) ensina que “o Palácio deve ter ficado pronto o mais cedo em fins de 1852 e o mais tarde em 1854”.

Uma vez construído o Palácio, o então Barão de Itamaraty preferiu continuar a residir no sobrado lateral e, no verão, em sua chácara no Alto da Boa Vista. O Palácio, destinado às funções de representação, permaneceria, no entanto, por quase dezoito anos fechado, deduzindo-se que a família Rocha fosse avessa a festas e exposições. A memorável inauguração ocorreu com um baile militar em 19 de julho de 1870 promovido pela Guarda Nacional da Corte em honra ao Conde d’Eu pela vitória na Guerra do Paraguai. O marido da Princesa Isabel havia sido então o substituto de Caxias no comando do Exército Imperial. Além da família real, o baile contou com a presença de cerca de 2 mil pessoas. Não se conhece, entretanto, o motivo pelo qual o Barão de Itamaraty, anfitrião da casa, não compareceu à homenagem.

Após a inauguração, o Palácio continuaria ainda por muitos anos fechado até a Proclamação da República, em 1889. Barroso (1968, p. 42) pondera sobre a instalação do novo regime:

Proclamada a República, não se tinha onde alojar seu governo. Havia escrúpulos em situá-lo no Paço da Cidade, moradia urbana dos Vice-Reis, do Rei e dos dois Imperadores, impregnado de tradição monárquica aos olhos do povo. Na Quinta da Boa Vista, fora de mão, projetava-se instalar a futura Assembleia Constituinte. Era impossível continuar o Chefe do novo regime a despachar no Quartel General e a residir em seu pequeno sobrado do Campo de Santana, crismado em Praça da República, ou alojado num hotel.

O Palácio mostrou-se uma boa opção tendo em vista que permanecia fechado e, com a morte do Conde de Itamaraty, a viúva e seus descendentes preferiram retirar-se na chácara do Alto da Boa Vista. O imóvel era decorado com luxo, em excelente localização, possuindo ainda o sobrado adjacente e o jardim interno. Desse modo, com a aceitação dos proprietários, o Governo Provisório procedeu à compra do Palácio em dezembro de 1889, incluindo todos os móveis nele existentes, bem como do sobrado lateral, que seria demolido em 1937. O Palácio passava, portanto, de residência particular à sede da Presidência da República, tendo abrigado, nessa fase os governos dos Marechais Deodoro da Fonseca, Floriano Peixoto e do civil Prudente de Moraes.

Com a transferência da Presidência da República para o Palácio do Catete em 1897, o Palácio Itamaraty foi cedido ao Ministério das Relações Exteriores, que se encontrava à época mal instalado em um sobrado próximo à Praça da República. Entretanto, a mudança efetuar-se-ia somente em 1899. Na presidência de Rodrigues Alves (1902-1906) o Barão do Rio Branco, já notável diplomata, foi nomeado para a pasta das Relações Exteriores. À época encontrava-se em Berlim como Ministro Plenipotenciário. Em 3 de dezembro de 1902 Rio Branco entrava pela primeira vez no Palácio Itamaraty para ali permanecer até sua morte, em 10 de fevereiro de 1912, passando pelo mandato de quatro Presidentes: Rodrigues Alves, Afonso Pena, Nilo Peçanha e Hermes da Fonseca. Nas palavras de Barroso (1968, p. 73) “[...] a opinião pública já não podia admitir outra personalidade à frente dos negócios estrangeiros, achando-se ele vivo”.

Único a efetivamente morar no Palácio, Rio Branco encontrou-o em mau estado de conservação ao chegar. O imóvel permanecera fechado por dois anos e necessitava de reparos. A partir de 1905 começou a prepará-lo para transformá-lo na sala de visitas da nação. Desse modo, encarregou o pintor Rodolfo Amoedo da realização de painéis decorativos e adquiriu também na Europa móveis, porcelanas e baixelas. Em 1906 instalou a Biblioteca ao fundo do jardim e em 1908 iniciou a construção de uma nova ala de três andares em estilo neoclássico para atender a expansão do Ministério, ficando o Palácio reservado aos Gabinetes do Ministro de Estado e Secretário-Geral, bem como às audiências e recepções.

Após Rio Branco, o Palácio passaria por outras melhorias com o Chanceler Otávio Mangabeira, de 1927 a 1930, dando um novo aspecto à casa, condizente com o prestígio internacional da instituição. Os trabalhos incluíram a organização do Arquivo, Biblioteca e a Mapoteca em edifício de estilo grego, enquanto as antigas cavaliarias também foram adaptadas para abrigar outras dependências. Ademais, o jardim interno em estilo francês foi substituído por um espelho d'água, mantendo-se as aleias duplas de palmeiras imperiais. As novas instalações foram inauguradas pelo Presidente Washington Luís em 14 de agosto de 1930, com um baile que ficou conhecido como “segundo baile da Ilha Fiscal”, visto ter sido o último da República Velha.

O MHD, criado pelo Decreto 38.312 de 1955, foi inaugurado em 1957 por Juscelino Kubitschek. Em sua fase inicial, ocupava espaço reduzido no térreo do Palácio, exibindo uma seleção de seu acervo, essencialmente formada por desenhos, gravuras,

condecorações e armas, a maioria fruto de doações. Com a transferência do MRE para Brasília, o MHD foi fechado ao público para ser reinaugurado em 1982 pelo Presidente Figueiredo, já ocupando toda a extensão das salas no andar superior após três anos de obras. Devido às constantes infiltrações no telhado, novos trabalhos de recuperação se sucederam de 1986 a 1989. Seria então novamente reinaugurado pelo Presidente Sarney, reunindo ali seu ministério em comemoração ao centenário da Proclamação da República. Em 1993 o MHD seria reinaugurado ainda pela terceira vez pelo Presidente Itamar Franco e reaberto ao público. Entretanto, novas infiltrações acabariam por levá-lo novamente ao fechamento à visitação pública a partir de 2009.

2.2 Salas e acervo

Seguindo o costume da época, os salões eram localizados no andar superior. A decoração arquitetônica é esmerada, com trabalhados estuques e as já mencionadas pinturas murais de Rodolfo Amoedo. Nos pisos e portas foram empregadas madeiras nobres como peroba do campo, canela e vinhático. Da decoração original da família Rocha constam espelhos franceses em estilo neorrocó, lustres de bronze e cristal e dunquerques em estilo Napoleão III, entre outros.

As escadarias em estilo neoclássico de mármore e pedra de lioz do Hall de Entrada conduzem às salas da fachada frontal do Palácio. Ao centro está o Salão de Honra, onde eram realizadas as importantes cerimônias do Itamaraty, como a assinatura de tratados internacionais e recepção às visitas oficiais. O Barão do Rio Branco foi velado em 1912 nesse salão. Na Sala Ruy Barbosa

eram realizadas as reuniões presididas pelo Marechal Deodoro da Fonseca durante o Governo Provisório. A sala homenageia com um busto o famoso jurista que atuou em Haia na II Conferência Internacional de Paz em 1907. Já na Sala Joaquim Nabuco ficava a histórica mesa dos tratados, transferida em 1970 para o Itamaraty em Brasília. Nela Rio Branco assinou em 1903 o Tratado de Petrópolis e, por tradição, nela continuam sendo assinados os grandes atos internacionais. A Sala dos Regentes, seguindo o mesmo estilo, era utilizada tradicionalmente para o almoço no qual o Ministro de Estado se despedia de seus colaboradores. É decorada com quadros de Rodolfo Amoedo retratando D. João VI, D. Pedro I e D. Pedro II. As Salas Verde e Amarela seguem as cores do espírito nacionalista imbuído na reforma do Chanceler Mangabeira. A Sala Amarela era a sala de espera do Gabinete do Ministro de Estado, conhecida como Sala do Introdutor Diplomático. A Sala Rio Branco foi utilizada pelo Barão do Rio Branco como seu Gabinete e quarto de dormir. Após sua morte, a sala só seria novamente utilizada depois da reforma de Mangabeira, quando se estabeleceu novamente o Gabinete do Ministro de Estado. No alto de suas paredes observa-se a inscrição em letras maiúsculas douradas: “Nesta sala, que foi, por muitos anos, o seu Gabinete de trabalho, faleceu, a 10 de fevereiro de 1912, o grande Ministro das Relações Exteriores dos Estados Unidos do Brasil, José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco”. Causaria bastante efeito se a sala tivesse sido mantida tal qual deixada pelo Barão. Nela veríamos, conforme antiga foto da época, pilhas e pilhas de livros e papéis amontoados sobre várias mesas além de um biombo separando sua cama do resto do aposento, o que evidencia o total comprometimento de Rio Branco com seu trabalho, como na descrição de Barroso (1968, p. 77): “Trabalhador formidável, era capaz de passar muitas noites

seguidas em claro, acendendo charutos ou cigarros numa vela sempre acesa ao seu lado”.

A grande peça central é o Salão de Baile que conserva a decoração original dos Condes de Itamaraty e onde ocorreu o grande baile em homenagem ao Conde d’Eu. O teto é estucado e dourado em estilo Império, com anjos tocando instrumentos, e dele pende um grande lustre de bronze com sessenta mangas de cristal. Observam-se nos cantos do painel central quatro escudos da República, colocados em substituição ao da coroa imperial. O extenso salão de música, originalmente dois aposentos separados reunidos para formarem um ambiente maior, é adornado com belo piano de cauda alemão Bausch do século XIX. A Sala Cabo Frio era o Gabinete do Secretário-Geral e homenageia Joaquim Thomaz do Amaral (1828-1907), o Visconde de Cabo Frio, durante anos Diretor-Geral da Secretaria de Estado, considerado o arquivo vivo do Itamaraty.

A sala de jantar, conhecida como Sala dos Índios, foi construída em 1929 com a ligação de dois aposentos adjacentes nos fundos do Palácio, com o intuito de comportar os banquetes oficiais. Originalmente, a sala de jantar situava-se na atual Sala Lauro Müller, decorada com grande armário envidraçado estilo regência da época da construção. Suas paredes possuem revestimento pictórico sobre papel da série *Le Brésil* da fábrica Zuber, de Estrasburgo, inspirados no álbum de Rugendas de 1835 – *Viagem Pitoresca ao Brasil*.

O acervo do Itamaraty é de diferentes origens. No início da República, foram incorporados ao acervo original alguns móveis do Paço de São Cristóvão. O Barão do Rio Branco adquiriu também em Paris móveis e tapeçarias Aubusson. As peças mais antigas do acervo provêm da coleção de Rio Branco e são as *Tanagras*,

estatuetas votivas da arte grega do século IV a. C. Com a reforma Mangabeira iniciada em 1927, de estilo nacionalista, a regra era selecionar peças de estilo luso-brasileiro dos séculos XVII e XVIII. Nesse estilo, merecem destaque os móveis adquiridos nos leilões das coleções Bastos Dias e Catramby, que incluem peças de mobiliário e louças da família real, bem como as pinturas impressionistas e naturalistas portuguesas e brasileiras dos séculos XIX e XX da coleção Esteves Brandão. Das pinturas brasileiras destacam-se obras de Pedro Américo, a monumental tela *Paz e Concórdia* na Sala Rio Branco, bem como quadros de Amoedo, Parreiras, Martino, Décio Villares e Navarro da Costa, enquanto a coleção estrangeira é formada pelos Corot, Debret, Guido Reni, Gavarny e Ziem.

2.3 A equipe do Museu Histórico e Diplomático e suas competências

Atualmente, a equipe do Museu Histórico e Diplomático é formada por uma diplomata, duas Oficiais de Chancelaria, sendo uma delas também museóloga, uma restauradora cedida pelo Ibram, que vem recuperando importantes obras, e quatro estagiárias da faculdade de museologia da Unirio. Entre os trabalhos desenvolvidos, destaca-se o levantamento com fotos do acervo do MHD efetuado em 2009. No momento, essa base de dados está sendo introduzida no programa “Donato”, desenvolvido pelo Museu Nacional de Belas Artes, que permitirá realizar consultas ao acervo de maneira rápida e eficiente. Merece destaque também a criação de uma reserva técnica no andar térreo do Palácio, concluída em 2010 com a infraestrutura necessária para acondicionar adequadamente os objetos do acervo não exposto

do museu que vinham sendo conservados em sala-cofre do anexo administrativo.

Enquanto ao Ererio compete cuidar da manutenção e conservação do MHD, conforme o art. 248 do Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (RISE), são atribuídas à equipe do MHD as seguintes competências elencadas no art. 249 do RISE:

Art. 249. Compete ao Museu Histórico e Diplomático [...]:

I – expor, colecionar, preservar, restaurar, manter em segurança, classificar e catalogar eletronicamente, com quadro técnico especializado, o prédio e o acervo histórico e artístico do Palácio Itamaraty no Rio de Janeiro;

II – valorizar a educação e a formação da consciência patrimonial permitindo a visitação pública do museu e o acesso de sua documentação técnica aos pesquisadores interessados;

III – receber doações pertinentes às coleções existentes, bem como intercambiar empréstimos ou ceder obras para instituições similares no caso de exposições temporárias;

IV – divulgar o acervo do Palácio Itamaraty e a história do MRE, através de publicações e outras mídias;

V – estabelecer banco de dados com o inventário e catalogação de todo o acervo artístico e etnográfico (Comissão de Limites) do MRE no Brasil e no exterior, a fim de servir como centro de referência para a pesquisa acadêmica.

Parágrafo único. O Museu constitui-se das salas que compõem o prédio do Palácio.

3. Estado de conservação

3.1 Situação geral

Como se depreende de seu histórico apresentado no capítulo 2, o Palácio Itamaraty passou por períodos de reformas desde sua construção em meados do século XIX, tendo sido o MHD reinaugurado por bem três vezes. A presença de infiltrações decorrentes de chuvas constituem essencialmente as causas determinantes do estado crítico de conservação em que se encontram hoje a Sala dos Regentes, a Sala Ruy Barbosa e os painéis de Rodolfo Amoedo no Hall de Entrada. O telhado é composto por três seções triangulares guarnecidas em suas extremidades de calhas para a coleta de águas pluviais. Problemas no escoamento das calhas e respectivas tubulações localizadas justamente sobre a parede divisória entre a Sala Ruy Barbosa e o Hall de Entrada e entre a parede oposta desse ambiente e a Sala dos Regentes seriam as causas das infiltrações observadas.

O Boletim de Ocorrência da Subsecretaria de Defesa Civil do Rio de Janeiro 03023/12, de 1^o/2/2012, aponta:

Museu Histórico e Diplomático – Em várias salas constatamos a existência de sinais de infiltração nos tetos e paredes, inclusive com queda de elementos de gesso do teto. Constatamos ainda indícios de existência de cupins no madeiramento do telhado [...] tendo em vista tratar-se de imóvel histórico e considerando que os problemas encontrados podem se agravar com o tempo, sugerimos a imediata execução de obras de recuperação nos prédios descritos acima, sempre com o acompanhamento técnico do Iphan.

Na verdade, quando o relatório da Defesa Civil foi apresentado, um primeiro passo na recuperação do MHD já havia sido dado, com a realização de obras no telhado em 2010. Um laudo técnico que indicava a eficácia das obras realizadas, condicionado ainda a alguns ajustes, só seria finalmente expedido em 3/10/2012. Também o trâmite para a descupinização seguia em andamento à época. Quanto à execução das obras de restauração dos ambientes internos, os restauradores foram unânimes em afirmar que os trabalhos só poderiam ser iniciados depois de resolvidos os problemas de infiltrações e cupins, o que só ocorreria mais recentemente, dada a demora burocrática na aprovação.

As obras realizadas em 2010, projetadas pelo Engenheiro Jorge Gueiros e executadas pela empresa Horms promoveram, entre outros, a substituição de calhas e telhas danificadas bem como a colocação de revestimento interno no telhado. Concluídos os trabalhos em setembro de 2010, o telhado sofreria desde então muitos ajustes e revisões tendo em vista os desabamentos ocorridos em salas do museu em 2011, em consequência de fortes chuvas. O Telegrama 45, de 7/2/2009, ressalta o efeito cumulativo da umidade no interior do museu: “Embora as obras concluídas em 2010 no telhado do museu tenham diminuído a incidência de infiltrações e goteiras no interior do museu, aqueles espaços ainda sofrem com a umidade acumulada, que provocam os danos historiados”.

Finalmente, o laudo técnico de 3 de outubro de 2012, do Engenheiro Civil Jorge Maurício Gueiros, teceria recomendações para a solução de quatro problemas pontuais e concluiria:

Com cumprimento das recomendações acima descritas, os problemas existentes deverão ser eliminados, e estará assim garantida a estanqueidade de todos os telhados e cobertura do museu, possibilitando dessa forma as restaurações necessárias no interior do museu.

No curso das inspeções, foram verificados todos os elementos da cobertura, compreendendo os telhados (Telhas, subcoberturas, estruturas de suportes/madeiramentos), Calhas (Emendas, ralos, drenos e condutores), Claraboias (Estruturas metálicas, vidros e vedação de juntas), lajes técnicas (Condições das impermeabilizações), não sendo encontrado nenhum outro problema que venha a comprometer a eficácia dos telhados, além dos descritos acima.

Cumprir observar que o Setor de Manutenção do Ererio tem procedido desde o início de 2012, conforme orientação de técnicos do Iphan, à constante limpeza do telhado a fim de que folhas e detritos não se depositem nas calhas, impedindo o regular escoamento das águas pluviais.

Outra ameaça ao MHD constituiu-se, com já mencionado, na presença de cupins, que incidiu sobre o madeiramento do telhado, danificando parcialmente duas de suas traves, reparadas com a inserção de ligas metálicas. O Iphan já havia assinalado o problema em vistoria de 26/10/2011. O processo de descupinização foi concluído em outubro de 2012 e se estendeu também aos anexos do Palácio por recomendação técnica para conter outros possíveis focos.

Faltam ainda ao MHD sistemas básicos de extrema importância para salvaguardar a conservação e a segurança de seu patrimônio,

tal como ocorre nos museus em geral. Nesse sentido, O MHD precisa ser dotado de climatização eficiente com vistas a preservar as peças de seu acervo museológico. De fato, agentes climáticos como calor e umidade, que alteram pigmentos de telas e estruturas em madeira, são mantidos sob controle por muitos museus por intermédio desses dispositivos capazes de regular a temperatura e grau de umidade do ambiente. Quanto ao sistema de segurança, seria prioritária a instalação de câmeras de monitoramento e sensores de fumaça ao longo de todo o seu perímetro, sem os quais o acervo de inestimável valor sob a guarda do Ererio encontra-se extremamente vulnerável.

Por fim, cumpre assinalar que o antigo sistema elétrico deverá ser redimensionado para atender as novas instalações de climatização e iluminação. No momento, aguarda-se um laudo técnico de avaliação de risco do sistema.

3.2. Hall de Entrada

Os danos causados pelo acúmulo de umidade afetaram uma extensa superfície dos painéis de Rodolfo Amoedo localizados no Hall de Entrada. Na rara técnica empregada nos painéis, reconhecida como “falso afresco”, a camada pictórica tem como suporte provavelmente superfícies de papelão seccionadas e aplicadas em placas de gesso sobre as paredes. O efeito constante de umidade comprometeu a aderência do gesso nas paredes, acarretando em progressivo destacamento e pulverização dos painéis sobre o piso e o acabamento de portas e colunas. Já em 2010, em decorrência de fortes chuvas, pedaços de pintura mural destacaram-se. Observa-se ademais a ação de fungos

em manchas escurecidas alterando as cores originais da obra. A parede mais afetada é a que divide o Hall de Entrada com a Sala Ruy Barbosa, tendo perdido boa parte de sua pintura mural. De acordo com o laudo das vistorias realizadas em início de 2012 pela conservadora/restauradora do Ibram, Sra. Jaqueline Assis:

A placa central entre as portas de um salão está em pior estado de conservação e praticamente solta da parede em função do excesso de umidade. A pintura está com manchas de água, perdas de suporte, fundo de preparação e de camada pictórica. [...] A entrada da água vem causando deformações e rasgos nos suportes que são percebidas pelas bolhas de ar que se formam entre a parede e as pinturas, assim como a pulverulência na superfície das pinturas e consequente perda de camada pictórica.

A técnica em Conservação e Restauradora do MHD Maria de Lourdes Germini observou em seu relatório de 14/5/2012 um aumento das bolhas de ar, afora formação de novas, indicando um processo de deterioração acelerado, bem como o maior afastamento da sanca sobre o painel mais afetado. A restauradora do MHD retirou uma superfície dos painéis praticamente solta com o intuito de preservá-la de uma possível queda, o que poderia danificá-la ainda mais.

3.3 Sala Ruy Barbosa

Como apresentado no estado de conservação do Hall de Entrada, a parede divisória entre esse ambiente e a contígua sala Ruy Barbosa sofreu um processo de infiltrações que, se de um lado comprometeu os painéis de Rodolfo Amoedo, do outro atingiu o teto e camadas de estuque de acabamento das sancas na Sala Ruy

Barbosa, provocando rachaduras e pulverizações. Em 1º de setembro de 2011 houve significativa queda estrutural de ornamentação de estuque e reboco no local. Em sua ficha de vistoria datada de 19 de outubro de 2011, o arquiteto do Iphan Luciano Pereira Lopes descreveu da seguinte maneira as sancas decorativas do teto “[...] observa-se um escurecimento causado por umidade, indicador de infiltração que causaria o desprendimento”. Já a restauradora do MHD escreveria em seu laudo em 11 de outubro de 2011, “[...] existem várias rachaduras na decoração de estuque distribuídas em toda a extensão da sala, com apodrecimento de madeiramento de acabamento entre o estuque e o tecido decorado de cobertura de paredes [...]”. A restauradora observou ainda a tendência a progressivas rachaduras e perdas de material pulverizado devido à ação das infiltrações e agravadas por agentes nocivos tais como fungos, micro-organismos e poluição. Em novo laudo de 14 de maio de 2012, a restauradora constatou “[...] outra rachadura sobre a área onde a sanca desprendeu-se e maior afastamento desta”.

A sala foi naturalmente evacuada de seu mobiliário uma vez que, além do risco de novos desabamentos, a conservação das peças estaria ameaçada com os efeitos da instabilidade ambiental provocada pela umidade e por outros agentes nocivos. A restauradora salientou ainda em seus relatórios a necessidade da retirada dos espelhos e até mesmo do lustre uma vez que, além da deterioração das sancas, rachaduras no teto poderiam levar também à queda de elementos de sua ornamentação central.

3.4 Sala dos Regentes

Conforme mencionado na situação geral, a parede divisória entre a Sala dos Regentes e o Hall de Entrada foi submetida também a infiltrações provenientes do mau escoamento das águas pluviais no telhado. Na Sala dos Regentes, o acúmulo de umidade provocou queda de madeiramento e estuque do teto levando a uma perda de material em uma extensão de quase três metros de comprimento e profundidade que, do acabamento externo, alcançou o sistema elétrico de iluminação indireta do teto. Já em novembro de 2008 era informada queda de parte da sanca do teto da Sala dos Regentes, conforme o Telegrama 592, de 14/11/2008. A restauradora do MHD observou em seu laudo de 14/5/2012 “[...] vemos um deslocamento da madeira de teto, em área anteriormente danificada, acentuando-se em abaulamento nestes últimos meses”. A restauradora ensina que a madeira, material de origem orgânica, é sensível a variações ambientais e a agentes biológicos que tendem a comprometer sua resistência e flexibilidade. Com efeito, a ação de tais fatores sob a forma de escorrimento de infiltrações e manchas escuras de umidade e fungos é evidente nos tecidos decorativos que revestem a parede afetada, levando-os a um estado irreversível. Também o lustre de bronze e opalina do século XIX que adorna o aposento sofreu acentuado processo de oxidação.

4. Ações administrativas

4.1 As obras no interior do Museu Histórico e Diplomático

Conforme apresentado no capítulo 3, o próximo passo com vistas à recuperação do museu seria a realização de obras de restauração em seu interior, uma vez garantida a impermeabilidade do telhado e a adequação do sistema elétrico. Com esse propósito, a Chefe do MHD dirigiu *Memorandum* ao Senhor Chefe do Ererio em 7/11/2012 no qual relatou as providências administrativas empregadas na evolução do estado de conservação do MHD, a necessidade de obras urgentes em seu interior, o vencimento em junho de 2011 do prazo de vigência do Convênio MRE/FGV/MRJ e ponderou que:

À luz da paralisação dos entendimentos com a Prefeitura e a FGV e diante não só da preocupante deterioração dos Painéis de Amoedo, como também dos perigos de desabamento de novas extensões dos tetos das Salas Ruy Barbosa e dos Regentes, reitero sugestão no sentido de que se solicite à SERE recursos para a restauração pontual desses espaços.

Encerrados os trabalhos de desinfestação e quando se tenha em mãos a garantia de laudos técnicos que confirmem a operacionalidade adequada e segura do sistema elétrico e a impermeabilidade do telhado, as obras de recuperação dos espaços e peças de arte poderiam ser iniciadas, nos termos recomendados pelo Iphan, caso a SERE esteja de acordo e possa alocar os recursos necessários.

Nesse contexto, a Chefe do MHD referiu-se em seu *Memorandum* a quatro orçamentos de empresas de restauração

que poderiam ser submetidos à SERE. Em sua análise, aponta como melhor escolha a contratação dos serviços da empresa Decato – Arquitetura e Construção no valor de R\$ 199.600,00 e com prazo de execução de cinco meses. Além de ser o orçamento mais econômico apurado, a empresa Decato atuou no próprio Ererio e em outros palácios históricos. O *Memorandum* esclarece ainda que as obras em apreço estariam dispensadas de licitação de acordo com dois itens do artigo 24 da Lei 8.666, de 21/6/1993. Conforme sua argumentação, também compartilhada pelo Chefe do Setor de Coordenação de Licitações da SERE, Secretário Luiz Gustavo Sanches Betti, a situação de risco na qual se encontram as sancas e estuques das Salas Ruy Barbosa e dos Regentes, historiadas inclusive pelo Iphan e Defesa Civil, se enquadrariam no item IV do referido artigo, enquanto o estado dos painéis de Rodolfo Amoedo no Hall de Entrada, cuja autenticidade certificada será fornecida pelo Museu de Belas Artes, estariam em consonância com o disposto no item XV. Segue a transcrição dos artigos:

Art. 24. É dispensável de licitação:

[...]

IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da

emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

[...]

XV – para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às modalidades do órgão ou entidade.

Nesse contexto, o Telegrama 324, de 26/11/2012, expõe à SERE as considerações apresentadas no referido *Memorandum* e consulta sobre 1) a possibilidade de utilização de parte do saldo remanescente dos recursos já disponíveis para as obras do Ererio, ou 2) se haveria a possibilidade de a SERE disponibilizar os referidos recursos para as obras. Todavia, pelo Despacho Telegráfico 436, de 5/12/2012, a SERE determinava que fossem primeiramente obtidos o parecer jurídico pertinente e a assinatura do processo de dispensa de licitação para que se procedesse então ao empenho em pauta. Entretanto, o tempo já era exíguo para que os procedimentos fossem efetuados até a data limite de 7/12/2012. Quando forem tomadas as referidas providências, a solicitação de recursos será submetida à SERE.

4.2 Os processos licitatórios

A contratação de obras e serviços por parte de órgãos públicos federais é objeto de vasta e complexa regulamentação. Fugiria aos propósitos dessa monografia ater-se à minuciosa descrição de seus aspectos. Entretanto, será introduzida em linhas gerais a dinâmica dos processos licitatórios exemplificada também pelos trâmites

no caso das obras no telhado e nos serviços de descupinização efetuados.

Tal como se procede na SERE, o Setor de Administração do Ererio elabora o chamado Termo de Referência. Trata-se de projeto contendo as especificações necessárias para a contratação de determinada obra ou serviço. Dependendo da complexidade do assunto, a Administração poderá ainda contratar pessoa física ou jurídica para produzir o termo. Nesse contexto, é dispensada a licitação para essa contratação preliminar se o custo para a elaboração do termo for inferior a R\$ 8.000,00, no caso de serviços comuns, e em caso de obras e serviços de engenharia o limite é de R\$ 15.000,00, segundo o artigo 24 da Lei 8.666/93. Uma vez ultimado, o Termo de Referência é encaminhado para o Setor de Licitação do Ererio com a finalidade de preparação do edital para o processo licitatório em pauta. O edital e o Termo de Referência são então enviados à CJU-RJ da AGU para o parecer jurídico. Apreciando o processo, a AGU poderá indicar correções e fazer exigências até a sua final aceitação. Quando aprovado, o edital é publicado no Diário Oficial da União e procede-se à licitação, em regra geral, pela modalidade de pregão eletrônico. O resultado do pregão é então homologado pelo Ererio, uma vez satisfeitos todos os requisitos e tendo sido comprovada a habilitação jurídica e regularidade fiscal da empresa a ser contratada mediante pesquisa nos cadastros nacionais pertinentes, como o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF). Cumpre observar que a metodologia das intervenções efetuadas no MHD são submetidas à aprovação e acompanhamento do Iphan e avaliadas também pelo Setor de Arquitetura e Engenharia da SERE

(SARQ). Trata-se, como se pode notar, de processo que envolve certa complexidade, para cuja conclusão são necessários alguns meses.

4.3 Os processos para a reforma do telhado e a descupinização

Em agosto de 2008 o Arquiteto e Oficial de Chancelaria da SARQ Antonio Anibal Motta vistoriou o MHD por sugestão do Departamento de Administração da SERE (DA) e constatou que, embora as últimas obras realizadas no telhado datassem de 1992 “uma manutenção inadequada e/ou insuficiente” havia levado à extensão dos danos verificada, conforme relatado no Telegrama 493, de 28/8/2008. O Arquiteto Motta recomendou vivamente uma perícia técnica do Iphan com vistas à elaboração de um projeto de obras para o telhado. Em outubro de 2008 um projeto básico do Iphan assinado pelo Arquiteto Luís Augusto Pinho, que previa custos para as obras de recuperação total do telhado no valor de R\$ 389.880,00, foi então encaminhado à SERE para análise no SARQ. Sem objeções desse setor, a SERE autorizou o prosseguimento do processo em 21/11/2008 tomando-se como Termo de Referência o projeto do Iphan. Conforme relatado no Telegrama 301, de 5/8/2009, o edital de licitação de obras e o Termo de Referência foram submetidos à AGU que solicitou os seguintes esclarecimentos: “1. definição da natureza da reforma: obra de engenharia ou serviço comum de engenharia; 2. apresentação de planilha detalhada dos custos envolvidos e 3. indicação dos índices utilizados para obter tais valores”.

Uma revisão do projeto básico foi encaminhada pelo Iphan em 24/9/2009 conferindo-lhe, entre outros, maior flexibilidade

em procedimentos técnicos relativos à armação do telhado e dimensão das calhas. Fez-se necessária ainda a contratação de consultor independente, o Engenheiro Jorge Maurício Gueiros, que complementou o projeto e elaborou a planta baixa do telhado com vistas a atender às exigências da AGU. Novo edital e Plano de Referência foram submetidos àquele órgão que finalmente os aprovou em 18/11/2009. A empresa Horm Engenharia Ltda. venceu o processo licitatório realizado no dia 3/12/2009 por pregão eletrônico e homologado no dia 8/12/2009. As obras foram concluídas em 1º/9/2010 e contaram com o acompanhamento e fiscalização do Engenheiro Jorge Gueiros.

Da observação do histórico do processo de licitação de obras no telhado se depreende que, estando submetido à apreciação técnica de vários órgãos (SARQ, Iphan, AGU) e tendo em vista a complexidade do assunto, levou-se um ano da apresentação do projeto básico em outubro de 2008 até a final aprovação da AGU em novembro de 2009 e quase dois anos até a conclusão das obras em setembro de 2010.

Já as ações com vistas à descupinização do madeiramento do telhado do MHD iniciaram-se com a proposta de tomada de preços para a contratação de empresa do ramo no âmbito das medidas emergenciais de recuperação do MHD submetidas à SERE pelo Telegrama 45, de 7/2/2012. Inicialmente, havia sido solicitado crédito no valor de R\$ 84.000,00 conforme orçamento de proposta selecionada e aprovada pelo Iphan, objeto do Telegrama 135, de 11/5/2012. Cumpre observar, entretanto, ter havido uma alteração que se mostraria inadequada da base legal explicitada nos telegramas acima com vistas a conferir inexigibilidade de licitação

ao processo. Se no primeiro mencionava-se o artigo 24, inciso XV, da Lei 8.666, já apresentado nesse capítulo, no segundo optou-se por invocar o artigo 25, inciso II, da Lei 8.666 que estabelece:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

[...]

II. para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.

O artigo 13 aludido estabelece:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos a:

I. estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos e executivos,

II. pareceres, perícias e avaliações em geral,

III. Assessorias ou consultorias técnicas em auditorias financeiras ou tributárias.

O Telegrama 253, de 26/9/2012, narra que “A AGU não autorizou a inexigibilidade de licitação, com base no artigo 25, Inciso II, da Lei 8.666/1993, no processo de descupinização do MHD, recomendando que fosse prevista a licitação, na modalidade de pregão eletrônico [...]”. Com o intuito de combater outros focos e a migração de colônias, as empresas contatadas para a tomada de preços para o pregão recomendaram um serviço abrangendo todo o complexo do Palácio Itamaraty, elevando-se assim o preço médio de referência para R\$ 122.000,00. Foi então elaborado novo

edita nesse sentido, seguindo a metodologia recomendada pelo Iphan para a descupinização. A vencedora do certame, realizado em 5/10/2012, foi a Def Inset Detetização Ltda, ao preço de R\$ 118.450,00. Os trabalhos tiveram início em 16/10/2012 e concluíram-se no final daquele mês. Como se observa, um longo período até que se concretizasse finalmente a necessária e urgente descupinização.

5. Perspectivas de revitalização a longo prazo

5.1 O Convênio MRE/FGV/MRJ

Com vistas à revitalização do Palácio Itamaraty, foi celebrado em 28/10/2009 o Acordo de Parceria Institucional entre o MRE e a FGV. O referido instrumento de cooperação técnica foi o ponto de partida para a assinatura, em 3/12/2010, do Convênio entre o MRE, a FGV e o Município do Rio de Janeiro para a realização do projeto *Planejamento Estratégico e Assessoramento na Execução do Programa de Revitalização do Complexo Palácio Itamaraty*. Inicialmente de caráter amplo, envolvendo todos os edifícios, a revitalização do complexo Palácio Itamaraty seria retificada posteriormente para restringir-se, em um primeiro momento, às ações no Museu Histórico e Diplomático, tendo em vista a urgência nas restaurações arquitetônicas do Palácio e os recursos orçamentários disponibilizados para a elaboração do projeto.

Dentre as metas do projeto da FGV, destacam-se a restauração arquitetônica do Palácio, conferindo-lhe infraestrutura e instalações atualizadas, a concepção de uma exposição permanente dotada de circuito museológico, um modelo de gestão para o MHD, a facilitação

do acesso a documentos do Arquivo Histórico e Mapoteca por meio de digitalização e disponibilização eletrônica, a implementação de um Centro de Referência de Relações Internacionais bem como um projeto para obtenção de incentivos e captação de recursos.

Em anexo ao Convênio, o Plano de Trabalho proposto pela FGV detalha em quatro etapas a consecução dos objetivos mencionados mediante a elaboração de nove “produtos” que seriam entregues de acordo com um cronograma de execução em um prazo de 6 meses, a saber:

- Produto 1 – Cronograma Geral, Rede de Precedências e Modelos Gráficos para a Ocupação de Espaços;
- Produto 2 – Relatório de Atividades;
- Produto 3 – Proposição de Modelo de Gestão para o Museu;
- Produto 4 – Estudo de Modelagem para Implementação do Centro de Referência de Estudos Internacionais;
- Produto 5 – Relatório com Termos de Referência Preliminares para a Contratação de Obras, Serviços, Equipamentos e Materiais;
- Produto 6 – Diagnóstico e Recomendações para a Gestão de Documentos Históricos;
- Produto 7 – Relatório com Termos de Referência Finais para a Contratação de Obras, Serviços, Equipamentos e Materiais;
- Produto 8 – Modelo de Exposição Permanente;
- Produto 9 – Projeto para Obtenção de Incentivos e Apresentações.

Segundo o Convênio, a liberação dos recursos financeiros por parte do Município à FGV, no valor total de R\$ 2.200.000,00, seria efetuada à medida que os produtos fossem sendo apresentados, obedecida a seguinte ordem de desembolso mensal: primeira parcela no valor de R\$ 300.000,00 após entrega do produto 1, segunda parcela no valor de R\$ 300.000,00 após entrega do produto 2, terceira parcela no valor de R\$ 300.000,00 após a entrega do produto 3, quarta parcela no valor de R\$ 500.000,00 após entrega dos produtos 4 e 5, quinta parcela no valor de R\$ 300.000,00 após entrega do produto 6 e sexta parcela no valor de R\$ 500.000,00 após entrega dos produtos 7, 8 e 9.

Como se depreende dos produtos elencados, o projeto de revitalização da FGV atuaria em vários aspectos do MHD e do acervo documental do Itamaraty, dinamizando sua apresentação expositiva bem como promovendo uma metodologia avançada de divulgação e relacionamento com o público. Cumpre salientar que o projeto estava sendo desenvolvido em sintonia com as diretrizes do MRE e que nada seria planejado sem a sua anuência. Nesse sentido, foram promovidas reuniões e mantidos estreitos contatos entre representantes das instituições envolvidas de modo a assegurar a concordância das partes na definição dos produtos.

No tocante às reformas do Palácio, foi produzido estudo preliminar de arquitetura, aprovado pelo Iphan, com base na reunião realizada em 2/3/2011 entre representantes da FGV, do MRE, do Município, do Iphan e a arquiteta do Escritório Ernani Freire e Associados. O Telegrama 40, de 10/3/2012, ilustra os principais aspectos:

Dentre os pontos mencionados pela arquiteta, vale destacar a intenção de que a entrada do futuro museu seja pela rua Visconde da Gávea; que sejam construídas duas estruturas em vidro e metal, a serem instaladas nas laterais do Palácio, para servirem de cobertura a um corredor que se pretende criar para dar acesso aos edifícios do Ererio; a criação do auditório, onde hoje se encontra o espaço para exposições itinerantes no Palácio; e a criação de loja do museu e de restaurante. [...] Mais do que restaurante, no entanto, a criação de um café foi mais bem acolhida.

Além das obras estruturais e a restauração dos interiores, seriam desenvolvidos projetos complementares visando otimizar as instalações prediais pertinentes ao sistema de energia elétrica, esgoto, telefonia e luminotécnica bem como implementar um sistema de climatização, ainda inexistente.

Em 6/4/2011 a FGV solicitou a prorrogação por mais 90 dias do prazo do Convênio, inicialmente fixado em 6 meses, tendo em vista a complexidade do projeto e as dificuldades em coordenar em tempo hábil equipes, informações técnicas e agendamento de reuniões, propondo novo Plano de Trabalho com cronograma de execução atualizado. Entretanto, o projeto seria paralisado após a entrega do terceiro produto, concluído em 30/05/2011, devido à suspensão dos repasses dos recursos financeiros por parte do Município. De acordo com a Sra. Silvia Finguerut, Coordenadora de Projetos pela FGV, o instrumento assinado sob a forma de Convênio implicou, no momento do repasse das verbas, em exigências do Município relativas à prestação de contas por parte da FGV impossíveis de serem satisfeitas, uma vez que muitos dos profissionais e empresas envolvidas no projeto eram terceirizados. A Senhora Finguerut

observou que os entendimentos acordados com o Município nas reuniões prévias à assinatura do Convênio relativos à prestação de contas foram em bases diferentes da conduta que os órgãos internos da Prefeitura passaram a exigir, o que levou ao impasse. Nessa ocasião, os interlocutores do Município já eram outros e não se havia formalizado no instrumento os mecanismos da prestação acordados verbalmente. Ou seja, a Prefeitura passou a exigir da FGV prestação de contas pormenorizada, em que fossem minuciosamente explicitados todos os gastos feitos pela Fundação no valor dos produtos. Depois de várias reuniões promovidas pelo Ererio com a Prefeitura e a FGV, no intuito de se tentar salvar o trabalho já efetuado e dar continuidade ao projeto, chegou-se à conclusão de que o instrumento utilizado – convênio – não se adequava às características da tarefa e que o ideal, do ponto de vista jurídico e administrativo teria sido a elaboração de contrato.

O tempo consumido com essas reuniões, porém, fez com que o Convênio original perdesse a validade (junho de 2011), o que dificultou ainda mais a busca de uma solução.

Em seguida, o calendário eleitoral no Rio de Janeiro, com eleições previstas para outubro de 2012, impediu, conforme estabelece a legislação, que se assinasse qualquer contrato.

Todos esses elementos inviabilizaram, ao menos temporariamente, a execução do projeto, além de provocarem uma situação de desconforto, para dizer o mínimo, entre a Prefeitura e a FGV.

5.2 A Associação de Amigos do Museu Histórico e Diplomático: proposta em aberto

A busca de uma solução para o MHD, com vistas a sua revitalização, não se resumiu ao Convênio tratado acima. Em 2007, o Ererio encaminhou à SERE minuta de Estatuto da Associação de Amigos do Museu Histórico e Diplomático (AAMHD) pelo Ofício 33, de 23/3/2007, dirigido ao Departamento de Comunicações e Documentação (DCD). De acordo com o referido expediente, o objetivo da criação da AAMHD seria o de “viabilizar o fluxo de recursos financeiros indispensáveis para que o Museu possa desenvolver adequadamente suas atividades”. Em despacho de 9/4/2007 à Subsecretária-Geral do Serviço Exterior (SGEX), o então Diretor do DCD, submeteu a proposta em pauta “com vistas à consideração pela alta chefia da Casa”. Definindo-se como “vivo defensor da ideia”, o Diretor do DCD observou ainda no expediente que “a proposta do Escritório de Representação no Rio de Janeiro foi inicialmente levantada em visita que realizei àquela repartição em maio do ano passado”. Aprovada pela Secretaria-Geral (SG), a minuta do Estatuto da AAMHD foi submetida à Consultoria Jurídica, que emitiu parecer sugerindo algumas alterações. Refeita a proposta com as modificações sugeridas, a CJ aprovou o documento em 30/1/2008. A versão final do Estatuto da AAMHD foi encaminhada pela Coordenação-Geral de Documentação Diplomática (CDO) em 22/2/2008 ao Ererio, que estaria então autorizado a proceder ao registro junto às autoridades notariais competentes. O Despacho Telegráfico 219, de 21/2/2008, da CDO que anuncia o encaminhamento do Estatuto e autoriza as medidas para sua constituição assinala:

§2. Guardo especial expectativa quanto a esta pioneira experiência na nossa Instituição. O seu encaminhamento adequado e o conseqüente êxito da proposta poderão, sem dúvida, ensejar modelo de trabalho a ser alargado para todo o complexo histórico-arquitetônico sob a guarda administrativa dessa repartição, em futuro próximo.

§3. Vossa Excelência está, portanto, autorizada a iniciar os contatos com vistas à constituição da Associação de Amigos do Museu Histórico e Diplomático.

Entretanto, a fundação da AAMHD não se concretizaria. O Telegrama 574, de 24/10/2008, do Ererio, já sob nova chefia, alertou para as seguintes desvantagens que a associação de amigos poderia acarretar:

§3. No que se refere, entretanto, ao MHD, após sucessivas reuniões, chegamos ambos à conclusão de que os benefícios não seriam tão evidentes. Em primeiro lugar, porque as associações de amigos adquirem naturalmente um certo direito a utilizarem o espaço dos museus a que são ligados, o que no nosso caso incluiria toda a extensão do Palácio. Tal “direito” se observa em todos os museus anteriormente mencionados, onde vem-se realizando com frequência cerimônias de casamento e recepções de empresas ligadas a membros de associação. Tendo em vista que o Palácio vem sendo utilizado, de forma crescente, para eventos diplomáticos, e que é fundamental que guardemos em nossas mãos o controle de seu espaço, criar-se-ia desde o início pomo de discórdia latente entre a SERE e a futura associação, a qual muito provavelmente desejará fazer valer direito que suas congêneres têm em outros museus.

Todavia, o Despacho Telegráfico do DCD 634, de 19/11/2008, abriria perspectivas para ponderações diversas ao abordar o tema do modelo de gestão para o MHD, permanecendo o assunto da associação ainda inconclusivo:

§4. O mecanismo da Associação de Amigos continua a afigurar-se solução alternativa que, se chegar a ser adotada após exame mais detido sobre sua viabilidade junto às áreas competentes da SERE, poderá contribuir de maneira significativa para um novo e mais operante modelo de gestão de nosso patrimônio histórico no Rio de Janeiro.

Como se verifica, incertezas quanto a conveniência da iniciativa levaram ao fracasso de mais esta tentativa de revitalizar o MHD.

5.3 A parceria entre o Museu Histórico e Diplomático e o Instituto Brasileiro de Museus

O primeiro passo de inserção do MHD à rede museológica foi dado com sua inscrição no Cadastro Nacional de Museus em outubro de 2008. Seguindo diálogo estabelecido entre o Chefe do MHD e o Coordenador Técnico do então DEMU, foi realizado no MHD, com a presença do Diretor do DCD, em 2/12/2008, seminário sobre planejamento de prioridades museológicas com vistas ao melhor aparelhamento do museu. O evento demonstrou-se muito proveitoso e suscitou a ideia de celebração de um convênio de cooperação com o DEMU, conforme explicitado no Despacho Telegráfico 683 do DCD, de 22/12/2008:

§3. Informo, igualmente, que interlocutores do Departamento de Museus e Centros Culturais (DEMU) do Iphan, em Brasília, já enviaram à SERE minuta para a celebração de termo de cooperação entre o Ministério da Cultura e o Itamaraty, a qual deverá ser, oportunamente, avaliada e eventualmente adaptada às nossas necessidades.

§4. Como é do conhecimento de Vossa Excelência, a conclusão de uma parceria com o MinC, seja sob a forma de convênio seja sob a forma de um termo de cooperação, poderá habilitar-me a receber do Iphan consultoria voltada ao desenho e à implementação de um Plano Museológico, de um Plano Museográfico, de um Regimento Interno e de uma Associação de Amigos, entre outros instrumentos necessários a uma nova gestão, moderna e mais eficaz, de nosso patrimônio histórico no Rio de Janeiro.

Apesar do empenho da SERE no assunto, o referido termo de cooperação não avançaria nos anos subsequentes. Provavelmente o andamento das tratativas teria sido interrompido com as mudanças na estrutura organizacional do MinC. Em 2009 o DEMU, que era até então subordinado ao Iphan, foi extinto e em seu lugar foi criado o Ibram. Os dois institutos passaram a atuar então em esferas distintas.

Do mesmo modo que o Iphan assiste o MHD prestando consultorias técnicas nas questões afetas à estrutura do Palácio Itamaraty, enquanto imóvel tombado do século XIX, uma aproximação com o Ibram poderia beneficiá-lo em seus aspectos museológicos, fomentando também iniciativas de divulgação e captação de recursos.

Dentre as ações do Ibram no âmbito da Política Nacional de Museus (PNM) destaca-se o Programa de Fomento aos Museus. A iniciativa anual consiste no apoio financeiro a projetos selecionados por meio de editais públicos a museus não vinculados ao Ibram/MinC com o objetivo de democratizar recursos disponíveis no setor. Na edição 2012, o Edital de Modernização de Museus, por exemplo, atribuiu prêmios de até R\$ 300.000,00 para projetos nos setores de conservação de acervos, digitalização das coleções, difusão e promoção institucional, entre outros.

5.4 O Plano Nacional Setorial de Museus: uma agenda política até 2020

O campo museológico brasileiro fortaleceu-se sobremaneira ao longo dos últimos anos a partir do lançamento da Política Nacional de Museus (PNM) em maio de 2003. Nesse intuito de desenvolvimento foram criados, entre outros, o Sistema Brasileiro de Museus (SBM) em 2004, o Plano Nacional de Cultura (PNC) em 2005, o Estatuto de Museus em 2009, o Ibram em 2009 e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) em 2010.

O Plano Nacional Setorial de Museus (PNSM), cujas bases foram aprovadas no IV Fórum Nacional de Museus realizado em 2010, estabelece uma agenda política e planejamento do setor museal para a década 2010/2020. O documento é composto por cinco “eixos estruturantes”, de aspecto geral, e nove “eixos setoriais”, cada qual com um enfoque em determinado tipo de Museu (arte, história, ciências e tecnologia, etc.). No tocante aos museus de história, foram identificados nove temas, com diretrizes

e estratégias de ação específicas. Uma análise completa desse vasto contexto fugiria às proporções da presente monografia. Merecem ser mencionados, entretanto, os seguintes temas:

- Gestão Museal, com a estratégia de construir uma Rede Nacional de Museus de História por meio de encontros bienais do setor.
- Preservação, Aquisição e Democratização de Acervos, cuja primeira estratégia é a de criar e/ou reestruturar os setores técnicos necessários aos museus de história. É também apontada a ação de disponibilizar, por meio de uma rede nacional, listagem dos acervos dos museus de história, facilitando a pesquisa e democratizando o acesso ao público.
- Educação e Ação Social: nesse âmbito estariam as metas de desenvolver ações educativas, incluindo a produção de materiais de apoio, em conformidade com o projeto pedagógico elaborado.
- Modernização e Segurança, com a estratégia de definir mecanismos de captação e dotação de recursos financeiros para modernização e segurança dos museus de história, e a ação de realizar convênios e parcerias com universidades e institutos de pesquisa, visando à implementação de programas de modernização e segurança.
- Economia de Museus, com destaque para a estratégia de implementar parcerias com instituições nacionais e internacionais, visando à captação de recursos.

Da análise do PNMC, se depreende a magnitude das perspectivas de apoio aos museus promovidas pelo MinC sob

vários aspectos durante os próximos anos. Se implementadas, essas ações irão representar significativa contribuição ao setor museológico que vem ganhando importância na sociedade como agente transformador e promotor de cultura e diálogo.

6. Conclusão

À luz do exposto no capítulo 4, depreende-se o empenho do Ererio na condução das providências administrativas para que o processo de obras de restauração no interior do MHD seja executado com a brevidade possível. Vislumbra-se assim uma solução, ao menos pontual e a médio prazo, para o estado crítico em que se encontram o Hall de Entrada, a Sala dos Regentes e a Sala Ruy Barbosa.

Paralisado o projeto da FGV, criou-se a expectativa quanto à possibilidade de retomada da parceria entre os três órgãos sob a forma de um contrato. Entretanto, já se considerava a proximidade das eleições municipais em 2012 e foram extinguindo-se pouco a pouco as tratativas sobre a intrincada parceria. Com a reeleição do Prefeito, parece oportuno reavivar o diálogo entre as partes com vistas à assinatura de um novo instrumento, valendo-se ainda do atual contexto das obras de revitalização da zona portuária do Rio de Janeiro promovidas pela Prefeitura e na qual o Palácio encontra-se circunscrito.

Conforme apresentado no capítulo 5, o campo museológico tem se aprimorado nos últimos anos com a implementação de uma agenda política voltada para o desenvolvimento do setor: o Plano Nacional Setorial de Museus. Nesse sentido, uma aproximação maior com o Ibram, com vistas à assinatura de um termo de

cooperação, tal como foi feita em 2008 com o então DEMU para esse fim, poderia contribuir no fomento dos projetos do MHD sob a forma de colaboração técnica ou captação de recursos. De todo modo, seria oportuno o acompanhamento dos editais do Ibram inseridos no Programa de Fomento aos Museus. Embora os recursos de que dispõe o Ibram não sejam de grande monta, poderiam, contudo, beneficiar o MHD em algum projeto pontual como, por exemplo, a implementação de um circuito museológico ainda inexistente. A atual equipe do MHD teria competência para desenvolver o referido projeto, que consistiria em painéis descritivos sobre as salas e a história do MHD. Seriam necessários, todavia, recursos para a contratação de empresa especializada em desenho gráfico para a confecção dos respectivos suportes. Segundo cálculo preliminar feito pela FGV quando ainda se ocupava em dar continuidade ao Convênio, seriam necessários R\$ 60 milhões para as obras de recuperação do MHD, soma considerável que dificilmente poderá ser obtida sem o recurso aos mecanismos da chamada Lei Rouanet.

Por fim, uma visita do Ministro de Estado juntamente com o Governador e o Prefeito do Rio de Janeiro ao Palácio Itamaraty seria muito adequada para a sensibilização e o estudo de propostas com vistas a uma ampla revitalização do Museu Histórico e Diplomático.

Referências

ASSIS, Jaqueline. *Relatório de Vistoria Técnica ao MHD*. Rio de Janeiro: Ibram, 18 jan. 2012.

BANCO SAFRA. *Palácio Itamaraty Brasília, Rio de Janeiro*. São Paulo: Banco Safra, 1993.

BARROSO, Gustavo. *História do Palácio Itamaraty*. 2. ed. Rio de Janeiro: Seção de Publicações do Ministério das Relações Exteriores, 1968.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior. Portaria nº 212 de 30 de abril de 2008. *Legislação MRE*, Brasília, Ministério das Relações Exteriores, SGEX, 2008.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

_____. Ministério da Cultura, Instituto Brasileiro de Museus. *Plano Nacional Setorial de Museus – 2010/2020*. Brasília, DF: MinC/Ibram, 2010.

_____. Ministério das Relações Exteriores, Município do Rio de Janeiro e Fundação Getúlio Vargas. Convênio celebrado em 3 dez. 2010.

FINGUERUT, Sílvia. *O Projeto da FGV para Revitalização do Palácio Itamaraty*. Rio de Janeiro, FGV, 28 nov. 2012. (Comunicação oral).

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Planejamento Estratégico e Assessoramento na Execução do Programa de Revitalização do Complexo Palácio Itamaraty: Plano de Trabalho*. 27 maio 2010.

GUEIROS, Jorge. *Laudo Técnico*. Laudo encomendado pelo Ererio e apresentado em 3 out. 2012 no Rio de Janeiro.

GERMINI, Maria. *Documentos internos*. Rio de Janeiro: MHD. 11 out. 2011 e 14 maio 2012.

LOPES, Luciano. *Ficha de Vistoria*. Rio de Janeiro: Iphan, 26 out. 2011.

PROGRAMA de Fomento aos Museus Ibram 2012. Disponível em: <<http://www.Ibram.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Subsecretaria de Defesa Civil. *Boletim de Ocorrência nº 03023/12*, de 1º fev. 2012.

ANEXOS

Figura 1 – Planta do Palácio Itamaraty

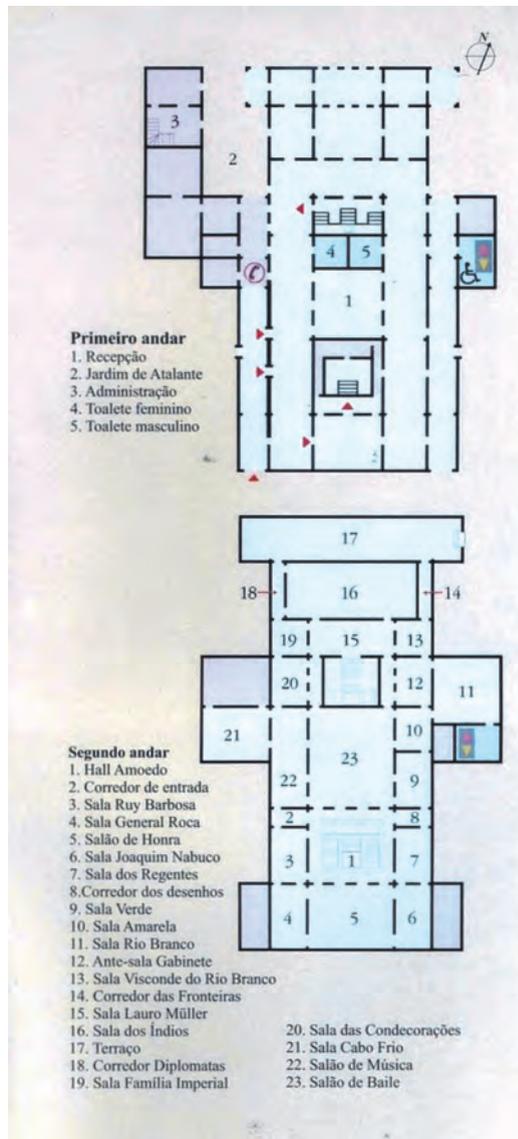


Figura 2 – Fachada posterior



Foto: Juliana Albuquerque

Figura 3 – Vista dos anexos e jardim interno



Foto: Juliana Albuquerque

Figura 4 – Salão de Honra



Foto: Juliana Albuquerque

Figura 5 – Sala dos Índios



Foto: Juliana Albuquerque

Figura 6 – Gabinete do Barão do Rio Branco



Foto: Juliana Albuquerque

Figura 7 – Salão de Baile

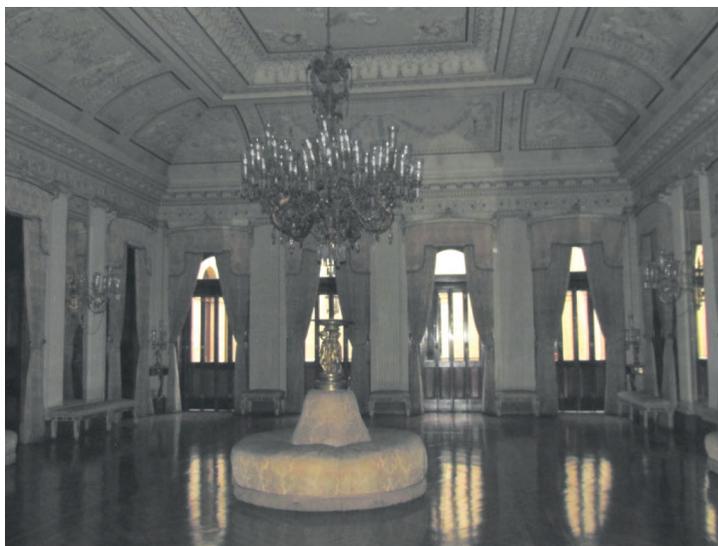


Foto: Juliana Albuquerque

Figura 8 – Hall de Entrada em 11/12/12



Foto: Juliana Albuquerque

Figura 9 – Hall de Entrada em 11/12/12



Foto: Juliana Albuquerque

Figura 10 – Hall de Entrada em 11/12/12



Foto: Juliana Albuquerque

Figura 11 – Hall de Entrada em 11/12/12



Foto: Juliana Albuquerque

Figura 12 – Sala Ruy Barbosa em 11/12/12



Foto: Juliana Albuquerque

Figura 13 – Sala dos Regentes em 11/12/12



Foto: Juliana Albuquerque



CATÁLOGOS BIBLIOGRÁFICOS NO CONTEXTO DE MECANISMOS INTER-REGIONAIS: DESAFIOS TÉCNICOS, DIPLOMÁTICOS E CULTURAIS DE UM PROJETO EDITORIAL

Izabel de Aguiar Patriota Pereira Carneiro

Sumário: 1. Introdução. 2. A experiência piloto: catálogo bibliográfico América do Sul e África (ASA). 3. Dois novos projetos: catálogos bibliográficos IBAS e BRICS. 4. Lançamento e avaliação da receptividade dos catálogos. 5. Perspectivas futuras. 6. Conclusão. Referências.

1. Introdução

A relevância da diplomacia cultural como elemento facilitador, aglutinador e como “soft power”¹ para a consecução dos demais

¹ “A persuasive approach to international relations, typically involving the use of economic or cultural influence”, por oposição a *hard power* (Oxford Dictionary). O termo, atualmente, está associado ao livro *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, de Joseph S. Nye, que no seu prefácio oferece a seguinte definição: “ ‘Soft Power’ ou ‘Poder Brando’ significa a habilidade de alcançar resultados desejados nas relações internacionais por meio da atração, ao invés da coação”. [Soft power] “is the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments. It arises from the attractiveness of a country’s culture, political ideals, and policies. When our policies are seen as legitimate in the eyes of others, our soft power is enhanced”.

objetivos da política externa brasileira, sejam eles econômicos, comerciais, políticos ou de assistência técnica, é um fato indiscutível nos dias atuais. Os Ministérios das Relações Exteriores de diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento – dentre os mais notórios: França, Alemanha, Inglaterra, Itália, Espanha, Portugal, EUA, China e Rússia – destinam crescentes parcelas de seus orçamentos para a execução de programas culturais no exterior. Para efeitos comparativos, enquanto o MRE/Departamento Cultural possui um orçamento de US\$ 24.4 milhões nessa área, França, Alemanha e Estados Unidos, por exemplo, dispõem, cada um, de orçamento acima de US\$ 500 milhões². Os gastos com a exportação da cultura por parte dessas chancelarias têm por finalidade veicular ou reforçar uma imagem positiva do respectivo país, ampliar sua esfera de influência e criar um ambiente favorável para a interlocução política e as relações econômicas e comerciais. Com frequência, visam também estimular a exportação de bens culturais ou, ao menos, abrir espaço para esses bens em mercados de outros países.

Nas palavras do Embaixador Edgard Telles Ribeiro³, “a diplomacia cultural [...] pode vir a constituir um dos mais autênticos instrumentos de que dispõe o país em sua luta pelo desenvolvimento” (2011, p. 122). Nesse contexto, entende-se que a diplomacia cultural “ao lograr objetivos culturais – uma tarefa em si mesma fundamental – facilita, por via indireta, a consecução

2 Dados fornecidos pelo Diretor do Departamento Cultural/MRE em 3 de dezembro de 2012.

3 *Diplomacia Cultural* é o título da tese defendida pelo então Conselheiro Edgard Telles Ribeiro no Curso de Altos Estudos/MRE. O livro foi publicado em 1989 e reeditado pela Funag em 2011.

de objetivos políticos, comerciais, econômicos e quaisquer outros a que a política externa de um país se proponha” (p. 43).

A atividade cultural brasileira levada ao exterior pelo Ministério das Relações Exteriores em colaboração com outros ministérios e/ou a iniciativa privada, bem como a divulgada pelos meios de comunicação (canais televisivos, principalmente), vem semeando simpatia e angariando interesse por parte da população de diferentes países, autoridades e governos mundo afora, o que, indubitavelmente, cria um ambiente propício às negociações políticas, comerciais, econômicas e, até mesmo, nos campos da defesa e da cooperação técnica.

A cultura⁴ nacional, entendida de forma abrangente, abarcando o conjunto de manifestações artísticas, sociais e linguísticas – artes plásticas, arquitetura, artesanato, culinária, dança, idioma, filmes, literatura, moda, etc. – aliada à repercussão favorável, na mídia internacional, da consolidação da nossa democracia e da melhoria dos índices socioculturais ocorridos nas três últimas décadas, tem servido de esteio para ampliar o alcance e aceitação das diretrizes da política externa brasileira. O País usufrui de uma aura de receptividade e boa vontade no exterior, o que repercute favoravelmente nos ambientes por onde nossa diplomacia atua, tanto no plano bilateral quanto no multilateral.

A apreciação de que “a cultura pode desempenhar um papel importante na superação de barreiras convencionais que separem os povos; na promoção ou estímulo de mecanismos

4 Há várias definições de cultura, dentre elas a de Edward Tylor (1871, p.1), um dos primeiros a defini-la de forma abrangente: “Cultura é o todo complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem enquanto membro de uma sociedade”.

de compreensão mútua” (RIBEIRO, 2011, p. 24), bem como na superação de preconceitos, levou o Embaixador Gilberto Fonseca Guimarães de Moura⁵, primeiro Diretor do Departamento de Mecanismos Inter-regionais (DMR), a idealizar um projeto cultural para a recém-criada Cúpula América do Sul e África (ASA)⁶. Esse Mecanismo de concertação política, criado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2006, no intuito de estimular uma maior cooperação no eixo Sul-Sul, reúne blocos de países com discreto histórico de relações comerciais e diplomáticas, à exceção do Brasil e alguns poucos países africanos. O desconhecimento mútuo entre a maior parte dos 66 integrantes do agrupamento ASA (12 do lado sul-americano e 54 do lado africano) era e ainda é grande, o que representa um terreno fértil para o exercício da diplomacia cultural no seio de um mecanismo político que tem como objetivo o fortalecimento da cooperação entre países em desenvolvimento nos mais variados campos do saber.

O projeto de elaboração de um catálogo bibliográfico ASA foi apresentado como proposta brasileira na primeira reunião do Grupo de Trabalho sobre Educação e Cultura da Cúpula ASA (Caracas, outubro de 2008) e incluído no seu Plano de Ação. Na presente monografia, são abordados aspectos técnicos, diplomáticos e culturais da execução de tal projeto, bem como dos subsequentes:

5 O Embaixador G. Moura já coordenava os mecanismos inter-regionais como Coordenador-Geral da ASPA, da ASA e do Fórum de Diálogo IBAS. Após a criação do Departamento de Mecanismos Inter-regionais (DMR), em 2009, e, em seguida, da Divisão do Fórum IBAS (DIBAS) e da Divisão de Seguimento de Cúpulas (DSC), o Embaixador Moura passou a dirigir também os mecanismos BRICS e G-15 na DIB e o FOCALAL na DSC.

6 Em uma das primeiras viagens do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à África, havia surgido a ideia de realizar uma cúpula entre o Brasil e os países africanos, ideia que evoluiu para incluir os demais países sul-americanos, a exemplo da Cúpula América do Sul - Países Árabes (ASPA), realizada em 2005. Em novembro de 2006, foi realizada a primeira edição da Cúpula ASA, em Abuja, Nigéria.

os Catálogos do Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e do Agrupamento Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS). Examinam-se as características e dificuldades específicas de cada um dos projetos, com ênfase nas pesquisas que fundamentaram o estabelecimento de critérios de seleção para as obras literárias brasileiras. Comentam-se, ademais, o papel da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) como editora e distribuidora das publicações em apreço, o lançamento dos Catálogos na internet, sua atualização como obra aberta, e a repercussão dos respectivos lançamentos nas diferentes chancelarias, assim como o interesse manifestado por centros acadêmicos e instituições universitárias do País e do exterior.

Diante das listas de obras de autores estrangeiros fornecidas por países da ASA, IBAS e BRICS, muitas das quais inéditas no Brasil, apresenta-se levantamento feito nas bibliotecas do IRBr e do MRE sobre a disponibilidade dessas obras. Verificam-se, igualmente, a viabilidade e o interesse, por parte do MRE/IRBr, na aquisição de alguns títulos indicados nos Catálogos, de forma a oferecer ao público leitor (pesquisadores/estudantes e funcionários do Serviço Exterior) acesso à produção intelectual diversificada e multicultural sugerida pelas chancelarias dos países que integram aqueles agrupamentos.

Examinam-se, ainda, alguns projetos implementados pelo Departamento Cultural do MRE (DC), em parceria com a Fundação Biblioteca Nacional, Câmara Brasileira do Livro, Ministério da Cultura, entre outros, no sentido de reforçar sua estratégia de diplomacia cultural, como a participação em feiras de livros e o renovado estímulo à tradução e edição de clássicos da literatura

nacional, nos países do eixo Sul-Sul com os quais o Brasil mantém crescentes interesses político-comerciais.

Para concluir, apresenta-se um balanço dos projetos executados, avaliando-se a possibilidade de dar seguimento a iniciativas editoriais semelhantes, que visem a um maior conhecimento mútuo entre os povos e a uma maior visibilidade da diversidade cultural brasileira, notadamente sua produção intelectual, em países em desenvolvimento.

Justifica-se a utilidade desses projetos de natureza transversal, que – embora não representem uma atividade fim da política externa – podem ser um facilitador do diálogo diplomático e um multiplicador de oportunidades. Entre elas, destaca-se a ampliação da presença do mercado editorial brasileiro nos demais países da sigla BRICS. Esse nicho ainda está por ser mais explorado e poderá representar novas oportunidades para a exportação de bens culturais brasileiros a países de grande poder econômico, cujas populações demonstram interesse crescente por diferentes aspectos da cultura nacional.

2. A Experiência Piloto: Catálogo Bibliográfico América do Sul e África (ASA)

A ideia de desenvolver-se um projeto editorial nos moldes de um catálogo bibliográfico no contexto da Cúpula América do Sul e África (ASA), concebida pelo Embaixador Gilberto Moura, então Coordenador-Geral do Seguimento da Cúpula África e América do Sul (Afras), teve sua inspiração no plano de criação da Biblioteca e Centro de Pesquisas América do Sul e Países Árabes – BibliASPA (Circular Telegráfica 64385, de 31/5/2007) e em iniciativa do

Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, então Secretário-Geral do MRE, que, em 2005, havia solicitado a todos os chefes de posto que informassem os títulos de leituras básicas sobre o país onde serviam (Circotel SG 56648/2005, reiterada pelas Circulares Telegráficas Funag 65258 e 65259/2006).

Assim, o diplomata brasileiro que buscasse conhecer o panorama político, social e histórico de determinado país teria à disposição essa fonte de pesquisa. As listas encaminhadas pelas embaixadas brasileiras na América do Sul e África, em resposta à referida circular telegráfica, forneceram o primeiro material para o Catálogo ASA. Essas indicações foram posteriormente deixadas de lado por motivos diplomáticos, como se verá adiante.

Em linhas gerais, o plano de trabalho para o Catálogo ASA propunha que as obras escolhidas devessem cobrir o essencial de um país em diferentes áreas das ciências humanas, de forma a oferecer a potenciais leitores estrangeiros um panorama, ainda que sucinto, quanto a sua formação humana, cultural, econômica, histórica e política, para melhor conhecimento mútuo. Para esse efeito, o critério de seleção estaria atrelado ao grau de significância que a obra possui para a compreensão do país, considerada a perspectiva acadêmica. Os autores selecionados seriam, preferencialmente, mas não exclusivamente, nacionais, no intuito de dar visibilidade a enfoques diferenciados, que pudessem servir de contraponto aos estereótipos culturais e às informações distorcidas frequentemente veiculadas pela mídia internacional (Circotel 65337, de 11/9/2007).

2.1 Elaboração de diretrizes: aspectos técnicos e diplomáticos

Em sucessivas reuniões com os representantes das embaixadas da Cúpula ASA em Brasília, ficou estabelecido que o Catálogo abarcaria cinco grandes áreas de conhecimento: Antropologia, Economia, História, Política e Sociedade/Cultura. Em princípio, não haveria o segmento Literatura (ficção), para não expandir muito o universo de obras; no entanto, a pedido de alguns representantes de países africanos⁷, aceitou-se a inclusão de obras ficcionais no segmento Sociedade e Cultura, o qual acomodou desde publicações sobre sociologia, literatura, geografia, até religião e filosofia.

Por se tratar de projeto envolvendo, em princípio, 66 países, os critérios técnicos para seleção de obras tomou em conta recomendação da Funag de que o Catálogo não ultrapassasse 500 páginas para um formato 15,5 por 22,5, conforme padrão vigente na Fundação. Portanto, seriam sete páginas por país-membro, a depender de quantos efetivamente participassem do projeto. Com isso, calcularam-se aproximadamente 20 títulos por país, dos quais 10 com ilustração de capa e com resenha contendo de quinze 15 a 20 linhas; e 10 ou mais títulos apenas com referências bibliográficas.

Os dados bibliográficos seguiriam as normas da biblioteconomia e da ABNT: sobrenome e nome do autor, título e subtítulo, cidade de publicação, editora, ano, número de páginas e, quando

⁷ Especialmente os países cujos processos de independência política datam de menos de um século, possuindo editorial limitado de obras de referência de autores nacionais nas cinco áreas das ciências humanas. Nesses países, frequentemente, são as obras de poesia e ficção que oferecem testemunho histórico-político-social das guerras contra o colonizador, das lutas pela libertação e em prol dos direitos civis.

possível, ISBN⁸. Considerando o limite de páginas e os eventuais gastos com tradução, ficou estabelecido que as obras indicadas fossem em espanhol, inglês, francês e português – idiomas de maior emprego na ASA, excluindo-se o árabe. O D-DMR sugeriu que publicações em outros idiomas do Mecanismo (árabe, holandês e suaíli) poderiam ser incluídas numa próxima edição.

Sobre a resenha, estabeleceu-se que deveria conter no máximo 20 linhas, das quais 5 poderiam ser destinadas a informações básicas sobre o autor – limite fixado em função do projeto editorial. O padrão do texto utilizado seria o *Word* e o estilo de letra “Times New Roman”, corpo 12. A princípio, a resolução requerida para a ilustração das capas era de ao menos 300 dpi (300 pixels por polegada, ou *dots per inch*), fato que quase inviabilizou a impressão do Catálogo, uma vez que a maior parte delas havia sido copiada da internet com resolução inferior. No entanto, por proposta do D-DMR, a situação foi contornada, juntamente com a Funag/Gráfica, mediante assinatura de um termo que isentava esta quanto ao resultado da impressão, particularmente em relação à reprodução das capas.

2.2 Reações de alguns países. Novas diretrizes: “Um olhar próprio”

Desde a primeira reunião com os embaixadores dos países-membros da ASA, ficou claro que um projeto editorial aberto à contribuição de todos, ainda que organizado e financiado pela

8 International Standard Book Number (ISBN) – Sistema Internacional de Numeração de Livros, desenvolvido a partir do método de numeração de livros introduzido por J. Whitaker & Sons Ltd no Reino Unido em 1967, e nos Estados Unidos de América por R. R. Bowker em 1968.

parte brasileira, exigiria do seu idealizador espírito de conciliação e negociação. A apresentação de uma lista tentativa de obras por país com base em sugestões encaminhadas pelos postos desagradou, em especial, aos embaixadores da Tunísia e da Argélia. Segundo estes, a seleção ou incluía livros “inadequados” ou livros cujos “autores e editoras não representavam a realidade do país” (Notas Verbais 514, de 27/8/2008, e 5, de 4/9/2008, respectivamente).

A partir dessas reações, as diretrizes para o Catálogo ASA foram reavaliadas. De um lado, optou-se por não utilizar a lista de obras indicadas pelos chefes dos postos; de outro, decidiu-se propor que cada chancelaria encaminhasse sua seleção, dentro dos critérios acordados e reiterados por meio de notas, mensagens eletrônicas e circulares telegráficas. Essa decisão sublinhou a importância do “olhar próprio” sobre uma determinada cultura ou país, por oposição ao “olhar do outro”, ou seja, do estrangeiro.

Enquanto algumas chancelarias acolheram o projeto com entusiasmo (Venezuela, Bolívia, Angola, Cabo Verde, Moçambique, entre outras) e encaminharam suas listas dentro dos critérios e prazos, a maioria só reagiu após muita persuasão diplomática. Outras, notadamente as chancelarias de países do norte da África – possivelmente como afirmação de identidade linguística e cultural –, apresentaram listas unicamente em árabe. Grande parte encaminhou listas com dados bibliográficos incompletos, publicações não classificadas em uma das cinco áreas de conhecimento, títulos e nomes de autores incorretos, sem resumo ou ilustração da capa. De fato, o trabalho de coletar e complementar os dados faltantes recaiu sobre a parte brasileira, responsável pelo projeto.

Em consonância com os princípios da diplomacia cultural, subjacentes ao projeto, algumas diretrizes editoriais foram tomadas *a posteriori*, com vistas a acomodar as diferenças e valorizar o multiculturalismo. Exemplo disso foi a decisão de organizar o Catálogo em capítulos temáticos – e neles o nome dos países em ordem alfabética – em vez de apresentar um capítulo por país, como forma de se respeitar a contribuição de todos e atenuar as possíveis comparações de natureza quantitativa. Assim procedendo, não ficou óbvio que a Zâmbia, por exemplo, participou do projeto com um único livro no segmento Ciência Política; Botsuana, Gana e Líbia, com quatro indicações nos capítulos História e Cultura; Angola, Argélia, Egito, Colômbia, Nigéria, com várias obras ficcionais na seção Cultura e Sociedade; enquanto a maior parte – África do Sul, Argentina, Benin, Brasil, Bolívia, Cabo Verde, Camarões, Chile, Costa do Marfim, Gabão, Guiana, Marrocos, Moçambique, Paraguai, Peru, Senegal, Tanzânia e Venezuela – estava representada em pelo menos quatro dos cinco segmentos.

Dessa forma, contornando-se os seguintes pontos – resistências e desconfianças (Qual o intuito de tal projeto? Qual o interesse do Brasil nele?); sensibilidades de países com editoriais nacionais incipientes, porém relutantes em incluir obras com a visão do “outro/estrangeiro” (autores europeus e/ou norte-americanos); dificuldades de pesquisa (publicações raras em sítios web de difícil acesso, sem resenhas, capas ou ISBN, pois não figuram no acervo das grandes editoras ocidentais); e contribuições encaminhadas fora dos prazos – foi possível conseguir a participação de praticamente todos os países da ASA com representação diplomática em Brasília à época (11 embaixadas da

América do Sul e 20 da África), a tempo de publicar o Catálogo e lançá-lo na II Cúpula daquele Mecanismo, em Isla Margarita, na Venezuela.

2.3 Escolhas de títulos e autores brasileiros: fontes pesquisadas

Para o Catálogo ASA, a seleção das obras brasileiras de referência baseou-se em outras seleções já consagradas nos meios acadêmico e diplomático no campo das ciências humanas. As fontes utilizadas foram basicamente: bibliografias sugeridas nos diferentes manuais do candidato à carreira diplomática (Brasília: IRBr); *Livros para Conhecer o Brasil*, editado pela Funag; obras editadas pelo Senado Federal; publicações de editoras universitárias: UnB, USP, UFRJ, UFMG, UFRN, UFRS, entre outras.

A dificuldade estava em selecionar apenas 20 obras referenciais que apresentassem ao leitor estrangeiro um panorama sobre o Brasil nas várias áreas das ciências humanas. Cumpre ressaltar que escolher um número limitado de obras em amplo universo da produção intelectual brasileira não é algo simples, pois, sabe-se, toda escolha implica renúncia e exclusão.

Por ser um projeto com selo institucional era fundamental que representasse tanto a diversidade e o multiculturalismo da intelectualidade brasileira quanto o pensar do MRE. Listas de obras fundamentais amplamente consagradas no meio acadêmico foram submetidas ao Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário-Geral, ao Embaixador Roberto Jaguaribe, Subsecretário Político II, e à equipe do DMR, para figurarem numa *short list*. Assim, amparados nos objetivos da diplomacia cultural e nos

critérios editoriais do Catálogo ASA, o colegiado chegou a um consenso quanto à lista de obras representativas do Brasil para aquele projeto editorial.

2.4 Edição quadrilíngue. Lançamento na II Cúpula ASA

Tendo como metas a consolidação de vínculos políticos, culturais e econômicos por meio do aprofundamento do conhecimento mútuo das sociedades envolvidas e a divulgação de bibliografia básica de cada país a um público heterogêneo, ficou estabelecido que o Catálogo ASA seria editado nos quatro idiomas principais daquele Mecanismo, excetuando-se o árabe, a saber: português, espanhol, francês e inglês. A tradução das resenhas ficou a cargo da empresa licitada pela DSG, cujo resultado ficou aquém do esperado; foi necessário um cuidadoso trabalho de revisão por parte da equipe do DMR para adequá-las ao padrão de qualidade do MRE. Faltando poucos dias para a Cúpula Presidencial, as várias provas ainda eram objeto de seguidas revisões.

Assim, o livro *América do Sul e África: um olhar próprio. Livros para conhecer os dois continentes* foi impresso a tempo de ser transportado para Isla Margarita, na Venezuela, onde se realizaria a II Cúpula de Chefes de Estado e de Governo. No dia 29 de agosto de 2009, diante de relevante plateia, ocorreu seu lançamento. Após o discurso de boas-vindas, o Presidente venezuelano Hugo Chávez, mostrando a todos o Catálogo, agradece ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva “por esse libro, *América del Sur y Africa: una mirada propia. Libros para conocer los dos continentes*, [...] una buena propuesta de Brasil [...] un regalo de Presidente Lula para nosotros, elaborado por su equipo”, enquanto o cerimonial venezuelano

distribuía um exemplar a cada Chefe de Estado ou de Governo ali presente⁹.

O lançamento do Catálogo ASA nessas circunstâncias ilustra como o “poder brando” ou o *Soft Power* exercido pela diplomacia cultural “permite o estabelecimento de uma atmosfera favorável ao entendimento” (RIBEIRO, 2011, p. 34), e contribui para que um país alcance resultados desejados nas relações internacionais “por meio da atração ao invés da coação” (NYE, 2004, p. 11).

3. Dois novos projetos: Catálogos Bibliográficos IBAS e BRICS

Diante da repercussão positiva do Catálogo Bibliográfico ASA – durante e após seu lançamento – nas respectivas chancelarias, nos postos e em algumas instituições acadêmicas, o Embaixador Gilberto Moura decide levar adiante projeto editorial semelhante no âmbito do Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul – IBAS. Considerando-se que apenas três países integram aquele agrupamento e que, portanto, o limite de páginas por país poderia ser estendido para aproximadamente cem (100), estabeleceu-se que o Catálogo IBAS seria acrescido de um capítulo sobre Literatura de ficção e um sobre Biografias, que versariam sobre personalidades de destaque no plano nacional. Teria igualmente um número ampliado de títulos nas demais seções, ou seja: 20 obras de Literatura, 20 de História e 10 nas outras áreas, ou seja, Economia, Política, Sociologia e Biografias. As diretrizes para o

9 Registros do lançamento do Catálogo ASA continuam disponíveis pelo YouTube, no sítio: <<http://www.youtube.com/watch?v=psxxf7yfqRA>> (Acesso em: 25 nov. 2012).

formato seriam as mesmas do Catálogo ASA, com a diferença de que essa seria uma edição bilíngue, em português e inglês.

3.1 Critérios para seleção de obras literárias brasileiras: Catálogo IBAS

A primeira dificuldade enfrentada pelos organizadores do Catálogo IBAS foi relativa à escolha de obras de literatura brasileira. Como selecionar, dentro de um universo tão vasto de autores, apenas 20 obras que representassem a riqueza e diversidade cultural do País? Como proceder para que essa seleção refletisse as diversas regiões, a proporção quanto ao gênero, as fases literárias, assim por diante, de modo a oferecer ao público do IBAS leituras representativas da diversidade cultural do país. A fim de evitar-se o arbítrio ou a simples preferência pessoal de um número restrito de diplomatas, foi necessário elaborar-se um Plano de Trabalho que servisse como guia para auxiliar na seleção. Em linhas gerais essa ferramenta de trabalho apresentou a seguinte metodologia:

- Definição das fontes de Pesquisa para fazer levantamento de autores e obras:
- fontes primárias escritas: consulta a dicionários, enciclopédias, teses relacionadas ao tema, livros selecionados (prefácio, introdução, posfácio, notas), catálogos publicados no País e no exterior sobre determinadas obras;
- fontes primárias visuais: documentários, cinemateca e televisão; VHS, CD-ROM, DVD relacionados com a obra;
- fontes secundárias: consulta a jornais, revistas, bibliotecas, bibliófilos, livreiros de renome e manuais.

Para demonstrar a dificuldade de tal seleção, a 2ª edição do *Dicionário Literário Brasileiro*, de Raimundo de Menezes, editado em 1978, com 803 páginas, contém 3.800 verbetes de autores. De 1978 para cá, um número considerável de obras foi publicado no País. Mesmo na ausência de uma edição atualizada ou trabalho similar, é possível avaliar o universo de autores nos dias atuais.

- Mapeamento quanto à representatividade. Foram considerados os seguintes aspectos: épocas e fases da literatura; classificação de Literatura Nacional; concentração geográfica e densidade demográfica; gênero na literatura; gênero literário (prosa, poesia, teatro e outros).

No item “representação quanto ao gênero”, por exemplo, um simples folhear de dicionários e catálogos especializados permite constatar o imenso desequilíbrio entre a quantidade de autores em relação à de autoras. Sem entrar no mérito das causas, é importante ter em mente que tal desproporção estará presente na seleção final. Já em relação ao gênero literário, utilizando-se do recorte temático para delimitar o universo, priorizou-se a prosa em detrimento à poesia. Cecília Meireles constituiu a única exceção por razões de diplomacia cultural: levou-se em conta a aproximação da poetisa com a Índia na sua obra, nas suas viagens àquele país e como tradutora para o português do renomado poeta indiano Rabindranath Tagore¹⁰.

10 Em 1993, Cecília Meireles participou de seminário sobre a obra de Mahatma Gandhi, em Nova Délhi. A Índia teve grande influência na sua criação literária. O apreço de Cecília Meireles por Rabindranath Tagore levou-a não só a traduzir várias das suas obras, como também a dedicar-lhe seis poemas e numerosos artigos e crônicas: “The famous poetess of Brazilian Modernist Movement (1922) Cecília Meireles was affectionado of India and translated several works of Tagore into Portuguese. It would not be exaggeration to say that through Tagore and Gandhi this South American nation discovered the modern India” (SANYAL, 2009).

Com base nos dados coletados no Plano de Trabalho, várias situações de escolha se configuraram. Caso a seleção bibliográfica recaísse em critério único como o de representação geográfica, por exemplo, com a indicação de um escritor por Estado da Federação, o número de obras somaria 27 e não as 20 estabelecidas. Se a esse critério acrescentássemos o de densidade demográfica, a proporção por região seria a seguinte: Norte = 7,6%; Nordeste = 28,2%; Sul = 15,3%; Sudeste = 42,4%; e Centro Oeste = 6,5% (Ano Base: 2000). Considerando esses dados, as regiões Nordeste e Sudeste juntas representam 70% da população do País; conseqüentemente, a presença de escritores oriundos dessas regiões é preponderante na ABL, nas premiações literárias e, naturalmente, na seleção de obras representativas.

No que diz respeito às fases da literatura, partiu-se de um levantamento do que foi escrito desde o descobrimento até os dias atuais, para, em seguida, delimitar-se o universo a partir de 1822 (século XIX), ano em que o Brasil se tornou independente de Portugal – critério adotado também na França por estudiosos da nossa literatura (PENSON; QUINT, 1991, p. 631). Esse recorte temporal inclui o Romantismo brasileiro, o Realismo e o Naturalismo, o Parnasianismo, o Simbolismo, a Escola de Recife, o Modernismo (Semana de 22, Modernismo 2^a Momento), o Romance da Geração de 30, o Romance ou Neorrealismo de 30, o Movimento Armorial, o Intensivismo, o Concretismo, até chegar à Literatura Contemporânea.

- Estabelecimento de Critérios de seleção (após mapeamento do universo de estudo): inserção nas coleções da UNESCO

sobre Literatura (Coleção de Obras Representativas¹¹ e *Collección Archivos*¹²); autores membros da Academia Brasileira de Letras – ABL; premiações mais relevantes do País; representatividade nas instituições governamentais e no universo literário como autor contemporâneo; inserção na Coleção Biblioteca Luso-Brasileira (série brasileira da Nova Aguilar); obras brasileiras traduzidas para o inglês; genealogia africana ou indiana; participação em atividades literárias na África do Sul e Índia.

Como foi dito acima, um dos fatores que pesaram na escolha de autores foi sua filiação à Academia Brasileira de Letras. Pesquisaram-se igualmente os autores e obras que receberam prêmios literários de destaque: Prêmio Machado de Assis, Academia Brasileira¹³, Jabuti, Juca Pato, Camões, entre outros. Também se levou em conta a inserção na Coleção Biblioteca Luso-Brasileira, na série brasileira da Nova Aguilar e, como elemento de diplomacia cultural, a genealogia africana e indiana dos escritores (essa última sem representantes na literatura nacional): Abdias Nascimento, Auta de Souza, Carolina de Jesus, Cruz e Sousa, José

11 A *Coleção de Obras Representativas* é um projeto de tradução da UNESCO, que operou de 1948 a 2005. O objetivo do projeto era traduzir as obras-primas da Literatura Mundial, principalmente de um idioma menos internacional para um idioma mais internacional como o inglês ou o francês. Em 2005, o catálogo da coleção continha 1.060 obras (tradução livre). Disponível em: <<http://www.unesco.org/unescodi/index.php/fre/biblio/tous.185>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

12 *Collección Archivos – Asociación Archivos de las Literaturas Latinoamericanas, del Caribe y Africanas (Alca XX)*. Esta coleção coloca ao alcance de pesquisadores, professores, estudantes e leitores em geral uma edição de referência textual crítica e informativa das obras mais importantes da literatura da América Latina e do Caribe do século XX. Por outra parte, reúne em um marco metodológico coerente as diferentes escolas críticas surgidas nos últimos trinta anos do século XX (SEGALA, 1998; SOUZA, 2003).

13 A ABL concede esporadicamente prêmios comemorativos, aprovados em plenário, como o “José Lins do Rego” em 2001.

do Patrocínio, Lima Barreto, Luiz Gama, Machado de Assis, Mário de Andrade, e outros.

A partir desse levantamento estatístico e cruzando-se os dados pesquisados, estabeleceram-se várias listas possíveis. Ao fazer uso de recorte temático e cronológico – prosa em detrimento à poesia e fases literárias a partir do século XIX – a lista diminuiu, mas ainda ultrapassava o limite de 20 títulos.

No processo de seleção e exclusão de autores e obras, verificou-se, por exemplo, que o fator “densidade demográfica” tinha reflexos na lista de filiação à ABL, nas premiações e na produção editorial nacional: não por acaso, a maior parte dos escritores selecionados tem suas origens no Nordeste e no Sudeste. As regiões Norte e Sul foram representadas por Márcio Souza e Érico Veríssimo, respectivamente. O Centro-Oeste, menos densamente povoado e com menor produção literária, ficou sem representação, pois dois candidatos acabaram sendo excluídos em função dos critérios estabelecidos para o projeto: Cora Coralina, por ser poetisa, e Ricardo Guilherme Dicke, por não pertencer à ABL. Já em relação às fases e escolas literárias, maior peso teve a “Geração de 30” e a “Literatura Contemporânea”.

Também a representação quanto aos gêneros ficou compatível com a realidade editorial do País: nas listas pesquisadas as escritoras não ultrapassam 25% do total de escritores. Desse universo, foram escolhidas, de um lado, aquelas com assento na ABL, com importantes premiações (Machado de Assis, Jabuti, Camões) e com obras traduzidas para o inglês, idioma escolhido como segunda língua dos Catálogos IBAS e BRICS; de outro, que acrescentassem fatores de aproximação com um dos países IBAS,

como Cecília Meireles, já mencionada (vide nota 10), e Carolina de Jesus, com base em critérios de gênero e de genealogia africana, cujo livro *Quarto de Despejo*, publicado em vários idiomas, descreve a miséria e a marginalização com conhecimento de causa.

Portanto, assim como em outras situações, a diplomacia cultural foi fator de desempate na seleção de autores e obras. Com vista a promover e facilitar o acesso a clássicos da literatura brasileira nos países-membros do IBAS e BRICS, dentre as obras de determinado autor, privilegiou-se a que possuísse edição em língua inglesa. Na mesma linha de raciocínio, ao verificar-se que grande parte das obras selecionadas havia sido adaptada, em algum momento, para filmes de curta ou longa metragem, documentários, séries ou minisséries de televisão, optou-se por incluir esses dados nas resenhas, bem como outras informações que pudessem contribuir para sua divulgação. Cita-se, como exemplo, o verbete referente a *Iracema*, de José de Alencar:

A obra foi adaptada ao cinema e dirigida por Vittorio Capellaro, em 1917. Trata-se de um filme mudo. Em 1949, foi objeto de nova adaptação com direção de Vittorio Cardineli, filme distribuído pela União Cinematográfica Brasileira (UCB). (Catálogo Bibliográfico IBAS, p. 207).

Em relação ao capítulo “Biografias”, dentre aquelas editadas no País e disponíveis nas livrarias, foram selecionadas as que versavam sobre figuras que se sobressaíram na sociedade brasileira em diferentes campos: histórico-político (D. Pedro II, Getúlio Vargas e JK / Catálogo IBAS), diplomático (Barão do Rio Branco), científico (Oswaldo Cruz / Catálogo IBAS; Carlos Chagas e Nise da Silveira / Catálogos IBAS e BRICS; e Zilda Arns / Catálogo BRICS),

pedagógico (Anísio Teixeira, Paulo Freire / Catálogo BRICS), esportivo (Pelé), militar (Cândido Rondon), empresarial (Irineu Evangelista de Sousa, o Barão de Mauá).

Nos demais segmentos, ampliou-se a seleção feita para o Catálogo ASA com o objetivo de apresentar um leque mais diversificado de autores referenciais nas áreas da economia, história, política e sociologia. Dentro do possível, também no campo das ciências humanas foram incluídas algumas obras que possuísem edição em língua inglesa, conforme o exemplo a seguir:

ALVES, Maria Helena Moreira. Estado e oposição no Brasil (1964-1984). Bauru: Editora Universidade do Sagrado Coração. 424 p. ISBN: 978-85-7460-239-6.

English language edition: State and Opposition in Military Brazil. Austin: University of Texas Press, 1988. 352 p. ISBN: 978-02-927-7617-3. (Catálogo IBAS, 2010, p. 175).

3.2 Catálogo BRICS

A partir da experiência adquirida nos Catálogos anteriores, decidiu-se projetar um catálogo semelhante no âmbito do agrupamento Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul conhecido pela sigla BRICS. Do lado brasileiro, indiano e sul-africano, a bibliografia apresentada no Catálogo IBAS serviria de base. A tarefa maior seria conseguir a adesão dos dois novos parceiros: China e Rússia. Para esse projeto, foram consideradas inicialmente algumas questões: quais seriam os idiomas de trabalho? Seria factível, em termos editoriais, uma edição quadrilíngue que incluísse o cirílico e os ideogramas chineses? Em consulta à chefia da Funag, órgão

responsável pela impressão do livro, essas opções foram descartadas em função dos custos de tradução e dificuldades técnicas de revisão e impressão de caracteres diferentes do romanizado. Esse novo projeto manteve as diretrizes do anterior com a diferença de incluir o segmento “Livros sobre o BRICS” como forma de enriquecer a bibliografia sobre essa temática atual.

3.2.1 Contribuições da Rússia. Comentários

Se, de um lado, a chancelaria russa manifestou prontamente seu interesse em participar no Catálogo BRICS, de outro, sua efetiva contribuição foi fruto de persuasão diplomática e dilatação de prazos por parte do D-DMR. Ainda assim, a chancelaria russa encaminhou lista de obras em ciências humanas editadas unicamente na Rússia. Em relação ao segmento literário, dividido em períodos pré-soviético, soviético e pós-soviético, as pesquisas e resenhas feitas no DMR não apresentaram maiores dificuldades por referirem-se a obras clássicas da literatura mundial, a maior parte traduzida para o português, com exceção de alguns livros de autores do período pós-soviético como Sergei Dovlatov, Victor Pelevin e Valentin Rasputin. Já em relação à lista de livros de história, economia, política, sociologia e biografias, quase todos inéditos no Ocidente, foi necessária a colaboração de funcionários da Embaixada da Rússia em Brasília para verter para o inglês material pesquisado na internet e disponível unicamente em russo.

Com base em depoimentos de alguns diplomatas, acadêmicos e estudantes (BRICS Policy Center, PUC-Rio, FAAP, IRBr), pode-se dizer que as publicações apresentadas pela chancelaria da Rússia despertam interesse, seja pelo conteúdo crítico dos títulos e

sinopses, seja por suas características incomuns: trata-se de obras escritas por especialistas de uma das grandes potências mundiais, algumas publicadas por centros de pesquisa como a Academia Russa de Ciências Sociais, a maior parte inacessível fora do país de origem. Isso evidencia que há um desconhecimento mútuo entre os países do agrupamento BRICS, muito em função de seus autores não serem traduzidos e editados fora de suas fronteiras.

3.2.2 Contribuições da China. Comentários

A China encaminhou, dentro do prazo estabelecido, lista completa de autores e obras selecionados por acadêmicos chineses, com dados bibliográficos e resenhas em inglês, conforme o modelo sugerido. Isso se explica, em parte, pelo fato de a China – com vistas a contornar a dificuldade que o mandarim representa para o público estrangeiro e, paralelamente, levar adiante a política de divulgação de sua cultura – ter criado, em 1952, a “Beijing Foreign Language Press”, instituição responsável pela versão e edição de obras chinesas para outros idiomas, principalmente o inglês.

A bibliografia apresentada pela chancelaria da China é comparável com a da Rússia por seu ineditismo no mundo ocidental. Uma leitura atenta dos títulos e resenhas revela que grande parte versa, de maneira diferenciada, sobre a vida e obra de personagens que marcaram a história, a economia e a política da China e do mundo. Além disso, seus autores, com currículo de especialistas, oferecem um olhar autóctone sobre figuras de alcance internacional e a época em que viveram, como Lao Tzu e Confúcio, há mais de dois mil anos, e Sun Yat-sen, Zhou Enlai, Mao Tse Tung, e Deng Xiaoping – que se destacaram nos séculos XIX e XX.

De maneira semelhante, os livros apresentados no segmento sobre economia – assim como os demais, inéditos no Brasil – têm sua importância por analisarem diferentes aspectos do desenvolvimento da economia de mercado na China, consequência das reformas empreendidas há mais de trinta anos e que transformaram o país numa grande potência mundial. Os seguintes títulos servem de exemplo: *Reform and Development in China: what can China offer the Developing World?*, de Yao Yang; *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform*, de Justin Yifu Lin et al; *Understanding and Interpreting Chinese Economic Reform*, de Jinglian Wu.

Também várias obras que constam no segmento Literatura nunca foram publicadas no País. À exceção de Lu Xun – considerado o pai da moderna literatura na China, com livros de contos traduzidos e editados em Portugal e no Brasil –, os demais escritores chineses permanecem em grande parte desconhecidos do leitor brasileiro por não possuírem edição em língua portuguesa.

3.2.3 Seleção de obras brasileiras revista e atualizada

Diante do material recebido das chancelarias BRICS – principalmente da China e Rússia, e em menor grau Índia e África do Sul, com indicação de obras que oferecem estudos sobre a atual conjuntura de seus países – o lado brasileiro sentiu-se na necessidade de atualizar sua seleção. Para tal, foram incluídas algumas obras de historiadores, economistas, sociólogos contemporâneos contendo análises sobre a sociedade brasileira nas últimas décadas: *História da política exterior do Brasil*, de Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno; *Desigualdades regionais no Brasil*, de Alexandre

Barros; *A vingança da História*, de Emir Sader; *A Crise Global e o novo papel mundial dos BRICS*, organizado por João Paulo dos Reis Velloso e outros.

Por outro lado, com o propósito de divulgar a História do País a um público estrangeiro menos especializado, foram incluídas duas publicações de êxito comercial e de apelo visual, como os *best sellers* nacionais: *1822*, de Laurentino Gomes, e *Brasil uma história*, de Eduardo Bueno.

Da mesma forma, levando-se em conta a importância do momento sociopolítico do País e o fato de, pela primeira vez em sua história republicana, uma mulher ter sido eleita para o cargo máximo do Executivo, foram incluídas, respeitando-se os critérios do Plano de Trabalho, obras de renomadas pesquisadoras/acadêmicas, bem como biografias sobre mulheres de destaque: Emília Viotti da Costa, Manuela Carneiro da Cunha, Maria Helena Moreira Alves e Maria Yeda Linhares (história), Zilda Arns (depoimentos autobiográficos), Ana Maria Freire (autora da biografia de Paulo Freire) e a biografia de Anita Garibaldi, de Paulo Markun.

Por fim, motivados pelo crescente interesse que as políticas sociais implementadas pelo Governo brasileiro nas duas últimas décadas vêm despertando no exterior, indicaram-se, no segmento sociologia, os livros: *Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades*, de Marco Aurélio Weissheimer, e *Políticas Sociais para o Desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão*, organizado por Maria Francisca Pinheiro *et al.*

4. Lançamento e avaliação da receptividade dos catálogos

Como ocorreu com o primeiro Catálogo, exemplares dos Catálogos IBAS e BRICS foram distribuídos aos postos, com a recomendação de serem encaminhados às chancelarias locais e às principais universidades com centros de estudos de relações internacionais ou instituições afins. Do mesmo modo, as diferentes representações estaduais do MRE receberam exemplares para serem distribuídos às principais instituições acadêmicas nacionais. A Funag se encarregou da distribuição a bibliotecas públicas e a sua rede credenciada, e colocou os livros à venda nos seus estandes.

4.1 Versão virtual dos catálogos

Os Catálogos Bibliográficos foram igualmente disponibilizados no formato PDF nos sítios web do MRE e da Funag: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/cupula-america-do-sul-2013-africa-asa>>; <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/catalogo-bibliografico-do-ibas/view>>; <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/catalogo-bibliografico-do-brics/view>>; e <<http://www.funag.gov.br>>.

No dia 16 de junho de 2011, atendendo ao pedido do Embaixador Vadim Lukov, coordenador para assuntos BRICS da chancelaria russa (Brasemb Moscou Tel. 428, de 18/4/2011), a versão eletrônica do Catálogo BRICS foi lançada simultaneamente nos portais eletrônicos das chancelarias do agrupamento. A data coincidiu com o segundo aniversário da Declaração de Ecaterimburgo (Rússia), emitida por ocasião da Primeira Cúpula BRICS, em 2009.

Para a sua segunda edição, o Diretor do DMR sugeriu a seus homólogos que encaminhassem mensagens de seus chanceleres, para figurarem na abertura do capítulo correspondente ao país, a exemplo da apresentação assinada pelo Ministro das Relações Exteriores do Brasil. O Embaixador Sergei Lavrov, Ministro das Relações Exteriores da Federação da Rússia, um dos mais entusiastas com o resultado da publicação, em sua mensagem para o livro se expressa da seguinte forma:

Este Catálogo, publicado por iniciativa de nossos colegas brasileiros, é particularmente atual, quando o BRICS, jovem fórum internacional que cresce dinamicamente, firma-se cada vez mais como foco de atenções da comunidade internacional. O Catálogo contém referências das obras-primas da Literatura, patrimônio cultural universal e objeto de orgulho de nossos povos, que demonstram claramente a extraordinária diversidade de culturas e tradições históricas de nossos países. As referências bibliográficas de obras de grande envergadura nas áreas de História, Economia, Sociologia e Política ajudarão a entender de forma mais profunda e precisa o trajeto histórico que cada um de nossos países percorreu e também o caminho que seguirá no futuro. Estou convencido de que publicações do gênero do Catálogo Bibliográfico passarão a ser importantes fontes de informação para os povos do BRICS, promovendo sua aproximação mútua. (Catálogo BRICS, 2011, p. 169; Tel. nº 748/2011, de Brasemb Moscou)¹⁴.

¹⁴ Disponível igualmente no portal do MID: <<http://www.mid.ru/brics.nsf>>. Acesso em: 13 nov. 2013.

4.2 Repercussão no meio acadêmico: BPC, IRI/PUC-Rio e IRBr

A repercussão favorável dos Catálogos pode ser aferida pelos telegramas e mensagens eletrônicas expedidas de várias embaixadas e consulados-gerais (Nova Délhi, Mumbai, Pretória, Cidade do Cabo, Pequim, Xangai, Moscou, Londres, Manila, Cingapura, Praia, São Tomé, Adis Abeba, Delegações junto à ONU, UNESCO, etc.), em que se solicitam mais exemplares para encaminhamento a instituições acadêmicas e órgãos públicos daquelas cidades. No Brasil, os escritórios de representação do MRE também solicitaram exemplares adicionais para encaminhamento a universidades e outras instituições: UnB, UniCEUB, UFPE, UFRG, USP, Unicamp, FAAP, UFRJ, Centro de Pesquisa BRICS e PUC/Rio, entre outras.

Um dos depoimentos que ilustram a importância desse gênero de publicação para o meio acadêmico é o da Dra. Adriana Erthal Abdenur – Coordenadora-Geral do BRICS Policy Center (BPC) e Professora do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio – ao comentar que considera a bibliografia do Catálogo BRICS indispensável, tanto para a agenda internacional de pesquisa sobre os BRICS, quanto para a formulação de políticas baseadas em uma compreensão mais aprofundada das questões domésticas e internacionais dos cinco países, e do agrupamento como um todo. Nas suas palavras:

O Catálogo ajuda a preencher a lacuna entre as mudanças no cenário internacional, sobretudo as diversas iniciativas de cooperação entre os BRICS, e a acessibilidade de textos de qualidade que ofereçam um pano de fundo para a análise de tais iniciativas. Tal lacuna

é particularmente grave no que diz respeito ao conhecimento mútuo da produção acadêmica e especializada de analistas de cada país, pois, até recentemente, grande parte dessa literatura era acessível apenas através de fontes nos países desenvolvidos.

O Catálogo tem uma grande virtude: ao organizar e facilitar o acesso a textos e materiais de diversas origens, ele diversifica as fontes bibliográficas utilizadas na pesquisa. Temos utilizado o Catálogo não apenas nos nossos projetos de pesquisa, mas também como guia de compra de materiais para a biblioteca do nosso Centro. Além disso, tem alimentado os programas das disciplinas sobre o BRICS que oferecemos através do Instituto de Relações Internacionais. Por exemplo, utilizo alguns livros citados no Catálogo na minha disciplina de pós-graduação sobre China (mestrandos e doutorandos) e outros livros nele indicados para desenvolver uma disciplina de graduação sobre o BRICS que será lançada em março de 2013. Portanto, além de instrumento de pesquisa, o Catálogo já tem uma função de capacitação e inovação pedagógica.

Também Danilo Marcondes de Souza Neto, Professor da Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, afirma recomendar o Catálogo para seus alunos que cursam matéria sobre BRICS, pois “muitas vezes o principal entrave é justamente encontrar fontes sobre esses países para que sejam utilizadas em sala de aula ou para elaboração de pesquisas acadêmicas”. Ao comentar sobre a bibliografia indicada no Catálogo, destaca aquelas editadas sem fins comerciais por centros de pesquisa como a Academia Russa de Ciências e a

Academia Chinesa de Ciências Sociais, por não integrarem os acervos das bibliotecas e livrarias do País e pela dificuldade em adquiri-los nos sítios virtuais de vendas de livros.

De fato, a maior parte dos livros referenciados nos catálogos ASA, IBAS e BRICS são estudos publicados localmente, não está acessível nos mercados editoriais dos grandes centros europeus e norte-americanos, não possui tradução para outros idiomas ocidentais e, conseqüentemente, não está disponível nos mercados dos demais países que integram os referidos mecanismos. *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, é emblemático dessa conjuntura: esse clássico das ciências sociais do nosso País, embora traduzido para diversos idiomas, não possui ainda edição em língua inglesa. Nesse campo, como em outros, observa-se uma relação de dependência dos países do Sul em relação ao que é editado e distribuído nos grandes centros do Norte. O público leitor – em especial, seus intelectuais – desconhece, por falta de informação e/ou tradução, o que o “outro” (neste caso, os países dos referidos mecanismos) valoriza e considera “um olhar próprio”.

Sobre essa realidade, o Embaixador Georges Lamazière, ex-Diretor do Instituto Rio Branco (IRBr)¹⁵ comenta que a iniciativa de editar os Catálogos representa uma grande contribuição para a diplomacia cultural e vai ao encontro do papel pretendido pelo Instituto na formação do jovem diplomata brasileiro, preparando-o para confrontar-se com um mundo cada vez mais globalizado e o surgimento de novas parcerias:

15 O Embaixador Georges Lamazière – atualmente, Embaixador do Brasil no Chile – ocupava o cargo de diretor do Instituto Rio Branco enquanto essa monografia era escrita. O cargo de diretor do IRBr é ocupado hoje pelo Embaixador Gonçalo de Mello Mourão.

Como é sabido, os grandes centros universitários estão localizados nos países do primeiro mundo e são eles que produzem parte substantiva da literatura acadêmica do mundo ocidental. No campo das relações internacionais a bibliografia referencial é oriunda, sobretudo, do mundo anglo-saxônico¹⁶.

Nesse contexto, o jovem postulante à carreira diplomática chega ao Instituto impregnado de literatura estrangeira e das análises midiáticas veiculadas pela CNN e BBC, para citar apenas duas grandes cadeias televisivas. O papel do Instituto Rio Branco é o de desconstruir essa formação adquirida pelo “olhar do Ocidente, do Norte”. Dessa forma, pretende-se estimular o aluno a perceber o interesse brasileiro nas Relações Internacionais de forma horizontal, Sul-Sul, e não apenas vertical, ou seja, Norte-Sul.

Segundo o Diretor do IRBr, a necessidade de renovação na formação do diplomata vai no sentido de aprofundar seus conceitos sobre outras culturas, eliminar certos estereótipos recebidos por “terceiros países”, reforçar uma visão mais independente das relações entre países do Sul. Para respaldar esse desafio, Lamazière acrescenta que, por sugestão do Ministro de Estado, foram criadas duas novas cadeiras no Instituto: “Diplomacia e Diversidade Cultural”, que visa familiarizar os novos diplomatas com traços culturais específicos de determinados povos: chinês,

16 Stanley Hoffmann, em ensaio intitulado “An American Social Science: International Relations”, observa que “the field of international relations was dominated by scholars from North America, and especially the United States, in part due to the U.S. dominant global role in post-World War II era. (Foreign-born scholars like Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski, Peter Katzenstein, and the late Ernst Haas are exceptions that support the rule, as each received most if not all of their advanced training in the United States).”

árabe, indiano, do mundo islâmico, entre outros; e “Antropologia da Globalização”, que se propõe a abordar “o olhar do outro” sob o ponto de vista dele.

Observa-se, portanto, que os objetivos pretendidos na elaboração dos Catálogos Bibliográficos coincidem com o escopo dos novos cursos criados pelo Instituto Rio Branco. A exemplo da Coordenadora do BPC, o Diretor do IRBr planeja a aquisição de algumas publicações indicadas nos Catálogos para enriquecer tanto o acervo da Biblioteca do Instituto quanto a grade curricular das novas disciplinas oferecidas a seus alunos.

4.3 Aspectos diplomáticos. Balanço crítico

Entre as dificuldades diplomáticas que surgiram ao longo da elaboração dos Catálogos ASA, IBAS e BRICS, algumas já mencionadas, relacionam-se ainda:

- o fato de não ter sido possível traduzir textos para idiomas de grande importância demográfica, como o árabe, o hindi, o mandarim e o russo, em função de restrições de ordem técnico-financeira;
- a grande presença de obras ligadas à conjuntura política atual em vez de se privilegiarem aspectos mais perenes das culturas nacionais. Exemplo disso encontra-se na seleção de Cabo Verde, Gabão, Líbia (Catálogo ASA, 1. ed.), Zâmbia e, em menor escala, África do Sul. Contudo, considerando-se que alguns países do continente africano tornaram-se independentes há menos de um século e que sua população ainda traz vivas na memória as lutas, as guerras independentistas e a opressão do colonizador, é compreensível que seus representantes tenham

optado por indicar livros que falem de sua história mais recente, reservando para o segmento da Antropologia o relato de sua formação étnica e cultural. O cabo-verdiano Henrique Teixeira Oliveira na introdução do livro *Estudos da História de Cabo Verde* (PEREIRA, 2005) resume esse sentimento:

*Com efeito, o acesso à independência nacional, ao colocar nas nossas mãos os poderes políticos de decisão da práxis coletiva, abriu-nos às possibilidades de aquisição dos instrumentos técnico-científicos e culturais de aceleração do processo histórico fundamental que o colonialismo tinha subjugado – o tempo*¹⁷.

- a hesitação por parte de algumas chancelarias, notadamente a indiana, em apresentar uma relação oficial de livros, para não desagradar diferentes grupos étnico-linguísticos, em uma sociedade que convive com acentuadas características multiétnicas e multilinguísticas;
- em razão da escassez de obras nacionais, a dificuldade para algumas chancelarias de indicarem obras referenciais editadas no país, especialmente, nos campos da sociologia e da economia (Angola, Gabão, Moçambique, Nigéria, Zimbábue, etc.), fazendo-as optar pela indicação de obras de poesia e literatura de ficção para constarem no segmento Cultura e Sociedade (Catálogo ASA). Cabe ressaltar a importância do relato ficcional para a construção de identidade em países de descolonização relativamente recente;

¹⁷ Disponível em: <<http://livroditera.blogspot.com/search/label/DANIEL%20%PEREIRA>>. Acesso em: 13 nov. 2012.

- a dificuldade de catalogação e classificação de certas obras em uma das cinco seções propostas devido à transversalidade dos estudos no campo das ciências humanas. *Um rio chamado Atlântico*, de Alberto Costa e Silva, por exemplo, tangencia as esferas da antropologia, história e sociologia.

Portanto, verifica-se que, no processo de elaboração dos Catálogos, prevaleceu por parte do Diretor do DMR a vontade de dialogar com seus homólogos, contornar obstáculos e acomodar diferenças culturais, ainda que em detrimento de um padrão metodológico ideal ou do estrito espírito acadêmico. Dessa forma, o lado brasileiro aceitou pesquisar e complementar seleções estrangeiras encaminhadas sem resenhas ou dados biográficos, bem como acatar indicações de obras de ficção em outros segmentos. A chancelaria do Egito (Catálogo ASA), por exemplo, ainda sob o governo de Mubarak, evitou publicações sobre política e sociologia, preferindo indicar livros que fossem representativos da literatura e da cultura nacionais.

Do mesmo modo, não se excluiu uma ou outra obra escrita por dirigentes políticos contemporâneos: *The Green Book*, de Muamar Kadafi, estadista líbio de 1969 a 2011 (presente na 1ª edição do Catálogo ASA); *Reproletarización: Nueva clase obrera y desarrollo del capital industrial en Bolivia*, tese universitária do vice-presidente Alvaro Linera García; *Selected Works of Jiang Zemin*, presidente da China de 1993 a 2003; ou *Blanc comme Nègre*, de Omar Bongo, presidente do Gabão de 1967 a 2002.

Em situações específicas, foram feitas concessões diplomáticas com vistas a uma aproximação mútua. Partiu-se da noção de que, em uma iniciativa conjunta entre membros de um mecanismo

político, em pleno exercício da diplomacia cultural, prevalece a busca pelo resultado que acomode diferentes percepções. Ainda que, do ponto de vista acadêmico, nem todos os livros indicados nos Catálogos merecessem necessariamente figurar numa “biblioteca ideal”, em seu conjunto, as obras referenciadas oferecem um painel rico, complexo e, por vezes, surpreendente da produção intelectual dos países que integram os diferentes mecanismos do eixo Sul-Sul (Catálogo ASA, 2009, pp. 19-20).

5. Perspectivas futuras

Desde sua idealização, houve a expectativa de fazer dos Catálogos uma obra em aberto com a possibilidade de os países-membros, em especial os da Cúpula América do Sul e África, aportarem novas contribuições ou dele participarem pela primeira vez, mesmo após sua versão impressa. Nesse intuito, foi disponibilizada uma versão em PDF dessa obra no sítio web do Itamaraty¹⁸, que tem sido objeto de atualização periódica.

Dando seguimento ao projeto do Catálogo ASA, o atual Diretor do DMR, Ministro Flávio Damico, promoveu sua 2ª edição, revista e ampliada (Circel 87543, de 11/10/2012), que foi objeto de lançamento na III Cúpula ASA, realizada em Malabo, na Guiné Equatorial, em fevereiro de 2013. Nessa edição, registra-se a participação de alguns países africanos que estiveram ausentes na 1ª Edição do livro (Mali, Nigéria, República do Congo, República Centro-Africana e Namíbia), e a contribuição complementar de países que já figuravam na versão anterior (África do Sul, Angola,

18 Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/cupula-america-do-sul-2013-africa-asa/america-do-sul-e-africa-um-olhar-proprio>>.

Benin, Chile e Quênia). Num futuro próximo, espera-se contar com a participação de outros países do continente africano – notadamente, Burkina Faso, Burundi, Chade, Comores, Congo, Djibuti, Eritreia, Etiópia, Guiné Equatorial, Guiné, Guiné-Bissau, Gâmbia, Lesoto, Libéria, Madagascar, Maurítânia, Maurício, Níger, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Serra Leoa, Seychelles, Somália, Suazilândia, Sudão, Togo e Uganda – sempre com vistas a enriquecer a versão virtual do Catálogo e, paralelamente, reforçar o diálogo intercultural no âmbito daquele mecanismo.

5.1 Diplomacia cultural e cooperação Sul-Sul

O exercício da diplomacia cultural é parte fundamental dessa iniciativa editorial. Entre os mecanismos e agrupamentos que fazem parte do DMR, a ASA é aquele que engloba alguns dos países de mais baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do mundo. Grande parte dos Estados-membros da parte africana está mais familiarizada com a cooperação vertical, Norte-Sul, em que projetos são estabelecidos segundo as diretrizes dos países desenvolvidos, sem levar em conta as realidades do país receptor (tradições, mecanismos de poder, características intrínsecas). Reconhecer as diferenças culturais no exercício das relações entre países pode fazer a diferença entre o êxito e o fracasso na cooperação internacional, conforme contextualizado no art. 18 do Plano de Ação que acompanha a Declaração Universal sobre Diversidade Cultural:

It is fundamentally important that development policies protect and encourage strategies based on cultural pluralism and diversity. A failure to connect development

to the cultural environment and heritage of a community or region can result in development failure. Development processes which are not founded upon local knowledge and “ways of being” counteract sustainability by relying on external models and methods which may be inappropriate to the local cultural landscape. (UNESCO, 2002, p. 52).

No âmbito da Cúpula ASA, ressalta-se a importância do conhecimento mútuo para a construção de confiança entre interlocutores e o desenvolvimento de capacidade para a cooperação horizontal. Conceitos como cooperação Sul-Sul e cooperação técnica com transferência de tecnologia ainda são incipientes nas relações bilaterais entre alguns daqueles Estados. Nesse contexto, um projeto cultural aberto à participação de todos, que vise a uma maior aproximação e conhecimento da produção intelectual entre os novos parceiros internacionais, ajuda a criar um clima mais propício para uma coordenação política e comercial, ao consolidar os novos laços que se vão estabelecendo.

Do mesmo modo, os foros IBAS, ASPA e BRICS – onde os recursos destinados à consolidação desses agrupamentos são mais abundantes – têm muito a se beneficiar do exercício da diplomacia cultural Sul-Sul. O acesso a uma bibliografia referencial no campo da literatura de ficção e das ciências humanas para conhecer o “outro” – sob o ponto de vista da narrativa endógena –, reforça a valorização do patrimônio cultural de cada país-membro e estimula o interesse mútuo. Paralelamente, cria um ambiente propício para o comércio e a abertura de vias de diálogo político entre os membros daqueles

grupos. Em 1985, no cinquentenário da fundação do British Council, Sir Anthony Parsons, que havia sido o representante permanente da Grã-Bretanha nas Nações Unidas entre 1979 e 1982, já defendia essa posição:

If you are thoroughly familiar with someone else's language and literature, if you know and love his country, its cities, its arts, its people, you will be instinctively disposed, all other things being equal or nearly equal, to buy goods from him rather than from a less well known and well liked source, to support him actively when you consider him to be right and to avoid punishing him too fiercely when you regard him as being in the wrong. (apud RIBEIRO, 2011, p. 76).

5.2 Tradução de obras de referência

Sabe-se que o mercado editorial no mundo ocidental está fortemente dominado pelo que é produzido, editado e traduzido em língua inglesa. O *Index Translationum*¹⁹ – banco de dados sobre o fluxo de tradução mundial coletado pela UNESCO, a partir de informações fornecidas pelas bibliotecas nacionais dos países-membros – confirma essa realidade. De acordo com o *Index*, entre 1970 e 2011 foram traduzidos mais de 2,1 milhões de títulos no mundo, sendo metade referente à literatura de ficção: as traduções do inglês saltaram de 45% para 59% do total de livros. No Brasil, entre 2000 e 2011 foram traduzidas 3.414 obras, sendo 65% do

19 O *Index Translationum* – criado em 1932, é um banco de dados atualizado regularmente, que contém informações bibliográficas cumulativas dos livros traduzidos e publicados em aproximadamente uma centena dos Estados-membros da UNESCO desde 1979 e totaliza mais de 2.000.000 entradas em todas as disciplinas: literatura, ciências sociais e humanas, ciências naturais e exatas, arte, história e assim por diante. Disponível em: <http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL_ID=7810&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Acesso em: 13 nov. 2012.

inglês. Fazer frente a essa realidade é um desafio para os países cujos idiomas oficiais não figuram entre as línguas ditas “centrais”²⁰.

5.2.1 Parcerias de divulgação: MRE, Funag, MinC, iniciativa privada

A divulgação da língua portuguesa, bem como de clássicos da literatura brasileira no exterior, é uma das atribuições do Departamento Cultural (DC) do MRE. Há vários exemplos de livros de autores nacionais consagrados que foram traduzidos e editados no exterior com a intermediação das embaixadas brasileiras em capitais como Buenos Aires, Berlim, Paris, Roma e Nova Délhi, entre outras. Atualmente, o DC, em parceria com a Fundação Biblioteca Nacional, está empreendendo uma nova cruzada em prol da internacionalização da literatura brasileira, por meio da tradução e reedição de autores clássicos com obras em domínio público (Circotel 87305, de 18/9/2012). O DC planeja utilizar parte dos seus recursos para estimular a tradução de obras literárias brasileiras em países do BRICS. As editoras locais interessadas receberiam US\$ 8.000 (oito mil dólares) para a primeira tradução de uma obra, ou US\$ 5.000 (cinco mil dólares) no caso de uma segunda ou demais edições, com o compromisso contratual de efetivamente publicar a obra após sua tradução²¹.

20 Para L. J. Calvet (professor de sociolinguística da Universidade de Provence) – estudioso da problemática da tradução e as relações entre os idiomas – há uma galáxia de línguas, tendo no centro uma língua “hipercentral”, o inglês, pivô do conjunto do sistema, cujos locutores têm forte tendência ao monolinguismo. Em volta dessa língua hipercentral gravitam uma dúzia de línguas “supercentrais” (espanhol, francês, híndi, árabe...), cujos locutores, quando adquirem uma segunda língua, aprendem seja o inglês seja uma língua do mesmo nível, ou seja, “supercentral”. Essas por sua vez são pivô de gravitação de 100 a 200 línguas centrais ao redor das quais gravitam de 6 a 7 mil línguas periféricas. Calvet antevê uma transformação no panorama atual, pois, segundo ele, há uma tendência do inglês se subdividir em vários dialetos. (Tradução e adaptação da autora.)

21 Informação concedida em entrevista com o Ministro George Firmeza, em 3 de dezembro de 2012.

De acordo com o Ministro George Firmeza, Diretor do DC, divulgar principalmente os clássicos da nossa literatura em mandarim, hindi/sânscrito ou russo, em parceria com editoras dos países do BRICS, seria uma forma de penetrar naqueles mercados editoriais sem depender da intermediação de terceiros países. Ao mencionar os Catálogos, que em sua opinião “constituem ferramentas de extraordinária utilidade, funcionando como antenas para orientar o avanço da diplomacia cultural brasileira”, Firmeza sugere, como desdobramento daquela iniciativa, que nos próximos volumes pudesse ser cogitada a hipótese de uma escolha temática, tais como volumes dedicados integralmente à literatura contemporânea dos cinco países.

A estratégia de ampliar a presença da cultura brasileira nos BRICS é uma forma proativa de o MRE – em parceria com a Funag, o MinC e a iniciativa privada – aproveitar o momento de crescimento do fluxo de negócios no eixo Sul-Sul e a sinergia que a sigla desperta na mídia internacional. Pois, conforme mencionado pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Antonio de Aguiar Patriota, em seu discurso de abertura do Seminário “Os BRICS e o Sistema de Solução de Controvérsias da OMC”:

Falar dos BRICS é falar em superlativos. Tomados em seu conjunto, os países que compõem o grupo abrigam 40% da população mundial, ocupam um quarto do território do Planeta e respondem por um quarto da economia mundial. Além dos Estados Unidos, quatro dos cinco BRICS são os únicos países a combinarem simultaneamente território superior a dois milhões de quilômetros quadrados, população acima de 100 milhões

de habitantes e PIB nominal superior a US\$ 1 trilhão. Segundo projeções do FMI, os países do BRICS deverão contribuir com cerca de 56% do crescimento do PIB mundial em 2012. (Nota à Imprensa 247, de 10 de outubro de 2012).

Outra iniciativa inspirada na publicação dos Catálogos é a possibilidade de a Funag vir a estabelecer convênios ou memorandos de entendimento com instituições similares nos países BRICS – eventualmente, ASA e ASPA – visando, principalmente, à tradução e à edição de obras referenciais no campo das ciências humanas, com o intuito de “dar continuidade à política de conhecer melhor os países por meio de sua produção intelectual” (PIMENTEL, 2012)²².

Em 2012, a Fundação firmou um Protocolo de Intenções com o Centro de Pesquisa da Academia Eslovena de Ciências e Artes (ZRC SAZU) (Brasemb Liubliana Tel. 668, de 16/10/2012), cujo projeto inicial de cooperação é a tradução de um livro de História do Brasil para o esloveno e, reciprocamente, um de História da Eslovênia para o português (Brasemb Liubliana Tel. 90, de 30/10/2013). Também firmou instrumento semelhante com a Universidade de Bolonha, na Itália (Brasemb Roma Tel. 1233, de 14/10/2012); esses dois Protocolos são os primeiros do gênero firmados entre a Funag e uma instituição estrangeira. De acordo com o Embaixador Pimentel, eles poderiam servir de referência para futuros convênios a serem pactuados com instituições chinesa²³, indiana, russa ou sul-africana.

22 Informação concedida a autora em entrevista com o então Presidente da Funag, Embaixador José Vicente de Sá Pimentel, em 4 de dezembro de 2012.

23 Em 28 de maio de 2014, no Palácio Itamaraty de Brasília, o atual presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima, e o vice-presidente dos Institutos

Em termos de literatura, o apoio dado pelo DC às feiras de livros (em parcerias *ad hoc* com a Biblioteca Nacional, Câmara Brasileira de Livros e o Sindicato Nacional de Editores de Livros) tem sido fundamental para fomentar o interesse da iniciativa privada na tradução e publicação de obras brasileiras no exterior. Tanto a Feira de Bogotá, em 2012, quanto a de Frankfurt, em 2103, são exemplos exitosos da presença brasileira em eventos desse tipo. Nos dois anos que antecederam a Feira de Frankfurt, por exemplo, foram traduzidas para o idioma alemão mais de 200 obras de autores nacionais. Cabe ainda mencionar que, em 2014, o Brasil será o país homenageado nas feiras do livro de Caracas, Bolonha (a maior do mundo no gênero infanto-juvenil), Buenos Aires (que terá como foco a cidade de São Paulo) e a de Gotemburgo (a mais prestigiosa da Escandinávia). Em 2015, o País será homenageado no Salão do Livro de Paris. Todos esses eventos serão organizados conjuntamente pelo MRE e o MinC (FIRMEZA, 2014).

Projetar eventos como feiras de livros em países emergentes, populosos e com crescente importância no cenário mundial – como o BRICS – alinha-se com a política de encontrar novos mercados para os produtos brasileiros e, em contrapartida, mostrar os avanços sociais conquistados nas últimas décadas como atrativo de investimento, conforme exposto em outra parte do discurso do Chanceler brasileiro, citado acima:

Os avanços sociais alcançados no Brasil pela via da implementação de políticas inclusivas ao longo da

Chineses para as Relações Internacionais Contemporâneas (CICIR), Yuan Peng, assinaram um Memorando de Entendimento que prevê parceria e cooperação na promoção de eventos conjuntos e na tradução e publicação de livros e textos relacionados à política exterior dos dois países. Disponível em: <http://funag.gov.br/pt_br/destaques/314-funag-e-institutos-de-pesquisas-chineses-firmam-parceria>. Acesso em: 29 maio 2014.

última década levaram à conformação de uma ampla classe média no País, integrada por mais de 100 milhões de consumidores. Se esse segmento formasse uma unidade independente, estaria entre os 20 países com maior poder de consumo no mundo. São números que explicam o crescente interesse pelo mercado brasileiro. Desnecessário frisar que se trata de valiosa moeda de troca em negociações comerciais que decidirmos emprender.

[...] Juntamente com os demais países que integram o BRICS, o Brasil tem dado sua contribuição para a retomada do crescimento do comércio internacional e, por essa via, mitigar os efeitos da crise e criar condições para que seja superada. Em termos globais, o comércio Sul-Sul tem crescido em ritmo superior ao dos fluxos tradicionais Norte-Norte e Norte-Sul: segundo a UNCTAD, 19% anuais em média, entre 2001 e 2010, enquanto o comércio mundial cresceu 12% em média no mesmo período. No Brasil, 59% das exportações nacionais destinam-se a países em desenvolvimento e 51% das importações provêm desse grupo de países. (Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, em 10/10/2012).

O texto acima se refere ao campo da promoção comercial, podendo igualmente ser aplicado à política de divulgação cultural no exterior e, por extensão, à de divulgação de obras brasileiras prioritariamente nos países BRICS. De fato, entende-se que o livro produzido industrialmente seja um produto cultural com características específicas, pois, além de carregar o valor da dimensão intangível (a criação intelectual, o conteúdo), é

também um produto comercial, cuja cadeia de produção envolve uma série de profissionais e empresas²⁴.

6. Conclusão

A iniciativa de elaboração de Catálogos Bibliográficos no interior de mecanismos de cooperação Sul-Sul, como a ASA, IBAS e BRICS, trouxe benefícios *per se* como o exercício do diálogo intercultural e da diplomacia cultural. Os entendimentos em torno de suas edições demonstraram que é possível superar desafios de natureza política e cultural em prol de um objetivo específico: o de países do eixo Sul-Sul apresentarem lista de livros referenciais para um melhor conhecimento do seu país quanto a sua formação humana, histórica, política, econômica e social, e também os clássicos de sua literatura ficcional.

As bibliografias contidas nos Catálogos são uma mostra da diversificada e, em muitos casos, inédita produção intelectual dos países daqueles mecanismos no campo das ciências humanas. Sua publicação foi uma oportunidade para os países da África, da América do Sul e do BRICS de divulgarem o “olhar próprio”, ou seja, o ponto de vista dos pesquisadores e escritores nacionais de cada país. Os Catálogos despertaram interesses recíprocos de maior conhecimento entre os países-membros; tiveram por finalidade oferecer um contraponto à visão estereotipada, às análises preconceituosas e informações distorcidas frequentemente divulgadas

²⁴ Em estudo publicado pelo BNDES, quanto à produção do livro, pode-se dizer, sinteticamente, que a cadeia industrial para sua elaboração se inicia na floresta, continua na celulose, nos papéis de impressão e no trabalho gráfico. Essa cadeia envolve muitos profissionais e empresas, desde os autores (criação, pesquisa e direitos autorais), ilustradores, editores, gráficos, distribuidores (que operam no ramo de compra e venda por atacado), até os livreiros (pessoas jurídicas que vendem diretamente ao consumidor) e os crediariastas (pessoas físicas que também vendem diretamente ao consumidor) (SAAB, 2009).

pela mídia. Porém, revelaram igualmente um desconhecimento mútuo sobre o que se produz intelectualmente nos países ditos do Sul. Em levantamento feito nas bibliotecas do IRBr e do MRE²⁵, constata-se uma grande ausência de autores e títulos indicados pelos países da ASA e dos BRICS, sobretudo no campo das ciências humanas. Já em relação à literatura de ficção o panorama é outro, pois um número expressivo de livros indicados nos Catálogos integra o acervo daquelas bibliotecas.

No caso específico do Brasil, os Catálogos serviram para divulgar, junto a organismos governamentais e instituições universitárias dos países-membros da Cúpula ASA e do agrupamento BRICS, uma amostra, ainda que restrita, da produção intelectual nacional pouco conhecida e divulgada naqueles países. Na elaboração dos Catálogos, ao se pesquisarem em bibliotecas e sítios web (catálogos diversos e/ou livrarias virtuais) obras brasileiras traduzidas para outros idiomas, notou-se a falta de tradução para o inglês de obras consideradas clássicas para o estudo da formação do País, como é o caso já mencionado do livro *Raízes do Brasil*.

Da mesma forma, ficou evidente que as traduções de várias dessas obras consideradas representativas da cultura nacional datam de mais de quarenta anos e suas edições encontram-se, há muito, esgotadas. Um jovem diplomata indiano, chinês, russo ou sul-africano – sem mencionar outros públicos leitores – que queira se aprofundar na temática da formação cultural, humana e social do País, não terá acesso a estudos produzidos por especialistas brasileiros, a menos que domine o português ou, em alguns casos,

25 O levantamento dos livros indicados pelas chancelarias BRICS junto ao acervo das Bibliotecas do IRBr e do MRE foi feito pelo Bibliotecário Marco Aurélio de Paola, em novembro de 2012.

como o livro de Sérgio Buarque de Holanda, o alemão, o francês ou o espanhol.

Constata-se que continua sendo difícil e oneroso traduzir e editar, no exterior, obras da literatura e, mais ainda, pesquisas acadêmicas nacionais, com exceção de alguns estudos produzidos por mestrandos e doutorandos brasileiros em renomados centros universitários do Norte, como Cambridge, Berkeley, Harvard, Oxford, Sorbonne e Yale.

Reconhecendo essa dificuldade, o Departamento Cultural, em parceria com a Fundação Biblioteca Nacional, está empenhado em mobilizar a rede de postos do MRE, especialmente nos BRICS, para estimular a tradução de obras consagradas da literatura nacional. O possível público-alvo justificaria tal empreendimento: nesses países, as tiragens mínimas geralmente excedem as praticadas no Brasil.

Ainda pensando no potencial dos BRICS, o DC, em parceria com a CAPES, está reforçando o número de “leitores” brasileiros (professores de literatura brasileira no exterior) nas universidades daqueles países. Planeja, igualmente, elaborar uma grade curricular básica para o ensino e divulgação da literatura brasileira por parte desses “leitores”, bem como oferecer-lhes os meios para a realização de mesas literárias sobre determinados escritores.

A Funag, por sua vez, conforme mencionado no capítulo anterior, tenciona firmar acordos com entidades similares nos países BRICS para a tradução e coedição de obras no campo das ciências humanas. Essas ações têm por objetivo aproveitar o atual cenário mundial de renovado interesse por tudo que diz respeito

a esse agrupamento e, também, o interesse dos BRICS pela cooperação Sul-Sul, sem a intermediação de terceiros países.

Embora os Catálogos tenham sido idealizados e elaborados no contexto dos mecanismos ASA, IBAS e BRICS, visto constituírem projetos de cunho transversal e favorecerem a diversidade cultural, sua importância extrapola tais agrupamentos. Poder-se-ia dizer, ademais, que os custos financeiros de tais projetos – sintonizados com as diretrizes editoriais da Funag – são pouco relevantes diante dos benefícios que representam tanto para a diplomacia cultural quanto para os objetivos da política externa do MRE no campo da cooperação Sul-Sul. O relançamento do Catálogo ASA na sua III Cúpula (Malabo, fevereiro de 2013) – contendo novas contribuições de países-membros, principalmente do continente africano –, vem reforçar essa afirmativa. Tal experiência poderia vir a ser replicada em outros mecanismos políticos, tais como ASPA, Focalal, Mercosul, Unasul ou, como sugerido pelo Diretor do DC, por grupo formado pelos 12 países emergentes do G-20, como forma de aproximação e maior conhecimento mútuo.

Outros possíveis desdobramentos sublinham a relevância dos Catálogos a partir da análise de suas bibliografias: cogita-se a tradução de um número seletivo de obras entre alguns países-membros; e se planeja a compra de livros sugeridos como leituras essenciais por países ASA e BRICS, para enriquecer o acervo das Bibliotecas do IRBr e do MRE. Assim procedendo, objetiva-se oferecer bibliografia mais diversificada para os cursos de formação de diplomatas do Instituto Rio Branco, principalmente, no tocante às duas novas disciplinas criadas com o intuito de aprofundar o estudo de culturas menos conhecidas no Brasil, ou sobre as quais ainda há muita informação estereotipada e preconceituosa.

Partindo-se do princípio de que o tema cultura pode ser e é tratado de forma transversal no âmbito do Itamaraty, pois a diplomacia cultural respalda e favorece os demais objetivos da política externa brasileira, esta monografia pretendeu apresentar e comentar a trajetória de três projetos editoriais, até certo ponto inéditos e inovadores – idealizados pelo Embaixador Gilberto Moura, quando Diretor do DMR – a começar pelo primeiro, que foi concebido com o objetivo de dinamizar o Grupo de Trabalho sobre Cultura e Educação da Cúpula ASA – mecanismo jovem de grande potencial, mas que ainda exige a superação do desconhecimento mútuo.

O “olhar próprio” como forma de divulgar ao outro o que seus intelectuais escrevem sobre seu país, foi um exercício em vários níveis: técnico, diplomático, político e cultural. A repercussão desse “olhar” não se esgota no presente relato, uma vez que, além de alguns desdobramentos aqui mencionados, poderá produzir efeitos futuros relacionados com a política cultural do MRE, principalmente a que se refere aos países BRICS.

Referências

BRASIL. Ministério da Cultura. *Economia Criativa. Plano da Secretaria da Economia Criativa*. Brasília: MinC, 2011.

CALVET, Jean-Louis. “Mondialisation au filtre des traductions”. In: OUSTINOFF, Michaël; NOWICKI, Joanna (Org.). *Traduction et mondialisation*. Hermès (ISCC), n° 49. Paris: CNRS Editions, 2007. Disponível em: <<http://documents.irevues.inist.fr/handle/2042/24127>>. Acesso em: 5 jan. 2013.

CARNEIRO, Izabel de A. P. P. (Org.). *América do Sul e África: um olhar próprio. Livros para conhecer os dois continentes*. Brasília: Funag, 2009.

_____. *Catálogo Bibliográfico Índia, Brasil, África do Sul*. Brasília: Funag, 2010.

_____. *Catálogo Bibliográfico Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul - BRICS*. Brasília: Funag, 2011.

_____. *América do Sul e África: um olhar próprio. Livros para conhecer os dois continentes*. 2. ed. revista e ampliada. Brasília: Funag, 2013.

CÚPULA ASA. *Declaração de Nueva Esparta. Documento Final da II Cúpula ASA. Plano de Ação do GT de Educação e Cultura*. Ilha de Margarita, Venezuela, setembro de 2009. Disponível em: <<http://asasummit.itamaraty.gov.br/grupos-de-trabalho/cultura-e-educacao/plano-de-acao/view>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

HOFFMAN, Stanley. "An American Social Science: International Relations". *Daedalus Journal of the American Academy of Arts and Sciences*. Cambridge, v. 106, n. 3. The MIT Press: Summer, 1977. Disponível em: <http://walt.foreignpolicy.com/posts/2011/06/06/is_ir_still_an_american_social_science>. Acesso em: 16 nov. 2012.

MENEZES, Raimundo de. *Dicionário Literário Brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Livros Técnicos e Científicos, 1978.

NYE, Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *Seminário: Os BRICS e o Sistema de Solução de Controvérsias da OMC*. Pronunciamento do Ministro de Estado das Relações Exteriores na Abertura do Seminário. Brasília: MRE/AIG, Nota de Imprensa nº 247, de 10 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

PEREIRA, Daniel A. *Estudos da História de Cabo Verde*. Praia: Comunicações Ltda., 2005. Disponível em: <<http://livroditera.blogspot.com/search/label/DANIEL%20a.%PEREIRA>>. Acesso em: 13 nov. 2012.

PENJON, Jacqueline; QUINT, Anne Marie. “L’image du Brésil au travers des traductions littéraires”. In: PARVAUX, Solange; REVEL-MOUROZ, Jean (Coord.). *Images réciproques du Brésil et de la France / Imagens recíprocas do Brasil e da França*. Edição bilíngue francês-português. Paris: Institut des Hautes Études de l’Amérique Latine (IHEAL), coll. Travaux et Mémoires de l’IHEAL, n. 46, Série Thèses et Colloques, n. 2, 1991, Tome II, pp. 631-641.

RIBEIRO, Edgard Telles. *Diplomacia Cultural: seu papel na Política Externa Brasileira*. Brasília: Funag, 2011.

SAAB, William G. Lopes. *Cadeia de comercialização de livros: situação atual e propostas para desenvolvimento*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/relato/rel-livr.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2013.

SANYAL, Sovon. *Universalism of Tagore: The Specificities of Portuguese Reception*. PARABAAS, 2009. Disponível em: <www.parabaas.com/rabindranath/articles/pSovon.html>. Acesso em: 19 nov. 2012.

SEGALA, Amos (Coord.). *Litterature Latino-Américaine et des Caraïbes du XXe. Siècle: théorie et pratique de l'édition critique*. Roma: Bulzoni Editore; Nanterre: Asociación ALLCA XX, cop. 1988.

SOUZA, Eneida Maria; MIRANDA, Wander Mello (Org.). *Arquivos Literários*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

TYLOR, Edward B. *Primitive Culture*. (Vol I). 1. ed. 1871. London: John Murray, 1920. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/25176004/Primitive-Culture-Tylor-Edward-Burnett-vol-1>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

UNESCO. *Universal Declaration on Cultural Diversity: A Vision, a Conceptual Platform, a Pool of Ideas for Implementation, a New Paradigm*. Paris: Edition UNESCO, 2002.

_____. *Universal Declaration on Cultural Diversity. A document for the World Summit on Sustainable Development*. Johannesburg, 26 August – 4 September 2002. p. 52. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127162e.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

Entrevistas, comunicações orais, mensagens eletrônicas

ABDENUR, Adriana E. *Repercussão do Catálogo BRICS no meio acadêmico*. BRICS Policy Center/PUC, Rio de Janeiro: 2012. Mensagem eletrônica recebida por <izabel.carneiro@itamaraty.gov.br> em 23 de outubro de 2012.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. *Repercussão do Catálogo BRICS no meio acadêmico*. Department of Politics and International Studies, University of Cambridge, United Kingdom, 2012.

Mensagem recebida por <izabel.carneiro@itamaraty.org.br> em 10 de dezembro 2012.

FIRMEZA, George T. *Catálogos Bibliográficos no contexto de Mecanismos Inter-regionais*. MRE/DC, Brasília: 2012. Entrevista concedida à autora em 3 de dezembro de 2012. Mensagem eletrônica recebida por <izabel.carneiro@itamaraty.gov.br> em 26 de fevereiro de 2014.

LAMAZIÈRE, Georges. *Catálogos Bibliográficos no contexto de Mecanismos Inter-regionais*. IRBr, Brasília: 2012. Entrevista concedida à autora em 22 de outubro de 2012 e mensagens eletrônicas recebidas por <izabel.carneiro@itamaraty.gov.br> em 29 de outubro de 2012.

PIMENTEL, José V. de Sá. *Catálogos Bibliográficos no contexto de Mecanismos Inter-regionais*. Brasília: Funag, 2012. Entrevista concedida à autora em 4 de dezembro de 2012.

Expedientes do MRE

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Circular Telegráfica 56648, de 4/11/2005.

_____. Circular Telegráfica 64385, de 31/5/2007.

_____. Circular Telegráfica 65258, de 5/9/2007.

_____. Circular Telegráfica 65337, de 11/9/2007.

_____. Circular Telegráfica 68969, de 25/7/2008.

_____. Telegrama de Brasemb Moscou 428, de 18/4/2011.

BRASIL. Circular Telegráfica 87543, de 11/10/2012.

_____. Circular Telegráfica 87305, de 18/9/2012.

_____. Telegrama de Brasemb Roma 1233, de 14/10/2012.

_____. Telegrama de Brasemb Liubliana 668, de 14/10/2012.

_____. Telegrama de Brasemb Liubliana 90, de 30/11/2013.

Nota Verbal da Embaixada da Tunísia 514, de 27/8/2008.

Nota Verbal da Embaixada da Argélia 5, de 4/9/2008.



TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO EM POSTOS NO EXTERIOR. ESTUDO DE CASOS

João Eduardo Gonçalves da Silva

Sumário: 1. Introdução. 2. Conceitos aplicados à Segurança da Informação. 3. Estudo de Casos. 4. Propostas para incrementar a Segurança da Informação. 5. Conclusão. Referências. Anexo.

1. Introdução

A Segurança da Informação é um conceito percebido por muitos como algo distante do seu cotidiano. A ideia do emprego de equipamentos e sistemas, usados para bloquear uma eventual invasão virtual de criminosos cibernéticos, sempre está associada a equipes especializadas da área de Tecnologia da Informação (TI), que se comunicam com jargões quase incompreensíveis aos não iniciados na área. Observa-se, contudo, que um número considerável de incidentes de segurança é originado, não só por usuários comuns de computadores pessoais (PC), mas também

por aqueles cujo ofício não requer primariamente o uso dessas máquinas, como os gestores responsáveis por recursos humanos e por políticas administrativas e financeiras que, de forma direta ou indireta, podem contribuir para o comprometimento de dados, muitas vezes sigilosos, disponibilizados em Redes Corporativas.

Definição compreensiva de Filho (2004) sobre Segurança da Informação detalha:

Segurança da Informação compreende um conjunto de medidas que visam a proteger e preservar informações e sistemas de informações, assegurando-lhes integridade, disponibilidade, não repúdio, autenticidade e confidencialidade. Esses elementos constituem os cinco pilares da segurança da informação e, portanto, são essenciais para assegurar a integridade e confiabilidade em sistemas de informações. Nesse sentido, esses pilares, juntamente com mecanismos de proteção, têm por objetivo prover suporte à restauração de sistemas de informações, adicionando-lhes capacidades de detecção, reação e proteção. Os componentes criptográficos da segurança da informação tratam da confidencialidade, integridade, não repúdio e autenticidade. Vale, no entanto, ressaltar que o uso desses pilares é feito em conformidade com as necessidades específicas de cada organização. Assim, o uso desses pilares pode ser determinado pela suscetibilidade das informações ou sistemas de informações, pelo nível de ameaças ou por quaisquer outras decisões de gestão de riscos. Perceba que esses pilares são essenciais no mundo atual, onde se tem ambientes de natureza pública e privada conectados a nível global. Dessa forma, torna-se necessário dispor de uma estratégia, levando em conta os pilares acima mencionados, a fim de compor

uma arquitetura de segurança que venha unificar os propósitos dos cinco pilares.

Neste contexto, as organizações e, mais amplamente, os países incluem em suas metas:

- Forte uso de criptografia;
- Incentivo à educação em questões de segurança;
- Disponibilidade de tecnologia da informação com suporte à segurança;
- Infraestrutura de gestão de segurança;
- Disponibilidade de mecanismos de monitoramento de ataques, capacidade de alerta e ações coordenadas.

São vários os fatores que podem comprometer a Segurança da Informação e este trabalho vai analisar a situação encontrada em três grandes Postos no exterior, localizados em diferentes continentes, em que a causa de suas dificuldades não se deveu, a princípio, a ataques diretos de *hackers*, mas a deficiências originadas na falta de políticas de segurança, na carência de critérios adequados para a contratação de funcionários de TI, na inexistência de preparação e valorização profissional e na ausência de conscientização dos usuários sobre fatos, tais como: um arquivo digital com conteúdo sigiloso equivale ao documento impresso, com teor classificado, que ainda é encontrado circulando nos corredores do Itamaraty. O estudo contempla, então, tema atual e recorrente de casos reais de quebra de segurança da informação – concretos e/ou potenciais – e como objetivo propõe medidas, visando o aumento da segurança e ao mesmo tempo a redução do risco de novos incidentes, sempre buscando centralizar a discussão

em questões não necessariamente tecnológicas e assim evitar linguagem excessivamente especializada.

Torna-se relevante tratar de incidentes de segurança por um prisma mais humano, abordando temas que tem pouco a ver com o enfoque técnico, porque dessa forma será possível inculcar ao leitor a noção de que, mesmo sem ter uma formação em TI, qualquer um pode ajudar a evitar a ocorrência de problemas nessa área.

A Norma ABNT NBR ISO 27001: 2006 (Tecnologia da informação – Técnicas de segurança – Sistemas de gestão de segurança da informação – Requisitos), que balizou esta pesquisa, elenca os objetivos que devem ser observados e podem influenciar na ocorrência de eventos:

- a) política de segurança;
- b) organização da segurança da informação;
- c) gestão de ativos;
- d) segurança em recursos humanos;
- e) segurança física e do ambiente;
- f) gerenciamento das operações e comunicações;
- g) controle de acessos;
- h) gestão de incidentes de segurança da informação;
- i) gestão da Continuidade do negócio;
- j) conformidade.

O Anexo A deste estudo traz tabela com informações detalhadas sobre as diretrizes indicadas acima.

Esta monografia foi baseada, principalmente, em experiência pessoal, observada em mais de doze anos de serviço em Postos no exterior, sempre na área de TI, com o subsídio teórico de autores especializados nos temas tratados.

2. Conceitos Aplicados à Segurança da Informação

Neste capítulo serão apresentados conceitos que, indispensáveis ao entendimento abrangente deste estudo, ajudarão o leitor a melhor compreender as razões, consequências e resoluções dos incidentes de Segurança da Informação. Eles estão dispostos na ordem em que aparecem no texto.

2.1 Tecnologia da Informação

O termo Tecnologia da Informação ou TI é usado para se referir a toda uma atividade. Em realidade, Tecnologia da Informação é o uso de computadores e programas para gerenciar a informação. Em algumas empresas, isso é chamado de Serviços de Gerenciamento de Informação ou simplesmente de Serviços de informação. No MRE, a Divisão de Informática é a responsável por armazenar a informação, protegê-la, processá-la, transmiti-la (via telegramas, por exemplo) e por recuperá-la quando necessário.

Para desenvolver as complexas funções de TI requeridas nos dias de hoje, são necessários computadores (estações de trabalho), servidores, sistemas de gerenciamento de base de dados, criptografia, dentre outros.

2.2 Rede Corporativa

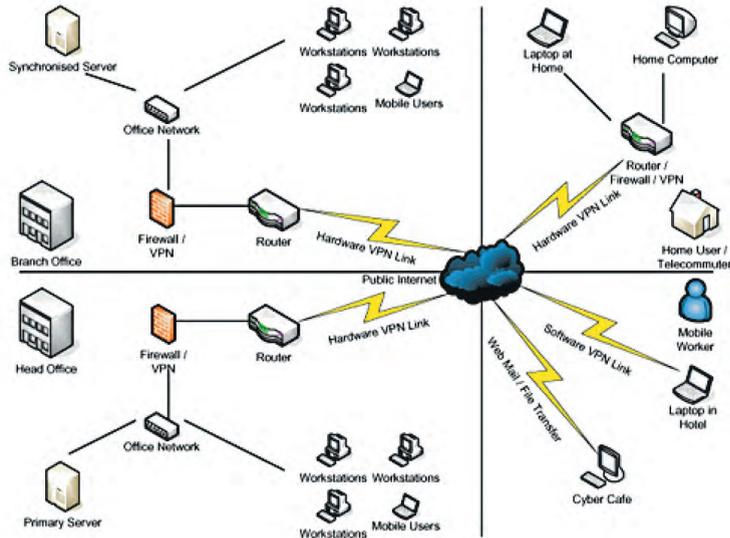
Uma rede corporativa, ou rede de área corporativa (CAN), é uma rede de computadores feita com a interconexão de redes de área local (LAN) dentro de uma área geográfica. O Itamaraty possui uma CAN em fase de implantação: a Rede Mundial Itamaraty, que terá como área geográfica todos os países mundo. De acordo com verbete encontrado na Diplopédia (enciclopédia virtual corporativa do MRE):

A Rede Mundial Itamaraty é o projeto de infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) que viabilizará a oferta dos serviços de TIC providos pela DINFOR com qualidade homogênea e elevado grau de disponibilidade em qualquer ponto da rede do MRE (Secretaria de Estado, Postos e Escritórios de Representação).

Os equipamentos de rede (*switches*, *firewalls* e roteadores, por exemplo) e os meios de transmissão (fibra óptica, cabo *ethernet*, satélite, etc.) são ou de propriedade da empresa, universidade ou governo, ou contratados de prestadores de serviço.

A figura 1 ilustra um exemplo de topologia de uma rede corporativa.

Figura 1 – Exemplo de Rede Corporativa



Fonte: Internet

2.3 Hacker

Hacker é um entusiasta da área de TI, comumente definido como aquele usuário de computador que tenta ganhar acesso não autorizado a sistemas proprietários, não só com intenções criminosas, mas também como forma de exibicionismo ou como prova de conceito. É nesse contexto que o mesmo será referido neste trabalho.

2.4 Domínio

O “Domínio” frequentemente é usado como sinônimo de “nome de domínio”, mas também tem uma definição específica em redes locais de computadores.

Um domínio contém um grupo de computadores que pode ser acessado e administrado por um conjunto de regras comum a todos. Por exemplo, uma instituição pode requerer que todos os computadores locais estejam conectados em rede no mesmo domínio, de tal forma que cada computador seja gerenciado por um servidor central e todos se comuniquem entre si. O estabelecimento de um domínio também pode impedir que tráfego externo de dados acesse computadores dentro da rede, o que adiciona um nível extra de segurança. O domínio pode ou não ser protegido por senhas e, uma vez conectado ao domínio, um usuário pode ver outros computadores dentro daquele domínio e explorar os arquivos e pastas compartilhados nos sistemas conectados.

2.5 Dispositivos e Soluções de Segurança: *Firewall, Proxy e Antivírus*

Existem muitos dispositivos que conferem maior segurança e controles às redes de computadores, pois não se pode pensar em prover um mesmo nível de proteção à rede corporativa de uma pequena empresa, por exemplo, ao que é necessário em uma grande instituição financeira. Existem, contudo, dispositivos que são considerados básicos para o gerenciamento e proteção de redes de computadores e esses têm em comum o fato de serem soluções usadas para elevar os níveis de segurança contra ataques internos ou externos.

Com a tendência de convergência tecnológica atual, essas soluções já podem até ser encontradas integradas em um único dispositivo, mas, com a finalidade de se ter uma visão geral, *grosso modo* pode-se dizer que, o antivírus, responsável pela proteção em

nível de computador, servidor, ou serviço (por exemplo, correio eletrônico), o *proxy*, que dentre outras funcionalidades, tem a função de controlar o conteúdo do que circula na rede e do que é acessado e o *firewall*, que oferece uma proteção perimetral, bloqueando acessos externos indevidos, são o que há de mais fundamental como dispositivos e soluções de segurança.

2.6 Servidor

Para que se tenha um domínio, é necessário que se tenha ao menos um servidor – um tipo de computador mais robusto do que um computador pessoal, que manterá e controlará vários serviços de rede, como autenticação de usuários, impressão, DNS (serviço que permite que o endereço que o usuário digita em seu navegador seja localizado na Internet), controle de acesso e muitos outros.

Dependendo do tamanho da rede, mais servidores podem ser adicionados ao domínio, seja para oferecer redundância em caso de pane, ou para melhor distribuir a carga dos serviços entre vários servidores.

2.7 Ativos de Rede: *Switches* e Roteadores

Chamam-se de ativos de rede os equipamentos que fornecem a infraestrutura requerida para dar o suporte às aplicações de comunicação de dados em uma organização.

O *switch* é um dispositivo de *hardware* que interconecta múltiplos computadores dentro de uma LAN. Os *switches* de rede são muito parecidos com *hubs* de rede, mas um *switch* geralmente contém mais inteligência (e uma faixa de preço maior) do que um *hub*. Diferentemente dos *hubs*, os *switches* são capazes de

inspecionar pacotes de dados quando eles são recebidos e de determinar a origem e o dispositivo de destino de cada pacote, encaminhando-os apropriadamente. Ao entregar mensagens somente aos dispositivos conectados a que se destinam, o *switch* de rede preserva largura de banda e geralmente oferece melhor desempenho que um *hub*.

O roteador é um equipamento designado para conectar duas redes, frequentemente sobre grande distância. Ele interpreta um ou mais protocolos de rede, como o IP, aceita pacotes de dados em pelo menos duas interfaces e encaminha os pacotes de uma interface para outra. Pode ser programado para filtrar determinados pacotes e, dinamicamente, modificar a rota pela qual os pacotes são direcionados.

Mais do que simplesmente prover conectividade aos dispositivos de rede, atualmente os *switches* e roteadores constituem o centro nervoso dos sistemas de Tecnologia da Informação. É função desses equipamentos garantir o bom desempenho, a segurança, a confiabilidade, a disponibilidade e a flexibilidade exigidos pelas modernas aplicações de rede.

2.8 Protocolos de Rede

Um protocolo de rede define regras e convenções para a comunicação entre os dispositivos de rede. Todos os protocolos de redes de computadores geralmente usam técnicas de comutação de dados para enviar e receber mensagens na forma de pacotes.

Os protocolos incluem mecanismos para que os dispositivos identifiquem e façam conexões entre eles, bem como regras de formatação, que especificam como os dados são empacotados

em mensagens enviadas e recebidas. Alguns protocolos também suportam a confirmação do recebimento das mensagens e a compressão de dados, designadas para comunicações de rede confiável e/ou de alto desempenho. Centenas de diferentes protocolos de redes de computadores foram desenvolvidos e, cada um, destinado a propósitos e ambientes específicos como, por exemplo, o IP para uso na Internet.

2.9 Voz sobre IP (VoIP)

É uma tecnologia que permite que chamadas telefônicas sejam feitas sobre redes de computadores, como a Internet. A tecnologia VoIP converte sinais analógicos de voz em pacotes digitais de dados e permite a transmissão bilateral de conversas, usando o Protocolo de Internet (IP) em tempo real.

Ligações VoIP podem ser feitas na Internet usando um provedor de serviços VoIP e um computador padrão com sistema de áudio. Alternativamente, alguns provedores de serviço suportam VoIP através de telefones comuns, que usam adaptadores especiais para se conectarem a uma rede de computadores.

Essa tecnologia oferece uma economia substancial, se comparada com os custos das ligações tradicionais de longa distância. A principal desvantagem da tecnologia VoIP é uma possibilidade maior de chamadas interrompidas e a qualidade de voz degradada, quando as redes utilizadas estiverem sobrecarregadas, com pouca largura de banda disponível.

2.10 Computação em Nuvem

Computação em nuvem (*cloud computing*) se refere a aplicações e serviços oferecidos pela Internet. Esses serviços são proporcionados a partir de Centrais de Dados (*Data Centers*) espalhados por todo o mundo, que coletivamente são chamadas de “nuvem”. Essa metáfora representa a natureza intangível e ao mesmo tempo universal da Internet.

A ideia de “nuvem” simplifica as muitas conexões de rede e sistemas computacionais envolvidos nos serviços *on-line*. Na realidade, muitos diagramas de rede usam a imagem de uma nuvem para representar a Internet. Isto simboliza o amplo alcance da Internet, enquanto reduz a sua complexidade. Qualquer usuário com uma conexão de Internet pode acessar a “nuvem” e os serviços que ela provê. Uma vez que esses serviços estão frequentemente conectados, os usuários podem compartilhar informações entre múltiplos sistemas e com outros usuários.

Exemplos de computação em nuvem incluem serviços de *backup on-line*, serviços de redes sociais, como o *Facebook* e serviços de dados pessoais, como o *MobileMe* da Apple. Computação em nuvem também inclui aplicações *on-line*, como aquelas oferecidas pelos Serviços *On-line* da *Microsoft*. Serviços de *hardware*, como servidores redundantes e páginas de Internet espelhadas, também são exemplos de computação em nuvem.

3. Estudo de Casos

Incidentes de segurança ocorridos em três grandes Postos no exterior serão descritos neste capítulo. Esses casos, toda a

sua evolução e resolução foram acompanhados pessoalmente, daí terem sido escolhidos para este estudo. Muito dos fatores de risco detalhados são, ainda hoje, observados em diversos outros Postos já visitados.

3.1 Posto “A”

As Verificações de controle de todos os candidatos a emprego, fornecedores e terceiros devem ser realizadas de acordo com as leis relevantes, regulamentações e éticas, e proporcionalmente aos requisitos do negócio, à classificação das informações a serem acessadas e aos riscos percebidos (ABNT NBR ISO/IEC 27001: 2006).

No final dos anos 90, o Posto enviou comunicação à SERE solicitando a remoção de funcionário de Quadro, com experiência em áreas específicas de TI. Apurou-se posteriormente que o Auxiliar Administrativo contratado, já havia alguns anos, como responsável pelo Setor de Informática do Posto, levantava dúvidas sobre a sua idoneidade. Suspeitava-se de que o mesmo tinha acesso a informações privadas dos usuários da rede, como as suas mensagens eletrônicas pessoais, valendo-se de privilégios administrativos no sistema. Ademais, o referido funcionário, alegando o baixo salário, trabalhava somente por algumas horas no Posto, exercendo outras atividades remuneradas. Informava que compensava a sua ausência por meio de acesso remoto à rede local, nos horários que lá não se encontrava.

Com a chegada de funcionário do Quadro em outubro de 1999, para tomar o controle e a administração do Setor, o contratado local relutou muito em entregar as senhas administrativas do

domínio do Posto a aquele funcionário e, quando o fez, foi de forma parcial. Em 2000, ainda inconformado com a presença de alguém para supervisioná-lo, o mesmo dirigiu-se à chefia e requereu que o seu salário fosse majorado, ao nível do salário daquele funcionário do Quadro, notificando que, caso o seu pleito não fosse atendido, pediria a sua demissão, que foi imediatamente aceita.

Pouco tempo após o contratado local ter sido desligado dos quadros do Posto, a sua rede começou a sofrer ataques diversos, que culminaram com o acionamento de área especializada da Polícia local e a necessidade de que ela tivesse que ser completamente refeita, juntamente com a aquisição de equipamentos e *softwares* de segurança. Até que isso ocorresse, a rede e o acesso à internet ficaram interrompidos.

3.1.1 Apresentação

O Posto passou a receber ataques que incluíam, mas não se limitavam a: mudança de senhas do então administrador e da conta administrativa do domínio, envio de mensagens anônimas ofensivas, ocultação de pastas compartilhadas, interceptação de correios eletrônicos (o servidor de correio eletrônico se encontrava fisicamente na repartição diplomática), além de acesso não autorizado a todo o conteúdo dos servidores de rede do Posto.

3.1.2 Análise

Ainda que se reconheça a dificuldade de contratação de profissionais de TI pelos Postos, devido principalmente à grande defasagem entre o salário pago por esses (comumente remuneram-se os profissionais de TI como Auxiliares Administrativos) e o

salário de mercado, é imprescindível que, além de se confirmar a qualificação técnica do candidato, seja feita uma minuciosa verificação dos seus antecedentes, incluindo, mas não se limitando, a registros policiais, avaliação psicológica e pesquisa de referências pessoais e profissionais. É fundamental, ademais, que todos os funcionários que trabalhem na área de TI recebam Credencial de Segurança, se servidor do Itamaraty ou contratado local, ou assinem Termo de Confidencialidade, caso seja empregado terceirizado. No caso em questão, o contratado local, brasileiro residente no exterior, foi contratado sem uma criteriosa avaliação do seu perfil, tendo logo demonstrado a sua insatisfação salarial, com a busca por fontes alternativas de rendimento. Para permitir que pudesse assistir remotamente a algumas das necessidades de suporte, o referido funcionário configurou mecanismos que fizeram a já frágil rede do Posto ainda mais exposta. Seja para facilitar o seu trabalho, seja para ter conhecimento do que circulava no servidor de correio eletrônico, ele também atribuiu, por sua conta, senhas para todos os funcionários do Posto, às quais ele também tinha acesso. Ao fim, conforme comprovado pela polícia, foi desses mecanismos que o mesmo se aproveitou para acessar, de forma não autorizada, a rede local. Essa não dispunha de *firewall*, *proxy*, antivírus, ou qualquer outro sistema de segurança. Possuía, sim, uma porta aberta ao acesso desse e de qualquer outro indivíduo com razoável conhecimento de informática, que se motivasse a descobrir o conteúdo de todos os dados compartilhados naquela rede.

Como não se podia avaliar, com precisão, até onde estavam comprometidos os servidores de rede e a própria rede como um

todo, optou-se por, em primeiro lugar, isolar o Posto do mundo exterior, cortando-se todo e qualquer acesso à internet, enquanto não fossem adquiridas e instaladas soluções para incrementar a sua segurança. Isso representou uma interrupção de semanas no bom andamento do serviço. Depois foram formatados os servidores, reinstalando-se o seu sistema operacional e recriando-se o domínio e todos os seus usuários – que foram orientados a criar as suas próprias senhas e mantê-las sob sigilo. Mesmo que houvesse *backup* – e não havia – não se poderia utilizá-lo, sob o risco de voltar a comprometer os servidores de rede. Finalmente, verificou-se a presença, ou não, de vírus ou programas maliciosos em todas as estações de trabalho, com antivírus adquirido e devidamente licenciado, que também foi instalado nos servidores. Todo esse trabalho levou meses para ser concluído, mas após isso, nunca mais se soube de similar tipo de ataque ao Posto.

3.2 Posto “B”

A SLTI e o governo, ao longo dos últimos anos, têm desenvolvido trabalhos tanto na área de normatização quanto no planejamento da área, com instrumentos, documentos e padrões... no entanto, a consolidação desse tipo de trabalho depende principalmente das pessoas (FERRI, 2010).

Tem sido um equívoco comum a ideia que muitos fazem sobre as atribuições de um profissional da área de TI. A revista *Veja*, em artigo de nove de março de 2012, elenca salários de quinze das áreas de TI, como Programação, Suporte Técnico, Sistemas, Segurança da Informação, Criação Web, Administração de Redes e Administração de Banco de Dados. No entanto, para muitos

ainda persiste a ideia de que qualquer profissional de TI é apto a todos os serviços relacionados a um “computador”. Outros vão ainda mais além e o tomam por eletricista, designer ou até mesmo funcionário de apoio, quando entendem ser sua a obrigação de carregar equipamentos. Uma analogia clara de carreiras pode ser encontrada com a Medicina. Da mesma forma que todos os médicos têm um conhecimento básico de todas as especializações da medicina, os profissionais de TI tem um conhecimento básico de todas as áreas da informática. No entanto, da mesma forma que não se pode esperar que um ortopedista pudesse realizar, sem dificuldades, uma delicada cirurgia cardíaca – tarefa de um experiente cardiologista –, *não se pode esperar que um Administrador de Redes* pudesse, sem dificuldades, detectar e corrigir uma falha no *hardware* de um computador, tarefa de profissional de suporte técnico especializado em *hardware*.

O Posto possuía eficiente profissional do Quadro do MRE, especializado em Banco de Dados e, dentro dessa área, criou uma *intranet*, com fácil acesso dos usuários a informações compartilhadas em rede. No quesito Administração de Redes e Segurança da Informação, contudo, carecia de mais experiência e o Posto, nessas áreas, se encontrou prejudicado.

3.2.1 Apresentação

A rede do Posto e os seus ativos de rede encontravam-se defasados, com vários anos de obsolescência. Tanto a sua estrutura física quanto a sua estrutura lógica encontravam-se inadequadas. Cinco servidores de rede desempenhavam serviços que poderiam ser facilmente realizados por apenas dois e misturavam diferentes

protocolos de rede. Os *softwares* de rede e de segurança não eram atualizados e o antivírus era ineficaz. Diversos usuários tiveram as suas estações de trabalho infectadas por vírus de computador e alguns tiveram, inclusive, prejuízos financeiros com *hackers* invadindo e realizando saques de suas contas bancárias.

3.2.2 Análise

O Posto possuía uma equipe de TI bem distribuída, com três funcionários: dois terceirizados, sendo que um deles prestava suporte de *hardware* e o outro de *software*; a gerência de rede era exercida por funcionário do Quadro do MRE, que por sua vez, por não ser de sua área de especialização, não se incumbiu da modernização do parque de informática do Posto, nem da atualização de sua segurança e topologia de rede. Na velocidade em que a tecnologia se desenvolve na área de TI, a omissão em, ao menos, tentar acompanhá-la traz efeitos indesejáveis. Nesse caso em especial, a maneira com que as conexões internas eram feitas, o fato de o *software* de segurança utilizado (um *proxy*) estar ultrapassado e a conexão do Posto à internet ser feita por tecnologia “sem fio” de baixa largura de banda proporcionavam aos usuários uma qualidade de serviço que deixava a desejar, tanto pela lentidão na rede, quanto pelas suas constantes interrupções. A ausência de filtros de segurança no servidor de correio eletrônico e de antivírus individuais nas estações de trabalho, bem como de políticas de segurança, deixavam os usuários à mercê de qualquer e-mail com conteúdo malicioso que, uma vez acionado, dava a *hackers* o acesso remoto aos computadores dos mesmos.

A solução, no caso desse Posto, foi a reestruturação completa de sua infraestrutura física e lógica, que envolveu a aquisição de *switches*, dispositivo de *firewall* de máxima proteção, com diversas camadas de segurança, dois servidores de rede para substituir os cinco obsoletos em uso, atualização dos *softwares* antivírus, do sistema operacional dos servidores e do domínio. Estações de trabalho, que já não suportavam novas tecnologias, de tão antigas, foram substituídas por novas. Foi cancelado o *link* de acesso sem fio à internet que, além de lento, representava um risco à segurança, por trafegar dados sem proteção criptográfica, além de permitir interceptação remota de dados (*wireless eavesdropping*), e em seu lugar foi contratado *link* dedicado em fibra óptica, o que melhorou, sobremaneira, a experiência de trabalho dos usuários. Como a rede do Posto só possuía comprometimentos isolados em algumas estações de trabalho, não foi necessário criar novo domínio, mas foi realizada uma migração do domínio antigo e inseguro, para o novo, com diversos recursos – alguns redundantes – de segurança. Feito com o devido planejamento, essa transição foi transparente e sequer percebida pelos usuários, que não tiveram, em momento algum, que interromper o seu trabalho.

Simultaneamente, incentivou-se a especialização do técnico terceirizado de informática, uma vez que o mesmo teria que assumir a administração da rede, em razão da remoção do Encarregado do Setor e de não haver a previsão de chegada de novo funcionário especializado do Quadro do MRE para substituí-lo. Nesse sentido, para todos os passos tomados no processo de modernização, otimização e segurança da rede do Posto, o especialista terceirizado foi convidado a acompanhar o desenvolvimento do projeto,

desde a sua concepção até a sua conclusão. Também, foi requerido que os funcionários terceirizados assinassem termos de confidencialidade, antes que a chefia lhes concedesse credenciais de segurança. Finalmente, foi requerido que os mesmos profissionais permanecessem no Posto, evitando as suas substituições, o que além de levar à quebra de continuidade dos serviços, representa um risco em potencial, ao se fornecer privilégios administrativos a alguém sem vínculo permanente ao Posto.

3.3 Posto “C”

Temos que conscientizar pessoas, profissionais e empresas de que ser profissional de Informática não é fácil. Essa cultura do “na informática tudo é simples” ou “o Google resolve” tem que acabar, pois o verdadeiro profissional merece ser respeitado e muito bem pago, dado a complexidade e o stress que a área gera (GREGÓRIO, 2011).

É fato conhecido, no Itamaraty, o problema crônico com o preenchimento de vagas, principalmente de funcionários do Quadro do MRE, em diversos Postos no exterior. Basta comparar, nos sucessivos Planos de Remoção, o número de vagas ofertadas e aquelas efetivamente preenchidas. Diante dessa situação, é compreensível e mesmo esperado que servidores dos quadros do MRE, lotados em Postos no exterior, estejam prontos a assumir e executar funções em qualquer área. Não se pode escolher onde trabalhar. O problema, quando se trata da área de administração/segurança de TI e principalmente no momento do galopante desenvolvimento tecnológico em que se vive, é que não há como se prescindir de funcionário dedicado exclusivamente para essas

funções, sem incorrer de forma concreta em aumento significativo de risco à integridade e confidencialidade das informações.

Não foi diferente no Posto em questão. Carecendo de funcionários, o Posto não dispunha formalmente de alguém habilitado a gerenciar a sua rede. O parque de informática era mantido por firma terceirizada, acionada quando necessário, e a “responsabilidade” pelo Setor recaía sobre a Assistente Técnica do SECOM do Posto, que tinha “algum” conhecimento na área de Programação de Dados. O resultado foi a completa deterioração, não somente das estruturas físicas e lógicas da rede, como da segurança da informação. Por falta de conhecimento, quando se encontrava qualquer dificuldade não compreendida no funcionamento do sistema, o que se fazia era desabilitar-se o que poderia estar interferindo. Nesse contexto, permissões básicas de controle de acesso e sistemas de proteção, como *firewall*, antivírus e backup foram um a um sendo desativados. O resultado é que a rede estava aberta, tanto internamente quanto externamente, a qualquer indivíduo que desejasse monitorar tudo o que nela estivesse contido. A segurança era inexistente.

A chegada de funcionário especializado do Quadro do MRE não favoreceu uma rápida solução do problema, em função da necessidade de que o mesmo trabalhasse em outras áreas onde havia carência de pessoal – como os Setores de Administração (onde mais foi requisitado), Contabilidade e Comunicações –, aliado com algum entendimento pontual, naquele Posto, de que não haveria necessidade ou justificativa para que um funcionário trabalhasse exclusivamente em TI. A consequência disso foi a

ocorrência de sérios problemas de Segurança da Informação, inclusive quando de visita presidencial àquele país.

3.3.1 Apresentação

A situação da Segurança da Informação no Posto encontrava-se muito aquém do necessário. Não havia *firewall* ou *proxy* protegendo a sua rede local, ou antivírus atual instalado nas estações de trabalho, tampouco havia funcionário dedicado exclusivamente à sua gerência ou manutenção, nem existia qualquer nível de controle de permissões de acesso aos arquivos compartilhados em rede – todos podiam acessar tudo. Os acessos à internet eram, muito provavelmente, filtrados e monitorados, devido à especificidade de controle estatal encontrada naquele país. Foram detectados vírus em computadores novos, recém-adquiridos localmente, “pré-instalados” em sua área de memória interna. A contratação de profissional de informática para tratar primordialmente do suporte aos usuários, requerida pelo especialista do Quadro do MRE, que perdia demasiado tempo com funções e atividades relacionadas a outros setores, acabou, paradoxalmente, dificultando ainda mais o planejamento e a gerência de rede, uma vez que se entendia, equivocadamente, que o contratado local poderia suprir todas as (“poucas”) necessidades de TI do Posto, o que liberaria ainda mais aquele servidor para outras atividades.

3.3.2 Análise

Nos cursos de formação dos futuros gestores de pessoal na SERE e nos Postos, seria de todo conveniente que se incluísse a cadeira de Gerenciamento de Recursos Humanos, onde ademais do seu currículo básico, se incluíssem noções sobre a importância de

profissionais especializados e dedicados em áreas-chave, como a Informática. O que se observa, de forma recorrente, principalmente em Postos no exterior, é a desvalorização dos profissionais de TI, seja por meio de salários muito aquém da média do mercado, no caso dos funcionários contratados localmente, seja por falta da compreensão da importância das atividades desses profissionais. Constante e sistematicamente, tais profissionais são questionados sobre o que fazem, como se na verdade não houvesse tanto a ser feito. Curiosamente, *é fato conhecido – para quem possui algum conhecimento da área* – que quanto melhor funciona o serviço de TI em determinado local, quanto menos o profissional aparece, já que passa mais tempo em planejamento, monitoramento e gerência proativa, antevendo problemas que poderão ocorrer. Por outro lado, quando o serviço de TI está deficiente e frequentemente é necessário que sejam reparadas falhas e panes que não foram previstas, o profissional é mais visível e se tem a falsa impressão de que o mesmo está se dedicando mais ao serviço, que está “trabalhando” mais.

A ausência de especialista de TI nessa Repartição Diplomática trouxe graves riscos a integridade e segurança da informação. Ouviram-se relatos, inclusive, de vazamento de informações quando de visita presidencial anterior. Por se tratar de um país com regime peculiar, deveria ser dada maior prioridade ao quesito de segurança. O que se procurou fazer, de imediato, foi requerer a contratação de profissional de suporte de TI, para liberar o Gerente da Rede do Posto, do constante atendimento a usuários e que o mesmo pudesse, quando houvesse tempo disponível, se dedicar à área de TI e fazer o planejamento mais adequado com os recursos

que possuía. Esse especialista preparou, após estudo minucioso na situação de TI do Posto, uma lista de equipamentos e serviços essenciais à imediata proteção da rede. Coincidiu, porém, que nesse mesmo momento o Itamaraty estivesse atravessando por grave contingenciamento de recursos, impedindo que esse pedido fosse atendido de imediato, o que só ocorreu, e de forma parcial, quando de nova visita presidencial. Nessa ocasião, foram encontrados tantos vírus instalados no servidor de rede que, quando se tentou removê-los, o seu sistema operacional foi corrompido de tal maneira que deixou de funcionar.

Foi adquirido um segundo servidor de rede, além de *software* antivírus, unidade de *backup* e novas estações de trabalho. Não foi autorizada a compra de equipamento dedicado de *firewall*. Após a revisão de todas as contas de usuários e pastas compartilhadas de rede, restabeleceram-se todas as permissões de acesso adequadas. Houve extensiva varredura antivírus nos servidores, utilizando-se, inclusive, produtos de diferentes marcas a fim de garantir que não restasse mais qualquer possibilidade de existência de vírus nos servidores controladores de domínio. Paliativamente, foi configurado roteador VoIP, do projeto da CAT, como *firewall* e foram nele criadas regras que melhor aproveitassem a disponibilidade da conexão via satélite, recém-instalada no Posto; houve a atualização do domínio e otimização dos serviços. Também foram passadas ao contratado local, assistente do Setor de Informática, todas as informações necessárias à correta manutenção dos serviços e segurança da rede, pelo menos até a integração do Posto à Rede Mundial Itamaraty, projeto que contempla gerenciamento remoto das redes no exterior a partir da Secretaria de Estado.

Quando de sua partida definitiva do Posto, o Chefe do Setor de Informática, ciente da complexidade requerida para se manter o seu parque de informática seguro e funcional, recomendou que se procurasse manter o assistente local de TI em suas funções, principalmente mediante reconhecimento remuneratório. Entretanto, isso não aconteceu e ele se desligou do Posto cerca de três meses após. Assim, essa Repartição Diplomática passou a dispor de funcionário do Quadro do MRE chefiando o Setor de Informática – concomitantemente com outras atividades – mas que não tem qualquer formação ou experiência profissional na área. Pretender-se-ia contratar firma terceirizada para cuidar da área no Posto, mas seria de todo recomendável que essa contratação fosse feita com a estrita supervisão de funcionário qualificado da área, sob o risco de se comprometer a segurança estabelecida.

4. Propostas para Incrementar a Segurança da Informação

A experiência obtida com a realidade exposta no Capítulo 3 conduz a apresentação sumarizada das propostas enumeradas neste capítulo, que se observadas, poderiam diminuir consideravelmente as vulnerabilidades na Segurança da Informação, encontradas em muitas das representações do MRE no Brasil e no exterior.

4.1 Políticas de Segurança da Informação

Segurança da Informação é o conjunto de orientações, normas, procedimentos, políticas e demais ações que tem por objetivo proteger o recurso informação, possibilitando que o negócio da organização seja realizado e sua missão seja alcançada (FONTES, 2006, 172p.).

Normas claras e bem definidas precisam ser estabelecidas no que diz respeito à Política de Segurança nos Postos. É compreensível que, para muitos, a ideia do cibernético seja algo inatingível, inacessível ou demasiado abstrato. Muito diferente, por exemplo, da folha impressa de um Telegrama ou de um Ofício, que se pode trancar numa gaveta, destruir ou entregar, em mãos, a outra pessoa.

O desafio reside em que se estabeleçam políticas que, efetivamente, determinem que o tratamento de um arquivo digital seja o mesmo destinado ao seu equivalente em papel. Se um determinado documento impresso é sigiloso, ele não pode circular livremente, de mãos em mãos, até que chegue ao seu legítimo destinatário. A analogia é verdadeira quando se trata do mesmo documento em forma digital: o envio em claro desse documento por e-mail, por exemplo, significa que muitas pessoas, que não o destinatário, podem interceptar a informação e desviá-la. A Internet é um território público, que não abriga inerentemente qualquer tipo de segurança na informação. O envio de uma mensagem de correio eletrônico equivale ao transporte de uma nota escrita numa folha de papel, fora de um envelope, que segue nas mãos de vários mensageiros até chegar (ou não) ao seu destino. Da mesma forma como não deveria se deixar um documento sigiloso exposto na recepção de um escritório, não se deveria deixar, também, um arquivo sigiloso armazenado numa pasta compartilhada pública ou numa tela de computador aberta, onde qualquer um naquele ambiente pode vê-lo. Igualmente, do mesmo modo que se protege a informação contida em documento impresso, trancando-o na

gaveta ou no cofre, o arquivo digital deve ser armazenado em local seguro e de acesso restrito.

Nesse contexto entram as Políticas de Segurança da Organização, que servem para definir um conjunto de ações que visam preservar a integridade da Informação. Seria algo como um manual de normas de conduta digital, mas cuja adesão seria de caráter compulsório. Esse documento estabeleceria o que pode ou não ser feito, não só no tratamento em si da informação digital, mas dos seus meios de manuseio, arquivamento e disponibilização. Ele definiria, por exemplo, em que circunstâncias um arquivo pode ser disponibilizado, compartilhado e acessado; definiria, também, padrões de uso dos recursos de rede. Em alguns Postos, ainda é difícil inculcar a ideia de que por mais segura que seja a sua rede de computadores, se alguém conecta, por exemplo, o seu ponto de acesso sem fio particular em um ponto de rede para poder usar o seu aparelho celular *smartphone*, seria como abrir uma passagem livre de obstáculos ao lado de um portão intransponível de uma fortaleza. Questão de vital importância é a senha, há que se ter em conta que uma senha é como a chave que dá acesso a uma residência; uma senha que é do conhecimento de outras pessoas é como lhes dar as chaves da porta de entrada de uma casa, com o agravante de que o que é feito com a senha de alguém é da responsabilidade da pessoa à qual pertence aquela senha. Um profissional de TI pode alertar e recomendar sobre o uso adequado da tecnologia, o seu uso responsável e as boas práticas de segurança, mas só um documento com diretrizes superiores tem força para tornar essas recomendações compulsórias.

4.2 Investimento

A criação e manutenção de uma infraestrutura de TI, incluindo profissionais especializados requerem altos investimentos. Algumas vezes a alta direção da empresa coloca restrições aos investimentos de TI por duvidarem dos reais benefícios da tecnologia. Entretanto, a ausência de investimentos em TI pode ser o fator-chave para o fracasso [...] (FAGUNDES, 2011).

Quando se pensa em investimento em informática, logo se imagina a substituição de estações de trabalho e impressoras por outras mais modernas, acesso mais rápido à Internet ou uma boa rede sem fio. Isso tudo faz parte do investimento em TI, mas existe muito mais: não há só o investimento em máquinas e serviços, mas em recursos humanos também.

Da mesma forma que muitas vezes não se percebe o bom trabalho de um profissional de TI, muitas vezes não se intui toda a infraestrutura necessária para que uma rede de computadores funcione de forma confiável, segura e otimizada. É fácil entender quando se requer recursos para substituir um computador que já está chegando à obsolescência, mas como justificar, por exemplo, a compra de sofisticado equipamento de *firewall*, que custa mais do que uma dezena de milhares de dólares e que não é visto ou tem a sua importância reconhecida por qualquer outra pessoa, além dos profissionais de TI envolvidos em sua administração e operação? As redes corporativas estão sendo estruturadas de forma cada vez mais complexas e seguras para fazerem frente aos ataques dos “cibercriminosos”. É uma corrida que se torna cada vez mais rápida e nunca vai terminar. O usuário em um domínio, numa rede de

computadores, pode perceber a lentidão para acessar a uma página necessária ao seu trabalho no navegador, mas não pode perceber as dezenas de milhares de tentativas de ataque à rede de sua organização, que ocorrem a cada hora.

É preciso investir recursos em infraestrutura, não só a parte que torna mais rápida e agradável a navegação em um navegador ou que permite o acesso imediato a um arquivo compartilhado em rede, mas principalmente na parte de segurança, com a compra de dispositivos e programas que dificultarão que quaisquer das tentativas de ataques sejam bem-sucedidas. Pode ser frustrante gastar-se vultosas quantias com equipamentos para, num par de anos, ter que renová-los novamente. O prejuízo, contudo, ao se optar pela inércia, pode ser ainda muito mais alto, e não só financeiro, como seria o caso de acesso indevido a contas em bancos, mas também de caráter moral e até mesmo de política de Estado, como tem sido o caso da divulgação de documentos sigilosos pelo portal *Wikileaks* (<<http://wikileaks.org>>), que publica e comenta documentos vazados, alegadamente sobre má conduta, de governos e empresas.

Equipamentos e programas de segurança de primeira linha, entretanto, não funcionam sozinhos. Podem ser instalados em uma semana e na outra já se encontrarem obsoletos e vulneráveis, se não forem atualizados. Esse é outro erro comum: investir-se muito em tecnologia e muito pouco em recursos humanos. De igual, se não superior, importância, é investir em pessoal. Um dispositivo de elevado valor financeiro, se não administrado de forma adequada, pode perder a sua eficácia em pouco tempo, mas um profissional de TI qualificado pode, mesmo com escassez de recursos materiais

disponíveis, conseguir manter níveis de segurança eficientes com o que disponha.

É importante investir nesse profissional, não só através de reconhecimento financeiro, mas também por meio de valorização pessoal. Cursos e treinamentos, promoções, cargos de confiança e gratificações são bons exemplos. No caso dos contratados locais, em Postos no exterior, deveria se criar uma categoria diferenciada para lidar com assuntos relacionados a TI, com estrutura remuneratória própria, como é o caso dos Assistentes Técnicos que trabalham nos Setores Comerciais dos Postos. Isso evitaria a rápida evasão de funcionários da área de TI e muitos outros problemas, que já foram discutidos anteriormente. Um profissional, em especial aquele com responsabilidades de gerenciamento, administração e segurança de redes é, normalmente, um dos profissionais mais bem remunerados do mercado, como indica a revista *Forbes* em recente artigo de 2012. Um funcionário local selecionado de forma adequada e bem remunerado raramente causará problemas à Instituição, pois dificilmente se selecionará alguém que não seja devidamente qualificado e em quem não se possa confiar as informações sigilosas do Posto.

4.3 Treinamento

Quando os empregados de confiança são enganados, influenciados ou manipulados para revelar informações sigilosas ou para executar ações que criem um buraco na segurança para que o atacante se infiltre, nenhuma tecnologia do mundo pode proteger uma organização (MITNICK et al., 2003).

Como parte do investimento em pessoal, se insere o treinamento e a qualificação profissional. É preciso atualizações constantes para se acompanhar o ritmo de desenvolvimento das recentes inovações nas mais diversas áreas. Isso é especialmente verdadeiro se considerarmos a velocidade em que se desenvolve, por exemplo, a Tecnologia da Informação. Desde o primeiro computador pessoal, lançado em 1981, até os *smartphones* atuais, que são verdadeiros computadores de mão, se passaram pouco mais de trinta anos.

Os desafios na área de TI crescem de forma exponencial, seja pelas novas tecnologias que surgem, seja pelos novos riscos que se apresentam. Um profissional de TI, por mais qualificado que seja, se não tiver os seus conhecimentos atualizados de forma constante, resistirá a inovações que, por muitas vezes, representam passos importantes para se preservar a segurança da informação e para aperfeiçoar os métodos de trabalho. Com o tempo, sem essas atualizações, esse indivíduo se tornará tão obsoleto quanto os equipamentos que administra.

Considerando-se a implantação gradual da Rede Mundial Itamaraty, projeto que prevê a inclusão de todos os Postos na rede corporativa da SERE e que vai permitir que a experiência no uso das estações de trabalho pelos usuários seja a mesma, tanto em Brasília como no exterior, especialmente no que se refere à possibilidade de expedição e recebimento de telegramas em seus próprios computadores (para aqueles habilitados), observa-se que, em breve, não haverá mais a necessidade de lotação de funcionários exclusivamente para os Setores de Comunicações das representações. Sugere-se, então, que toda a estrutura já existente

no MRE para capacitar, treinar e atualizar os futuros Operadores de Comunicações seja gradualmente migrada para a formação de Encarregados de Informática nos Postos. A analogia, em termos de acesso e manuseio a informações sigilosas é verdadeira entre os Operadores de Comunicações e os Encarregados de Informática e essa seria, sem dúvida, solução ideal para se preservar a Segurança da Informação, já que os responsáveis pela TI seriam todos funcionários do Ministério das Relações Exteriores, comprometidos com a sua política de segurança vigente e em compasso com os objetivos institucionais.

4.4 Conscientização

Cultura organizacional é o modelo dos pressupostos básicos, que determinado grupo tem inventado, descoberto ou desenvolvido no processo de aprendizagem para lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna. Uma vez que os pressupostos tenham funcionado bem o suficiente para serem considerados válidos, são ensinados aos demais membros como a maneira correta para se proceder, se pensar e sentir-se em relação àqueles problemas (FREITAS, 1991).

Não bastam políticas de segurança, de adesão compulsória, para que uma cultura seja atualizada. É preciso que as pessoas se conscientizem da necessidade dessa mudança. É preciso que seja bem compreendido e aceito o fato de que existe uma analogia entre os Setores de Comunicações e de Informática, que vai além da simples evolução tecnológica.

A empresa *Iron Mountain* preparou, em 2012, preocupante estudo baseado em uma pesquisa realizada, que indica que um

cada em três empregados já levou ou encaminhou informação sigilosa para fora do seu local de trabalho – em mais de uma ocasião – e muitos nem se dão conta de que estejam fazendo algo errado. Essa mesma pesquisa mostrou que a metade dos funcionários leva informações confidenciais de seus empregadores anteriores quando muda de emprego, apesar de leis e políticas que proíbem isso. Ainda segundo esse estudo, no caso de ter sido demitido, um terço dos empregados admitiu que deliberadamente removeria e compartilharia informações sigilosas.

É fundamental que se reconheça que o funcionário que tem acesso às informações não é um funcionário qualquer. Recorre-se à analogia com o Setor de Comunicações das repartições do MRE: entregar o Setor de Informática a alguém tem, ou deveria ter, o mesmo peso que entregar o Setor de Comunicações. Assim, o círculo se fecha à necessidade de seleção criteriosa, valorização e capacitação profissional do mesmo. Retorna-se, então, à sugestão de que, preferencialmente, um funcionário do Quadro do MRE seja a primeira opção para ocupar-se do Setor de Informática, em detrimento da escolha de um contratado local e ainda mais de funcionário de empresa terceirizada, que não possui qualquer vínculo pessoal com a Instituição, para cuidar, com dedicação exclusiva, dos assuntos de TI de um Posto.

A conscientização, contudo, não se resume ao reconhecimento da importância de um profissional de TI, mas também se aplica a hábitos que usuários precisam incorporar em sua rotina, como manter a sua senha segura, mudando-a com frequência; não salvar arquivos com conteúdos sensíveis em pastas de acesso não controlado; não enviar mensagens de correio eletrônico que

tenham anexos com conteúdos sensíveis ou que esses venham no corpo da mensagem; não abrir mensagens suspeitas e, muito menos, seus anexos; não fornecer informações pessoais em páginas não seguras da Internet; exigir do gerente de rede que o seu computador esteja sempre com o seu antivírus atualizado e muitas outras recomendações, que podem ser definidas na Política da Organização.

4.5 Gestão e Controle

Para muitas organizações, a informação e a tecnologia que suportam o negócio representam o seu mais valioso recurso. Além disso, num ambiente de negócios altamente competitivo e dinâmico é requerida uma excelente habilidade gerencial, onde TI deve suportar as tomadas de decisão de forma rápida, constante e com custos cada vez mais baixos (FAGUNDES, 2011).

Uma consequência natural da evolução tecnológica é a quantidade cada vez maior de dados ou informações que se pode armazenar. Há quase trinta anos, os discos duros dos incipientes computadores pessoais comportavam 10, no máximo 20MB de dados; um disco flexível, de 5¼ polegadas, continha, em sua última versão, até 1,2MB. Hoje em dia, um PC básico não sai da linha de montagem com menos de 500GB, o que equivale a 25.600 vezes a capacidade máxima dos discos duros nos primórdios da computação pessoal. Já se encontram à venda *pen drives* de 128GB, ou 109.226 vezes o que comportavam os antigos discos flexíveis. A capacidade de armazenamento de informação hoje é virtualmente ilimitada, com *data centers* de altíssima capacidade e tamanho cada vez mais reduzido e a computação em nuvem, onde

computadores, em distintas locações, se integram virtualmente para compor gigantescas bases de dados.

A informação se tornou um dos principais ativos da atualidade e muitos já a consideram, efetivamente, como um valioso patrimônio, com valor potencial muito superior aos mais caros bens que possuam. É por conta disso, que a segurança dessa informação tem sido tratada com tanto cuidado e responsabilidade por tantas empresas e governos e que se investe tanto em ativos (equipamentos) quanto em pessoal para preservá-la adequadamente. Prova da importância dessa área hoje em dia é que até para a coleta, processamento, armazenamento e distribuição das informações já existe profissional de TI especializado nessa função: o gestor da informação.

Uma vez que existam Políticas de Segurança bem definidas, se invista de forma apropriada em sua proteção e conformidade, que se treinem profissionais bem preparados para observá-las e sejam amplamente difundidas e conhecidas, é o momento de, além de fiscalizar a sua aderência, se estabeleçam mecanismos de controle, que assegurem que a informação se mantenha segura, tal qual se faria fisicamente com, por exemplo, um disquete de decifração do atual Sistema de Comunicações do MRE.

Como valioso patrimônio da Organização que é, se torna essencial que se controlem, não só puramente o acesso à informação, mas também os recursos e processos necessários à consecução desse objetivo. Para exemplificar, políticas de criação de usuários, de concessão de privilégios específicos aos mesmos, de gerenciamento de senhas, de uso de dispositivos móveis, de acesso remoto à rede podem ser elencadas. Não se pode perder

de vista que, mesmo quando involuntário e não intencional, o fator humano ainda é o elo mais fraco e, frequentemente, o pivô em incidentes de segurança.

5. Conclusão

Considerando-se todos os aspectos levantados neste estudo, pode depreender-se que a causa de muitos, se não a maioria, dos incidentes que ocorrem e afetam a segurança da informação são originados por fatores humanos. Não há fundamento que justifique acreditar-se que, a despeito de não se conhecer a fundo das minúcias da Tecnologia da Informação, isso possa eximir de qualquer um a responsabilidade pela ocorrência, ou não, desses incidentes.

Enquanto na SERE o tema está sendo bem encaminhado pelas áreas competentes do DCD, com o emprego das tecnologias mais recentes e eficazes na salvaguarda da informação e a busca por uma, cada vez maior, aderência às normas e instruções emanadas pelo Departamento de Segurança da Informação e Comunicações (GSI/PR) e destinadas a toda a Administração Pública Federal, a situação nos Postos, salvo poucas exceções, é preocupante. O atual projeto da DINFOR/DCD – Rede Mundial Itamaraty – irá solucionar muitos dos problemas discutidos, com a transferência do gerenciamento das redes locais dos Postos para a DINFOR. Há que se ter em conta, contudo, que tal projeto, pela sua magnitude, ainda deve tardar a atingir a todos os Postos.

Para se evitar a vulnerabilidade e fragilidade da Segurança da Informação nas repartições no Exterior, e mesmo no Brasil, se sugeriram algumas soluções para mitigar o problema, como políticas

de segurança, bem claras, definidas e com aderência compulsória; investimentos em dispositivos, tecnologia e pessoal; treinamento, para formar técnicos e gestores de TI capazes de tornar o MRE autossuficiente em funcionários dessa área; conscientização geral não só das rotinas para salvaguardar a informação em mídias digitais, mas também da importância crucial da Informática nos dias de hoje, valorizando-se os profissionais da área através de ações afirmativas e financeiras e, finalmente, procedimentos de gestão e controle, fundamentais para que se possam manter, de forma continuada, os níveis de qualidade e segurança alcançados.

É proposta também, como forma mais imediata de aplicação dessas soluções, a migração da estrutura hoje alocada aos Setores de Comunicações e seus encarregados, aos Setores de Informática dos Postos, dada a similitude entre os objetivos de suas funções, quais sejam, o manuseio, a transmissão e a salvaguarda de informações, principalmente as sigilosas.

Os resultados esperados com o emprego das soluções apresentadas puderam ser observados através da análise de casos ocorridos em Postos no exterior, que seguramente representam problemas que se repetem em tantos outros, de menor ou maior porte. Foi possível entender melhor os mecanismos, que não somente causam os incidentes de Segurança da Informação, mas também que podem solucioná-los ou, preferencialmente, evitar que os mesmos aconteçam.

A tecnologia é um caminho sem volta, que já se fundiu ao cotidiano de tal maneira, que quase já nem se percebe que é indispensável, mas basta haver um corte de luz que inviabilize o acesso à Internet, seja no ambiente domiciliar ou laboral, para se ter uma ideia da dependência que a maioria das pessoas tem hoje

à Informação, tão amplamente disponível a partir de qualquer navegador. É preciso ter-se em conta, todavia, que junto a essa grande facilidade em se acessar informações, há uma grande responsabilidade de igual, se não maior, peso. Embora não seja tangível como uma folha de papel onde se encontre impresso um telegrama secreto, um arquivo digital, com igual grau de sigilo, precisa ter um tratamento como se assim fosse. A salvaguarda adequada da Segurança da Informação nos dias de hoje só será possível com esse entendimento.

Referências

ABNT NBR ISO/IEC 27001: 2006. *Tecnologia da Informação – Técnicas de Segurança – Sistemas de gestão de segurança da informação – Requisitos*. Rio de Janeiro: ABNT, 2006.

FAGUNDES, Eduardo M. COBIT. *Um kit de ferramentas para a excelência de TI*. Disponível em: <<http://efagundes.com/artigos/COBIT.htm>>. Acesso em: 15 out. 2012.

FILHO, Antonio Mendes da Silva. Segurança da Informação: sobre a Necessidade de Proteção de Sistemas de Informações. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 42, 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/042/42amsf.htm>>. (Revista Eletrônica, ISSN 1519.6186, ano IV. 2004). Acesso em: 13 ago. 2012.

FONTES, Edison. *Segurança da Informação: o usuário faz a diferença*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FREITAS, Maria Ester de. Cultura organizacional: grandes temas em debate. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 31, n. 3, pp. 73-82, jul./set. 1991.

GATES, Bill. *One-on-One with Bill Gates*. Entrevista concedida à rede ABC News em 16 de fevereiro de 2005.

GREGÓRIO, Jorge Luís. *A desvalorização do profissional de Informática*. 2011. Disponível em: <<http://jlgregorio.blogspot.com/2011/01/desvalorizacao-do-profissional-de.html>>. Acesso em: 21 set. 2012.

IRON MOUNTAIN. *When employees leave so does your data, research reveals*. 2012. Disponível em: <<http://www.ironmountain.co.uk/news/2012/impr07162012.asp?>>. Acesso em: 6 nov. 2012.

MITNICK, Kevin D.; SIMON, Willian L. *A arte de enganar: ataques de hackers: controlando o fator humana na segurança da informação*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2003.

MRE. DINFOR. *Rede Mundial Itamaraty*. Diplopédia. Disponível em: <<http://diplopedia.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2012.

OLIVEIRA, João Batista Ferri de – diretor de Governo Eletrônico da SLTI. Discurso proferido no segundo Seminário de Acolhimento dos Aprovados na Seleção da Gratificação do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (GSISP) sobre a importância da qualificação tecnológica na administração pública. Disponível em: <http://www.ena.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1134&Itemid=271>. Acesso em: 14 set. 2012.

SMITH, Jacquelyn. *America's Highest-Paying Office Jobs*. *Revista Forbes Eletrônica*, 2012. Disponível em: <<http://www.forbes.com/sites/jacquelynsmith/2012/10/12/americas-highest-paying-office-jobs/>>. Acesso em: 30 out. 2012.

ANEXO – ABNT NBR ISO/IEC 27001:2006

Tabela A.1 - Objetivos de controle e controles

A.5 Política de segurança		
A.5.1 Política de segurança da informação		
<i>Objetivo:</i> Prover uma orientação e apoio da direção para a segurança da informação de acordo com os requisitos do negócio e com as leis e regulamentações relevantes.		
A.5.1.1	Documento da política de segurança da informação	<i>Controle</i> Um documento da política de segurança da informação deve ser aprovado pela direção, publicado e comunicado para todos os funcionários e partes externas relevantes.
A.5.1.2	Análise crítica da política de segurança da informação	<i>Controle</i> A política de segurança da informação deve ser analisada criticamente a intervalos planejados ou quando mudanças significativas ocorrerem, para assegurar a sua contínua pertinência, adequação e eficácia.
A.6 Organizando a segurança da informação		
A.6.1 Infraestrutura da segurança da informação		
<i>Objetivo:</i> Gerenciar a segurança da informação dentro da organização.		
A.6.1.1	Comprometimento da direção com a segurança da informação	<i>Controle</i> A Direção deve apoiar ativamente a segurança da informação dentro da organização, por meio de um claro direcionamento, demonstrando o seu comprometimento, definindo atribuições de forma explícita e conhecendo as responsabilidades pela segurança da informação.

A.6.1.2	Coordenação da segurança da informação	<p><i>Controle</i></p> <p>As atividades de segurança da informação devem ser coordenadas por representantes de diferentes partes da organização, com funções e papéis relevantes.</p>
A.6.1.3	Atribuição de responsabilidades para a segurança da informação	<p><i>Controle</i></p> <p>Todas as responsabilidades pela segurança da informação devem estar claramente definidas.</p>
A.6.1.4	Processo de autorização para os recursos de processamento da informação	<p><i>Controle</i></p> <p>Deve ser definido e implementado um processo de gestão de autorização para novos recursos de processamento da informação.</p>
A.6.1.5	Acordos de confidencialidade	<p><i>Controle</i></p> <p>Os requisitos para confidencialidade ou acordos de não divulgação que reflitam as necessidades da organização para a proteção da informação devem ser identificados e analisados criticamente, de forma regular.</p>
A.6.1.6	Contato com autoridades	<p><i>Controle</i></p> <p>Contatos apropriados com autoridades relevantes devem ser mantidos.</p>
A.6.1.7	Contato com grupos especiais	<p><i>Controle</i></p> <p>Contatos apropriados com grupos de interesses especiais ou outros fóruns especializados de segurança da informação e associações profissionais devem ser mantidos.</p>

A.6.1.8	Análise crítica independente de segurança da informação	<p><i>Controle</i></p> <p>O enfoque da organização para gerenciar a segurança da informação e a sua implementação (por exemplo, controles, objetivo dos controles, políticas, processos e procedimentos para a segurança da informação) deve ser analisado criticamente, de forma independente, a intervalos planejados, ou quando ocorrerem mudanças significativas relativas à implementação da segurança da informação.</p>
---------	---	--

A.6.2 Partes externas

Objetivo: Manter a segurança dos recursos de processamento da informação e da informação da organização, que são acessados, processados, comunicados ou gerenciados por partes externas.

A.6.2.1	Identificação dos riscos relacionados com partes externas	<p><i>Controle</i></p> <p>Os riscos para os recursos de processamento da informação e para a informação da organização oriundos de processos do negócio que envolvam as partes externas devem ser identificados e controles apropriados devem ser implementados antes de se conceder o acesso.</p>
A.6.2.2	Identificando a segurança da informação quando tratando com os clientes	<p><i>Controle</i></p> <p>Todos os requisitos de segurança da informação identificados devem ser considerados antes de conceder aos clientes o acesso aos ativos ou às informações da organização.</p>

A.6.2.3	Identificando segurança da informação nos acordos com terceiros	<p><i>Controle</i></p> <p>Os acordos com terceiros envolvendo o acesso, processamento, comunicação ou gerenciamento dos recursos de processamento da informação ou da informação da organização, ou o acréscimo de produtos ou serviços aos recursos de processamento da informação devem cobrir todos os requisitos de segurança da informação relevantes.</p>
---------	---	---

A.7 Gestão de ativos

A.7.1 Responsabilidade pelos ativos

Objetivo: Alcançar e manter a proteção adequada dos ativos da organização.

A.7.1.1	Inventário dos ativos	<p><i>Controle</i></p> <p>Todos os ativos devem ser claramente identificados e um inventário de todos os ativos importantes deve ser estruturado e mantido.</p>
A.7.1.2	Proprietário dos ativos	<p><i>Controle</i></p> <p>Todas as informações e ativos associados com os recursos de processamento da informação devem ter um "proprietário" designado por uma parte definida da organização.</p>
A.7.1.3	Uso aceitável dos ativos	<p><i>Controle</i></p> <p>Devem ser identificadas, documentadas e implementadas regras para que seja permitido o uso de informações e de ativos associados aos recursos de processamento da informação.</p>

A.7.2 Classificação da informação

Objetivo: Assegurar que a informação receba um nível adequado de proteção.

A.7.2.1	Recomendações para classificação	<i>Controle</i> A informação deve ser classificada em termos do seu valor, requisitos legais, sensibilidade e criticidade para a organização.
A.7.2.2	Rótulos e tratamento da informação	<i>Controle</i> Um conjunto apropriado de procedimentos para rotular e tratar a informação deve ser definido e implementado de acordo com o esquema de classificação adotado pela organização.

A.8 Segurança em recursos humanos

A.8.1 Antes da contratação

Objetivo: Assegurar que os funcionários, fornecedores e terceiros entendam suas responsabilidades, e estejam de acordo com os seus papéis, e reduzir o risco de roubo, fraude ou mau uso de recursos.

A.8.1.1	Papéis e responsabilidades	<i>Controle</i> Os papéis e responsabilidades pela segurança da informação de funcionários, fornecedores e terceiros devem ser definidos e documentados de acordo com a política de segurança da informação da organização.
A.8.1.2	Seleção	<i>Controle</i> Verificações de Controle de todos os candidatos a emprego, fornecedores e terceiros devem ser realizadas de acordo com as leis relevantes, regulamentações e éticas, e proporcionalmente aos requisitos do negócio, à classificação das informações a serem acessadas e aos riscos percebidos.

A.8.1.3	Termos e condições de contratação	<p><i>Controle</i></p> <p>Como parte das suas obrigações contratuais, os funcionários, fornecedores e terceiros devem concordar e assinar os termos e condições de sua contratação para o trabalho, os quais devem declarar as suas responsabilidades e da organização para a segurança da informação.</p>
---------	-----------------------------------	--

A.8.2 Durante a contratação

Objetivo: Assegurar que os funcionários, fornecedores e terceiros estão conscientes das ameaças e preocupações relativas à segurança da informação, suas responsabilidades e obrigações, e estão preparados para apoiar a política de segurança da informação da organização durante os seus trabalhos normais, e para reduzir o risco de erro humano.

A.8.2.1	Responsabilidades da direção	<p><i>Controle</i></p> <p>A direção deve solicitar aos funcionários, fornecedores e terceiros que pratiquem a segurança da informação de acordo com o estabelecido nas políticas e procedimentos da organização.</p>
A.8.2.2	Conscientização, educação e treinamento em segurança da informação	<p><i>Controle</i></p> <p>Todos os funcionários da organização e, onde pertinente, fornecedores e terceiros devem receber treinamento apropriado em conscientização, e atualizações regulares nas políticas e procedimentos organizacionais relevantes para as suas funções.</p>
A.8.2.3	Processo disciplinar	<p><i>Controle</i></p> <p>Deve existir um processo disciplinar formal para os funcionários que tenham cometido uma violação da segurança da informação.</p>

A.8.3 Encerramento ou mudança da contratação

Objetivo: Assegurar que funcionários, fornecedores e terceiros deixem a organização ou mudem de trabalho de forma ordenada.

A.8.3.1	Encerramento de atividades	<i>Controle</i> As responsabilidades para realizar o encerramento ou a mudança de um trabalho devem ser claramente definidas e atribuídas.
A.8.3.2	Devolução de ativos	<i>Controle</i> Todos os funcionários, fornecedores e terceiros devem devolver todos os ativos da organização que estejam em sua posse após o encerramento de suas atividades, do contrato ou acordo.
A.8.3.3	Retirada de direitos de acesso	<i>Controle</i> Os direitos de acesso de todos os funcionários, fornecedores e terceiros às informações e aos recursos de processamento da informação devem ser retirados após o encerramento de suas atividades, contratos ou acordos, ou devem ser ajustados após a mudança destas atividades.

A.9 Segurança física e do ambiente

A.9.1 Áreas seguras

Objetivo: Prevenir o acesso físico não autorizado, danos e interferências com as instalações e informações da organização.

A.9.1.1	Perímetro de segurança física	<i>Controle</i> Devem ser utilizados perímetros de segurança (barreiras tais como paredes, portões de entrada controlados por cartão ou balcões de recepção com recepcionistas) para proteger as áreas que contenham informações e recursos de processamento da informação.
---------	-------------------------------	--

A.9.1.2	Controles de entrada física	<p><i>Controle</i></p> <p>As áreas seguras devem ser protegidas por controles apropriados de entrada para assegurar que somente pessoas autorizadas tenham acesso.</p>
A.9.1.3	Segurança em escritórios salas e instalações	<p><i>Controle</i></p> <p>Deve ser projetada e aplicada segurança física para escritórios, salas e instalações.</p>
A.9.1.4	Proteção contra ameaças externas e do meio ambiente	<p><i>Controle</i></p> <p>Deve ser projetada e aplicada proteção física contra incêndios, enchentes, terremotos, explosões, perturbações da ordem pública e outras formas de desastres naturais ou causados pelo homem.</p>
A.9.1.5	Trabalhando em áreas seguras	<p><i>Controle</i></p> <p>Deve ser projetada e aplicada proteção física, bem como diretrizes para o trabalho em áreas seguras.</p>
A.9.1.6	Acesso do público, áreas de entrega e de carregamento	<p><i>Controle</i></p> <p>Pontos de acesso, tais como áreas de entrega e de carregamento e outros pontos em que pessoas não autorizadas possam entrar nas instalações, devem ser controlados e, se possível, isolados dos recursos de processamento da informação, para evitar o acesso não autorizado.</p>

A.9.2 Segurança de equipamentos

Objetivo: Impedir perdas, danos, furto ou comprometimento de ativos e interrupção das atividades da organização.

A.9.2.1	Instalação e proteção do equipamento	<i>Controle</i> Os equipamentos devem ser colocados no local ou protegidos para reduzir os riscos de ameaças e perigos do meio ambiente, bem como as oportunidades de acesso não autorizado.
A.9.2.2	Utilidades	<i>Controle</i> Os equipamentos devem ser protegidos contra falta de energia elétrica e outras interrupções causadas por falhas das utilidades.
A.9.2.3	Segurança do cabeamento	<i>Controle</i> O cabeamento de energia e de telecomunicações que transporta dados ou dá suporte aos serviços de informações deve ser protegido contra interceptação ou danos.
A.9.2.4	Manutenção dos equipamentos	<i>Controle</i> Os equipamentos devem ter manutenção correta, para assegurar sua disponibilidade e integridade permanente.
A.9.2.5	Segurança de equipamentos fora das dependências da organização	<i>Controle</i> Devem ser tomadas medidas de segurança para equipamentos que operem fora do local, levando em conta os diferentes riscos decorrentes do fato de se trabalhar fora das dependências da organização.

A.9.2.6	Reutilização e alienação segura de equipamentos	<i>Controle</i> Todos os equipamentos que contenham mídias de armazenamento de dados devem ser examinados antes do descarte, para assegurar que todos os dados sensíveis e softwares licenciados tenham sido removidos ou sobregravados com segurança.
A.9.2.7	Remoção de propriedade	<i>Controle</i> Equipamentos, informações ou software não devem ser retirados do local sem autorização prévia.

A.10 Gerenciamento das operações e comunicações

A.10.1 Procedimentos e responsabilidades operacionais

Objetivo: Garantir a operação segura e correta dos recursos de processamento da informação.

A.10.1.1	Documentação dos procedimentos de operação	<i>Controle</i> Os procedimentos de operação devem ser documentados, mantidos atualizados e disponíveis a todos os usuários que deles necessitem.
A.10.1.2	Gestão de mudanças	<i>Controle</i> Modificações nos recursos de processamento da informação e sistemas devem ser controladas.
A.10.1.3	Segregação de funções	<i>Controle</i> Funções e áreas de responsabilidade devem ser segregadas para reduzir as oportunidades de modificação ou uso indevido não autorizado ou não intencional dos ativos da organização.

A.10.1.4	Separação dos recursos de desenvolvimento, teste e de produção	<p><i>Controle</i></p> <p>Recursos de desenvolvimento, teste e produção devem ser separados para reduzir o risco de acessos ou modificações não autorizadas aos sistemas operacionais.</p>
----------	--	--

A.10.2 Gerenciamento de serviços terceirizados

Objetivo: Implementar e manter o nível apropriado de segurança da informação e de entrega de serviços em consonância com acordos de entrega de serviços terceirizados.

A.10.2.1	Entrega de serviços	<p><i>Controle</i></p> <p>Deve ser garantido que os controles de segurança, as definições de serviço e os níveis de entrega incluídos no acordo de entrega de serviços terceirizados sejam implementados, executados e mantidos pelo terceiro.</p>
A.10.2.2	Monitoramento e análise crítica de serviços terceirizados	<p><i>Controle</i></p> <p>Os serviços, relatórios e registros fornecidos por terceiro devem ser regularmente monitorados e analisados criticamente, e auditorias devem ser executadas regularmente.</p>
A.10.2.3	Gerenciamento de mudanças para serviços terceirizados	<p><i>Controle</i></p> <p>Mudanças no provisionamento dos serviços, incluindo manutenção e melhoria da política de segurança da informação, dos procedimentos e controles existentes, devem ser gerenciadas levando-se em conta a criticidade dos sistemas e processos de negócio envolvidos e a reanálise/reavaliação de riscos.</p>

A.10.3 Planejamento e aceitação dos sistemas

Objetivo: Minimizar o risco de falhas nos sistemas.

A.10.3.1	Gestão de capacidade	<p><i>Controle</i></p> <p>A utilização dos recursos deve ser monitorada e sincronizada e as projeções devem ser feitas para necessidades de capacidade futura, para garantir o desempenho requerido do sistema.</p>
A.10.3.2	Aceitação de sistemas	<p><i>Controle</i></p> <p>Devem ser estabelecidos critérios de aceitação para novos sistemas, atualizações e novas versões e que sejam efetuados testes apropriados do(s) sistema(s) durante seu desenvolvimento e antes da sua aceitação.</p>

A.10.4 Proteção contra códigos maliciosos e códigos móveis

Objetivo: Proteger a integridade do software e da informação.

A.10.4.1	Controle contra códigos maliciosos	<p><i>Controle</i></p> <p>Devem ser implantados controles de detecção, prevenção e recuperação para proteger contra códigos maliciosos, assim como procedimentos para a devida conscientização dos usuários.</p>
A.10.4.2	Controles contra códigos móveis	<p><i>Controle</i></p> <p>Onde o uso de códigos móveis é autorizado, a configuração deve garantir que o código móvel autorizado opere de acordo com uma política de segurança da informação claramente definida e que códigos móveis não autorizados tenham sua execução impedida.</p>

A.10.5 Cópias de segurança

Objetivo: Manter a integridade e disponibilidade da informação e dos recursos de processamento de informação.

A.10.5.1	Cópias de segurança das informações	<p><i>Controle</i></p> <p>Cópias de segurança das informações e dos softwares devem ser efetuadas e testadas regularmente, conforme a política de geração de cópias de segurança definida.</p>
----------	-------------------------------------	--

A.10.6 Gerenciamento da segurança em redes

Objetivo: Garantir a proteção das informações em redes e a proteção da infra-estrutura de suporte.

A.10.6.1	Controles de redes	<p><i>Controle</i></p> <p>Redes devem ser adequadamente gerenciadas e controladas, de forma a protegê-las contra ameaças e manter a segurança de sistemas e aplicações que utilizam estas redes, incluindo a informação em trânsito.</p>
A.10.6.2	Segurança dos serviços de rede	<p><i>Controle</i></p> <p>Características de segurança, níveis de serviço e requisitos de gerenciamento dos serviços de rede devem ser identificados e incluídos em qualquer acordo de serviços de rede, tanto para serviços de rede providos internamente como para terceirizados.</p>

A.10.7 Manuseio de mídias

Objetivo: Prevenir contra divulgação não autorizada, modificação, remoção ou destruição aos ativos e interrupções das atividades do negócio.

A.10.7.1	Gerenciamento de mídias removíveis	<p><i>Controle</i></p> <p>Devem existir procedimentos implementados para o gerenciamento de mídias removíveis.</p>
----------	------------------------------------	--

A.10.7.2	Descarte de mídias	<i>Controle</i> As mídias devem ser descartadas de forma segura e protegida quando não forem mais necessárias, por meio de procedimentos formais.
A.10.7.3	Procedimentos para tratamento de informação	<i>Controle</i> Devem ser estabelecidos procedimentos para o tratamento e o armazenamento de informações, para proteger tais informações contra a divulgação não autorizada ou uso indevido.
A.10.7.4	Segurança da documentação dos sistemas	<i>Controle</i> A documentação dos sistemas deve ser protegida contra acessos não autorizados.

A.10.8 Troca de informações

Objetivo: Manter a segurança na troca de informações e softwares internamente à organização e com quaisquer entidades externas.

A.10.8.1	Políticas e procedimentos para troca de informações	<i>Controle</i> Políticas, procedimentos e controles devem ser estabelecidos e formalizados para proteger a troca de informações em todos os tipos de recursos de comunicação.
A.10.8.2	Acordos para a troca de informações	<i>Controle</i> Devem ser estabelecidos acordos para a troca de informações e <i>softwares</i> entre a organização e entidades externas.
A.10.8.3	Mídias em trânsito	<i>Controle</i> Mídias contendo informações devem ser protegidas contra acesso não autorizado, uso impróprio ou alteração indevida durante o transporte externo aos limites físicos da organização.

A.10.8.4	Mensagens eletrônicas	<i>Controle</i> As informações que trafegam em mensagens eletrônicas devem ser adequadamente protegidas.
A.10.8.5	Sistemas de informações do negócio	<i>Controle</i> Políticas e procedimentos devem ser desenvolvidos e implementados para proteger as informações associadas com a interconexão de sistemas de informações do negócio.

A.10.9 Serviços de comércio eletrônico

Objetivo: Garantir a segurança de serviços de comércio eletrônico e sua utilização segura.

A.10.9.1	Comércio eletrônico	<i>Controle</i> As informações envolvidas em comércio eletrônico transitando sobre redes públicas devem ser protegidas de atividades fraudulentas, disputas contratuais, divulgação e modificações não autorizadas.
A.10.9.2	Transações <i>on-line</i>	<i>Controle</i> Informações envolvidas em transações <i>on-line</i> devem ser protegidas para prevenir transmissões incompletas, erros de roteamento, alterações não autorizadas de mensagens, divulgação não autorizada, duplicação ou reapresentação de mensagem não autorizada.
A.10.9.3	Informações publicamente disponíveis	<i>Controle</i> A integridade das informações disponibilizadas em sistemas publicamente acessíveis deve ser protegida, para prevenir modificações não autorizadas.

A.10.10 Monitoramento

Objetivo: Detectar atividades não autorizadas de processamento da informação.

A.10.10.1	Registros de auditoria	<p><i>Controle</i></p> <p>Registros (<i>log</i>) de auditoria contendo atividades dos usuários, exceções e outros eventos de segurança da informação devem ser produzidos e mantidos por um período de tempo acordado para auxiliar em futuras investigações e monitoramento de controle de acesso.</p>
A.10.10.2	Monitoramento do uso do sistema	<p><i>Controle</i></p> <p>Devem ser estabelecidos procedimentos para o monitoramento do uso dos recursos de processamento da informação e os resultados das atividades de monitoramento devem ser analisados criticamente, de forma regular.</p>
A.10.10.3	Proteção das informações dos registros (<i>logs</i>)	<p><i>Controle</i></p> <p>Os recursos e informações de registros (<i>log</i>) devem ser protegidos contra falsificação e acesso não autorizado.</p>
A.10.10.4	Registros (<i>log</i>) de administrador e operador	<p><i>Controle</i></p> <p>As atividades dos administradores e operadores do sistema devem ser registradas.</p>
A.10.10.5	Registros (<i>logs</i>) de falhas	<p><i>Controle</i></p> <p>As falhas ocorridas devem ser registradas e analisadas, e devem ser adotadas as ações apropriadas.</p>

A.10.10.6	Sincronização dos relógios	<i>Controle</i> Os relógios de todos os sistemas de processamento de informações relevantes, dentro da organização ou do domínio de segurança, devem ser sincronizados de acordo com uma hora oficial.
-----------	----------------------------	---

A.11 Controle de acessos

A.11.1 Requisitos de negócio para controle de acesso

Objetivo: Controlar o acesso à informação.

A.11.1.1	Política de controle de acesso	<i>Controle</i> A política de controle de acesso deve ser estabelecida, documentada e analisada criticamente, tomando-se como base os requisitos de acesso dos negócios e da segurança da informação.
----------	--------------------------------	--

A.11.2 Gerenciamento de acesso do usuário

Objetivo: Assegurar acesso de usuário autorizado e prevenir acesso não autorizado a sistemas de informação.

A.11.2.1	Registro de usuário	<i>Controle</i> Deve existir um procedimento formal de registro e cancelamento de usuário para garantir e revogar acessos em todos os sistemas de informação e serviços.
A.11.2.2	Gerenciamento de privilégios	<i>Controle</i> A concessão e o uso de privilégios devem ser restritos e controlados.
A.11.2.3	Gerenciamento de senha do usuário	<i>Controle</i> A concessão de senhas deve ser controlada por meio de um processo de gerenciamento formal.

A.11.2.4	Análise crítica dos direitos de acesso de usuário	<p><i>Controle</i></p> <p>O gestor deve conduzir a intervalos regulares a análise crítica dos direitos de acesso dos usuários, por meio de um processo formal.</p>
----------	---	--

A.11.3 Responsabilidades dos usuários

Objetivo: Prevenir o acesso não autorizado dos usuários e evitar o comprometimento ou roubo da informação e dos recursos de processamento da informação.

A.11.3.1	Uso de senhas	<p><i>Controle</i></p> <p>Os usuários devem ser orientados a seguir boas práticas de segurança da informação na seleção e uso de senhas.</p>
A.11.3.2	Equipamento de usuário sem monitoração	<p><i>Controle</i></p> <p>Os usuários devem assegurar que os equipamentos não monitorados tenham proteção adequada.</p>
A.11.3.3	Política de mesa limpa e tela limpa	<p><i>Controle</i></p> <p>Deve ser adotada uma política de mesa limpa de papéis e mídias de armazenamento removíveis e uma política de tela limpa para os recursos de processamento da informação.</p>

A.11.4 Controle de acesso à rede

Objetivo: Prevenir acesso não autorizado aos serviços de rede.

A.11.4.1	Política de uso dos serviços de rede	<p><i>Controle</i></p> <p>Os usuários devem receber acesso somente aos serviços que tenham sido especificamente autorizados a usar.</p>
A.11.4.2	Autenticação para conexão externa do usuário	<p><i>Controle</i></p> <p>Métodos apropriados de autenticação devem ser usados para controlar o acesso de usuários remotos.</p>

A.11.4.3	Identificação de equipamento em redes	<i>Controle</i> Devem ser consideradas as identificações automáticas de equipamentos como um meio de autenticar conexões vindas de localizações e equipamentos específicos.
A.11.4.4	Proteção e configuração de portas de diagnóstico remotas	<i>Controle</i> Deve ser controlado o acesso físico e lógico para diagnosticar e configurar portas.
A.11.4.5	Segregação de redes	<i>Controle</i> Grupos de serviços de informação, usuários e sistemas de informação devem ser segregados em redes.
A.11.4.6	Controle de conexão de rede	<i>Controle</i> Para redes compartilhadas, especialmente as que se estendem pelos limites da organização, a capacidade de usuários para conectar-se à rede deve ser restrita, de acordo com a política de controle de acesso e os requisitos das aplicações do negócio (ver 11.1).
A.11.4.7	Controle de roteamento de redes	<i>Controle</i> Deve ser implementado controle de roteamento na rede para assegurar que as conexões de computador e fluxos de informação não violem a política de controle de acesso das aplicações do negócio.

A.11.5 Controle de acesso ao sistema operacional

Objetivo: Prevenir acesso não autorizado aos sistemas operacionais.

A.11.5.1	Procedimentos seguros de entrada no sistema (<i>log-on</i>)	<i>Controle</i> O acesso aos sistemas operacionais deve ser controlado por um procedimento seguro de entrada no sistema (<i>log-on</i>).
A.11.5.2	Identificação e autenticação de usuário	<i>Controle</i> Todos os usuários devem ter um identificador único (ID de usuário), para uso pessoal e exclusivo, e uma técnica adequada de autenticação deve ser escolhida para validar a identidade alegada por um usuário.
A.11.5.3	Sistema de gerenciamento de senha	<i>Controle</i> Sistemas para gerenciamento de senhas devem ser interativos e assegurar senhas de qualidade.
A.11.5.4	Uso de utilitários de sistema	<i>Controle</i> O uso de programas utilitários que podem ser capazes de sobrepor os controles dos sistemas e aplicações deve ser restrito e estritamente controlado.
A.11.5.5	Desconexão de terminal por inatividade	<i>Controle</i> Terminais inativos devem ser desconectados após um período definido de inatividade.
A.11.5.6	Limitação de horário de conexão	<i>Controle</i> Restrições nos horários de conexão devem ser utilizadas para proporcionar segurança adicional para aplicações de alto risco.

A.11.6 Controle de acesso à aplicação e à informação

Objetivo: Prevenir acesso não autorizado à informação contida nos sistemas de aplicação.

A.11.6.1	Restrição de acesso à informação	<i>Controle</i> O acesso à informação e às funções dos sistemas de aplicações por usuários e pessoal de suporte deve ser restrito de acordo com o definido na política de controle de acesso.
A.11.6.2	Isolamento de sistemas sensíveis	<i>Controle</i> Sistemas sensíveis devem ter um ambiente computacional dedicado (isolado).

A.11.7 Computação móvel e trabalho remoto

Objetivo: Garantir a segurança da informação quando se utilizam a computação móvel e recursos de trabalho remoto.

A.11.7.1	Computação e comunicação móvel	<i>Controle</i> Uma política formal deve ser estabelecida e medidas de segurança apropriadas devem ser adotadas para a proteção contra os riscos do uso de recursos de computação e comunicação móveis.
A.11.7.2	Trabalho remoto	<i>Controle</i> Uma política, planos operacionais e procedimentos devem ser desenvolvidos e implementados para atividades de trabalho remoto.

A.12 Aquisição, desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação

A.12.1 Requisitos de segurança de sistemas de informação

Objetivo: Garantir que segurança é parte integrante de sistemas de informação.

A.12.1.1	Análise e especificação dos requisitos de segurança	<p><i>Controle</i></p> <p>Devem ser especificados os requisitos para controles de segurança nas especificações de requisitos de negócios, para novos sistemas de informação ou melhorias em sistemas existentes.</p>
----------	---	--

A.12.2 Processamento correto de aplicações

Objetivo: Prevenir a ocorrência de erros, perdas, modificação não autorizada ou mau uso de informações em aplicações.

A.12.2.1	Validação dos dados de entrada	<p><i>Controle</i></p> <p>Os dados de entrada de aplicações devem ser validados para garantir que são corretos e apropriados.</p>
A.12.2.2	Controle do processamento interno	<p><i>Controle</i></p> <p>Devem ser incorporadas, nas aplicações, checagens de validação com o objetivo de detectar qualquer corrupção de informações, por erros ou por ações deliberadas.</p>
A.12.2.3	Integridade de mensagens	<p><i>Controle</i></p> <p>Requisitos para garantir a autenticidade e proteger a integridade das mensagens em aplicações devem ser identificados e os controles apropriados devem ser identificados e implementados.</p>

A.12.2.4	Validação de dados de saída	<p><i>Controle</i></p> <p>Os dados de saída das aplicações devem ser validados para assegurar que o processamento das informações armazenadas está correto e é apropriado às circunstâncias.</p>
----------	-----------------------------	--

A.12.3 Controles criptográficos

Objetivo: Proteger a confidencialidade, a autenticidade ou a integridade das informações por meios criptográficos.

A.12.3.1	Política para o uso de controles criptográficos	<p><i>Controle</i></p> <p>Deve ser desenvolvida e implementada uma política para o uso de controles criptográficos para a proteção da informação.</p>
A.12.3.2	Gerenciamento de chaves	<p><i>Controle</i></p> <p>Um processo de gerenciamento de chaves deve ser implantado para apoiar o uso de técnicas criptográficas pela organização.</p>

A.12.4 Segurança dos arquivos do sistema

Objetivo: Garantir a segurança de arquivos de sistema.

A.12.4.1	Controle de <i>software</i> operacional	<p><i>Controle</i></p> <p>Procedimentos para controlar a instalação de <i>software</i> em sistemas operacionais devem ser implementados.</p>
A.12.4.2	Proteção dos dados para teste de sistema	<p><i>Controle</i></p> <p>Os dados de teste devem ser selecionados com cuidado, protegidos e controlados.</p>
A.12.4.3	Controle de acesso ao código-fonte de programa	<p><i>Controle</i></p> <p>O acesso ao código-fonte de programa deve ser restrito.</p>

A.12.5 Segurança em processos de desenvolvimento e de suporte

Objetivo: Manter a segurança de sistemas aplicativos e da informação.

A.12.5.1	Procedimentos para controle de mudanças	<p><i>Controle</i></p> <p>A implementação de mudanças deve ser controlada utilizando procedimentos formais de controle de mudanças.</p>
A.12.5.2	Análise crítica técnica das aplicações após mudanças no sistema operacional	<p><i>Controle</i></p> <p>Aplicações críticas de negócios devem ser analisadas criticamente e testadas quando sistemas operacionais são mudados, para garantir que não haverá nenhum impacto adverso na operação da organização ou na segurança.</p>
A.12.5.3	Restrições sobre mudanças em pacotes de <i>software</i>	<p><i>Controle</i></p> <p>Modificações em pacotes de <i>software</i> não devem ser incentivadas e devem estar limitadas às mudanças necessárias, e todas as mudanças devem ser estritamente controladas.</p>
A.12.5.4	Vazamento de informações	<p><i>Controle</i></p> <p>Oportunidades para vazamento de informações devem ser prevenidas.</p>
A.12.5.5	Desenvolvimento terceirizado de <i>software</i>	<p><i>Controle</i></p> <p>A organização deve supervisionar e monitorar o desenvolvimento terceirizado de <i>software</i>.</p>

A.12.6 Gestão de vulnerabilidades técnicas

Objetivo: Reduzir riscos resultantes da exploração de vulnerabilidades técnicas conhecidas.

A.12.6.1	Controle de vulnerabilidades técnicas	<p><i>Controle</i></p> <p>Deve ser obtida informação em tempo hábil sobre vulnerabilidades técnicas dos sistemas de informação em uso, avaliada a exposição da organização a estas vulnerabilidades e tomadas as medidas apropriadas para lidar com os riscos associados.</p>
----------	---------------------------------------	---

A.13 Gestão de incidentes de segurança da informação

A.13.1 Notificação de fragilidades e eventos de segurança da informação

Objetivo: Assegurar que fragilidades e eventos de segurança da informação associados com sistemas de informação sejam comunicados, permitindo a tomada de ação corretiva em tempo hábil.

A.13.1.1	Notificação de eventos de segurança da informação	<p><i>Controle</i></p> <p>Os eventos de segurança da informação devem ser relatados através dos canais apropriados da direção, o mais rapidamente possível.</p>
A.13.1.2	Notificando fragilidades de segurança da informação	<p><i>Controle</i></p> <p>Os funcionários, fornecedores e terceiros de sistemas e serviços de informação devem ser instruídos a registrar e notificar qualquer observação ou suspeita de fragilidade em sistemas ou serviços.</p>

A.13.2 Gestão de incidentes de segurança da informação e melhorias

Objetivo: Assegurar que um enfoque consistente e efetivo seja aplicado à gestão de incidentes de segurança de informação.

A.13.2.1	Responsabilidades e procedimentos	<p><i>Controle</i></p> <p>Responsabilidades e procedimentos de gestão devem ser estabelecidos para assegurar respostas rápidas, efetivas e ordenadas a incidentes de segurança da informação.</p>
----------	-----------------------------------	---

A.13.2.2	Aprendendo com os incidentes de segurança da informação	<p><i>Controle</i></p> <p>Devem ser estabelecidos mecanismos para permitir que tipos, quantidades e custos dos incidentes de segurança da informação sejam quantificados e monitorados.</p>
A.13.2.3	Coleta de evidências	<p><i>Controle</i></p> <p>Nos casos em que uma ação de acompanhamento contra uma pessoa ou organização, após um incidente de segurança da informação, envolver uma ação legal (civil ou criminal), evidências devem ser coletadas, armazenadas e apresentadas em conformidade com as normas de armazenamento de evidências da jurisdição ou jurisdições pertinentes.</p>

A.14 Gestão da continuidade do negócio

A.14.1 Aspectos da gestão da continuidade do negócio, relativos à segurança da informação

Objetivo: Não permitir a interrupção das atividades do negócio e proteger os processos críticos contra efeitos de falhas ou desastres significativos, e assegurar a sua retomada em tempo hábil, se for o caso.

A.14.1.1	Incluindo segurança da informação no processo de gestão da continuidade de negócio	<p><i>Controle</i></p> <p>Um processo de gestão deve ser desenvolvido e mantido para assegurar a continuidade do negócio por toda a organização e que contemple os requisitos de segurança da informação necessários para a continuidade do negócio da organização.</p>
A.14.1.2	Continuidade de negócios e análise/avaliação de risco	<p><i>Controle</i></p> <p>Devem ser identificados os eventos que podem causar interrupções aos processos de negócio, junto à probabilidade e impacto de tais interrupções e as conseqüências para a segurança de informação.</p>

A.14.1.3	Desenvolvimento e implementação de planos de continuidade relativos à segurança da informação	<p><i>Controle</i></p> <p>Os planos devem ser desenvolvidos e implementados para a manutenção ou recuperação das operações e para assegurar a disponibilidade da informação no nível requerido e na escala de tempo requerida, após a ocorrência de interrupções ou falhas dos processos críticos do negócio.</p>
A.14.1.4	Estrutura do plano de continuidade do negócio	<p><i>Controle</i></p> <p>Uma estrutura básica dos planos de continuidade do negócio deve ser mantida para assegurar que todos os planos são consistentes, para contemplar os requisitos de segurança da informação e para identificar prioridades para testes e manutenção.</p>
A.14.1.5	Testes, manutenção e reavaliação dos planos de continuidade do negócio	<p><i>Controle</i></p> <p>Os planos de continuidade do negócio devem ser testados e atualizados regularmente, de forma a assegurar sua permanente atualização e efetividade.</p>

A.15 Conformidade

A.15.1 Conformidade com requisitos legais

Objetivo: Evitar violação de qualquer lei criminal ou civil, estatutos, regulamentações ou obrigações contratuais e de quaisquer requisitos de segurança da informação

A.15.1.1	Identificação da legislação vigente	<p><i>Controle</i></p> <p>Todos os requisitos estatutários, regulamentares e contratuais relevantes, e o enfoque da organização para atender a estes requisitos devem ser explicitamente definidos, documentados e mantidos atualizados para cada sistema de informação da organização.</p>
----------	-------------------------------------	---

A.15.1.2	Direitos de propriedade intelectual	<p><i>Controle</i></p> <p>Procedimentos apropriados devem ser implementados para garantir a conformidade com os requisitos legislativos, regulamentares e contratuais no uso de material, em relação aos quais pode haver direitos de propriedade intelectual e sobre o uso de produtos de <i>software</i> proprietários.</p>
A.15.1.3	Proteção de registros organizacionais	<p><i>Controle</i></p> <p>Registros importantes devem ser protegidos contra perda, destruição e falsificação, de acordo com os requisitos regulamentares, estatutários, contratuais e do negócio.</p>
A.15.1.4	Proteção de dados e privacidade da informação pessoal	<p><i>Controle</i></p> <p>A privacidade e a proteção de dados devem ser asseguradas conforme exigido nas legislações relevantes, regulamentações e, se aplicável, nas cláusulas contratuais.</p>
A.15.1.5	Prevenção de mau uso de recursos de processamento da informação	<p><i>Controle</i></p> <p>Os usuários devem ser dissuadidos de usar os recursos de processamento da informação para propósitos não autorizados.</p>
A.15.1.6	Regulamentação de controles de criptografia	<p><i>Controle</i></p> <p>Controles de criptografia devem ser usados em conformidade com leis, acordos e regulamentações relevantes.</p>

A.15.2 Conformidade com normas e políticas de segurança da informação e conformidade técnica

Objetivo: Garantir conformidade dos sistemas com as políticas e normas organizacionais de segurança da informação.

A.15.2.1	Conformidade com as políticas e normas de segurança da informação	<i>Controle</i> Os gestores devem garantir que todos os procedimentos de segurança dentro da sua área de responsabilidade sejam executados corretamente para atender à conformidade com as normas e políticas de segurança da informação.
A.15.2.2	Verificação da conformidade técnica	<i>Controle</i> Os sistemas de informação devem ser periodicamente verificados quanto à sua conformidade com as normas de segurança da informação implementadas.

A.15.3 Considerações quanto à auditoria de sistemas de informação

Objetivo: Maximizar a eficácia e minimizar a interferência no processo de auditoria dos sistemas de informação.

A.15.3.1	Controles de auditoria de sistemas de informação	<i>Controle</i> Os requisitos e atividades de auditoria envolvendo verificação nos sistemas operacionais devem ser cuidadosamente planejados e acordados para minimizar os riscos de interrupção dos processos do negócio.
A.15.3.2	Proteção de ferramentas de auditoria de sistemas de informação	<i>Controle</i> O acesso às ferramentas de auditoria de sistema de informação deve ser protegido para prevenir qualquer possibilidade de uso impróprio ou comprometimento.

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA ENVOLVENDO BRASILEIRAS NO EXTERIOR: SITUAÇÃO ATUAL E PROPOSTAS PARA O FUTURO

Leila Maria Brum

Sumário: 1. Introdução. 2. Relatos de casos. 3. Atuação do Itamaraty. 4. Parcerias com Órgãos Governamentais no Brasil. 5. Atuação de Organizações Não Governamentais. 6. Prevenção em conjunto com o atendimento. 7. Conclusão. Referências. Apêndice. Anexos.

1. Introdução

A assistência consular aos cidadãos brasileiros no exterior sempre esteve entre as diretrizes do Serviço Exterior Brasileiro. Com a criação da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB), em 2006¹, e sua entrada em funcionamento em 2007, intensificaram-se os esforços neste sentido. A SGEB veio ao encontro do crescimento da comunidade brasileira no exterior,

¹ Criada pelo Decreto 5.979/2006. Este Decreto foi posteriormente revogado pelo Decreto 7.304/2010, cujos artigos 37, 38 e 39 descrevem as atribuições da SGEB.

composta não somente por emigrantes, mas também por turistas, estudantes e viajantes a negócios, entre outros, e a consequente demanda cada vez maior por serviços de assistência consular. Este crescimento teve início na década de 80 e o número de brasileiros no exterior atingiu três milhões em 2009, segundo estimativas do Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior (DCB). Em 2012, o número de brasileiros no exterior baixou para 2.547.000, cifra ainda exponencial.

Esta crescente necessidade de serviços consulares envolve não apenas atividades de rotina, como a emissão de documentos de viagem, atos do registro civil e notariais, mas também a solução de problemas como, por exemplo, acidentes, hospitalização, perda ou roubo de documentos e prisão por imigração ilegal, para citar apenas alguns exemplos da variada gama de solicitações de ajuda que chegam aos Postos do Itamaraty no exterior. Muitos desses casos, por possuírem aspecto recorrente, demandam atenção especial do Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior (DCB). Em conversa com a autora, a Ministra Maria Luiza Ribeiro Lopes da Silva, Diretora do DCB, indicou alguns dos elementos vulneráveis da comunidade brasileira no exterior, no momento: garimpeiros nas Guianas, brasileiros indocumentados proprietários rurais no Paraguai, jogadores de futebol e modelos, principalmente na Ásia e África, que, ludibriados por seus empregadores, veem-se sem emprego, indocumentados e desvalidos; mais recentemente os jovens cidadãos do programa “Ciência Sem Fronteiras”, entre outros. Referiu-se, também, ao tráfico de pessoas para os mais

variados fins e, finalmente, à violência doméstica (informação verbal)².

A proposta do presente trabalho é abordar o problema da violência doméstica sofrida por cidadãs brasileiras no exterior, tendo como enfoque os casos de casamentos entre estrangeiros e brasileiras (estas movidas pelo objetivo principal de fuga da situação de pobreza em que se encontram). Este fenômeno é conhecido como “Síndrome de Cinderela” (ou “Complexo de Cinderela”)³. A mulher acredita que os seus problemas estarão solucionados, caso se case com um estrangeiro, proveniente de país desenvolvido, de preferência louro, alto, de olhos azuis. Em grande parte das vezes, as mulheres são atraídas pela promessa de uma vida melhor no exterior, com melhores possibilidades de estudo e trabalho, segurança e ascendência social. Frequentemente, porém, ao chegarem aos locais onde viverão com seus maridos, são submetidas a tratamento discriminatório e racista, trabalho escravo, cárcere privado e, muitas vezes, violência psicológica e física, não somente por parte do cônjuge estrangeiro como também pela família dele. A violência doméstica é tanto mais avassaladora por acontecer no recesso do lar da vítima. É algo que a mulher sofre dentro de casa, muitas vezes sem o conhecimento de parentes, amigos, vizinhos, ou da sociedade em geral.

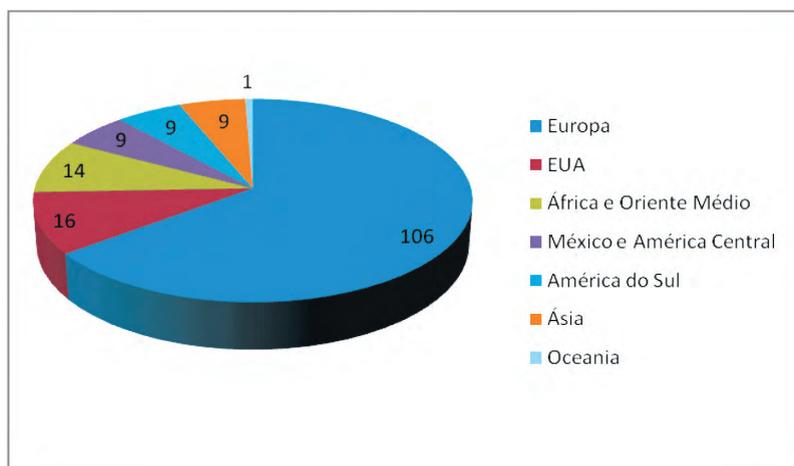
Em levantamento feito a partir de dados coletados junto à base de dados do programa de atendimento consular do Núcleo de Atendimentos a Brasileiros (NAB), da Divisão de Assistência

2 Informação coletada durante conversa em 7/11/2012.

3 O termo foi utilizado, pela primeira vez, em 1981, por Colette Dowling, em seu livro *The Cinderella Complex: Women's Hidden Fear of Independence*.

Consular (DAC), do Ministério das Relações Exteriores, o continente europeu apresentou o maior número de casos relacionados ao presente trabalho, isto é, violência doméstica em casamentos entre brasileiras e estrangeiros, conforme indicado no gráfico⁴ a seguir:

Gráfico – Casos de violência doméstica sofridos por mulheres brasileiras casadas com estrangeiros, no exterior, por região (2008-2012)



Um dos motivos para a maior incidência de casos no continente europeu poderia ser o estereótipo da mulher brasileira nos países daquele continente. Uma vez que a análise das regiões não se insere no objetivo deste trabalho, sugere-se que possa vir a ser objeto de estudo à parte.

⁴ Fonte: informações arquivadas na base de dados do atendimento a brasileiros no exterior do NAB. Vide, também, o Apêndice (tabela dos casos atendidos no período de 2008 a 2012), na página 338.

É muito provável, também, que haja um número considerável de casos que não tenham chegado ao conhecimento do NAB ou dos agentes consulares no exterior, pelo temor das vítimas às represálias dos seus agressores.

Os casos de violência doméstica entre casais de brasileiros e outros que não se enquadravam no presente estudo não foram computados.

Por estarem em país estrangeiro, as vítimas encontram-se em situação de fragilidade ainda maior, uma vez que, na maioria das vezes, não conseguem falar o idioma local e compreender as particularidades e as leis da sociedade em que foram inseridas. A estes fatos soma-se a circunstância de que, como muitas vêm de lares em que a violência era, por vezes, fator corriqueiro, acabam por acreditar que é normal submeterem-se a tratamento discriminatório e violento em troca de casa, comida e uma vida aparentemente melhor e mais segura. A maioria das mulheres tem medo de se dirigir às autoridades locais (ou brasileiras) para solicitar auxílio, por vícios de comportamento trazidos das comunidades carentes onde antes residiam.

Em muitos casos, mesmo quando chegam a solicitar auxílio, as próprias vítimas não sabem exatamente o que querem – ou o que podem – fazer. Seu visto de permanência no país está vinculado ao casamento, portanto, se saírem de casa e solicitarem o divórcio, terão que voltar para o Brasil, para a situação de penúria em que viviam antes de se casarem. Mesmo nos casos em que o longo tempo de casamento já permite que se tornem residentes no país, confrontam-se com a dificuldade de conseguir emprego e se manter por seus próprios meios, por não estarem integradas na sociedade

local e mal falarem a língua do país em que vivem. Em se tratando de casal com filhos, a situação torna-se ainda mais complicada, uma vez que a mulher, na maioria dos casos, prefere submeter-se aos maus tratos do que sair de casa e deixar a criança com o pai. Em grande parte dos casos, conforme relatos dos Postos da Rede consular do Itamaraty no exterior, verifica-se que a justiça local tende a dar a guarda da criança a seu nacional, por ser ele quem tem melhor possibilidade de cuidar da criança, financeiramente.

A violência doméstica praticada contra mulheres brasileiras no exterior de que se tem conhecimento envolve ampla gama de casos, incluindo não apenas o uso da “esposa” para trabalho escravo dentro do próprio lar, como também casos em que o nacional estrangeiro usa a mulher para a obtenção de documentos brasileiros (visto de permanência), para atos ilícitos e, ainda, a submete a exploração sexual.

O presente trabalho não pretende, de forma alguma, esgotar o estudo das diferentes formas de violência de gênero ou de tráfico de mulheres, mas sim abordar especificamente a violência infligida a mulheres brasileiras imigrantes e juntar-se àqueles que tratam do assunto. Ao descrever o que está sendo feito em prol do combate a este tipo de violência contra a dignidade da mulher brasileira, o trabalho procurará também contribuir para o debate sobre como evitar que ela aconteça. Apresentará, ainda, algumas propostas para este fim.

2. Relatos de casos

A mulher não deve depender da proteção do homem, mas sim aprender a se proteger sozinha. (Susan B. Anthony)⁵

Muito se fala sobre o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e de trabalho escravo. O caso das brasileiras que contraem matrimônio como meio de fuga de uma vida de pobreza e insegurança não deixa de configurar tráfico de mulheres⁶, uma vez que acontece, na grande maioria das vezes, por meio de rede de agentes, brasileiros e estrangeiros, que atuam com o fim específico de procura, facilitação e aliciamento de mulheres brasileiras para casamento com cidadãos de outros países.

Anúncios de jornais e sítios na internet são as formas mais usuais. Um estudo profundo e informativo dos anúncios de busca de mulheres colocados por estrangeiros em jornais da cidade de Salvador e periferia foi feito por Guimarães (2002). Encontra-se na internet uma gama variada de sítios especializados em oferecer seus serviços a mulheres que gostariam de se casar com homens estrangeiros. “Namoro e casamento com homens estrangeiros

5 Susan Brownell Anthony. Jornalista e feminista americana, lutou pelo direito de voto das mulheres.

6 Definição de tráfico de pessoas conforme o artigo 3, alíneas (a) e (b) do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (Protocolo de Palermo): a) A expressão “tráfico de pessoas” significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares a escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos; b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a); [...].

européus e alemães” (<<http://www.marlubrasil.com>>) e “Homens Solteiros *Online* – Encontre aqui o seu marido estrangeiro” (<<http://www.br.singlemenonline.com>>) são apenas dois exemplos dos muitos que podem ser encontrados ao se acessar o sítio de pesquisa *Google*.

Apresentam-se, a seguir, relatos de dois casos reais, atendidos pelo serviço consular do Ministério das Relações Exteriores. A descrição dos casos e do sofrimento de mulheres brasileiras que foram apanhadas nessa rede de embuste visa apresentar o problema com conotação mais individual, para que não fique somente no campo das estatísticas impessoais. Foram escolhidos dentre muitos, por exemplificarem verdadeiros opostos no que diz respeito à evolução e desfecho do atendimento prestado pela rede de assistência consular do Itamaraty.

Os nomes utilizados são fictícios, para salvaguardar a identidade e a integridade das vítimas.

2.1 Caso Joana

Em agosto de 2012, o Núcleo de Assistência a Brasileiros (NAB) da Divisão de Assistência Consular (DAC) do Ministério das Relações Exteriores prestou assistência a Joana, que então morava na Áustria com seu marido, nacional daquele país. Em outubro do mesmo ano, já no Brasil, Joana concordou em conceder entrevista à autora e relatar seu caso (informação verbal)⁷.

Joana nasceu em Salvador, BA, em 1983. Conheceu seu futuro marido, Franz, austríaco, em um restaurante daquela cidade, no ano

7 Entrevista concedida, por telefone, em 15 de outubro de 2012.

de 2008. Franz estava em companhia de amigos e de um brasileiro, que se dizia tradutor e se aproximou de Joana, possibilitando o contato entre ela e o austríaco. Joana e Franz passaram a noite juntos e, a pedido dele, a brasileira contou-lhe sobre sua vida. Ele ofereceu-se para ajudá-la financeiramente, o que ela afirmou não ter aceitado em um primeiro momento. Forneceu a ele, contudo, seus dados pessoais, telefone e endereço, para contatos futuros. Franz regressou à Áustria, mas deixou o tradutor brasileiro incumbido de ensinar a Joana a língua alemã, para que pudessem se comunicar melhor, quando voltasse ao Brasil.

Segundo Joana, o tradutor brasileiro sempre a orientava a pedir o que quisesse ao austríaco, que – por sua vez – insistia em ajudá-la financeiramente, instando-a a deixar o emprego. Por ocasião de seu regresso ao Brasil, Franz teria afirmado que gostaria de alugar uma casa, para não ficar gastando seu dinheiro em hotel. Pediu a Joana que o auxiliasse na busca de um local e, na hora de fechar o contrato, solicitou a ela que colocasse seu nome como fiadora. Franz afirmava constantemente que tinha planos de se mudar definitivamente para o Brasil, mas, até que isso acontecesse, seria complicado e custoso para ele continuar a viajar constantemente a Salvador para encontrá-la. Assim, ao se completarem três anos de encontros, ele convidou-a a viajar à Áustria e conhecer sua família. Teria orientado Joana a deixar a faculdade e seu emprego e mudar-se para aquele país, onde, segundo ele, a brasileira teria melhores chances de trabalho e de estudo. Em maio de 2011, viajaram para a Áustria e, logo em seguida, ele a pediu em casamento⁸. Foram morar em Steiermark,

8 O casamento foi registrado na Embaixada do Brasil em Viena. Pouco tempo depois, foi solicitado o Visto Permanente por Reunião Familiar para o cidadão austríaco.

vilarejo onde Franz residia, localizado a aproximadamente sessenta quilômetros de Viena e trinta quilômetros da cidade de Graz.

Segundo Joana, logo após o casamento ele teria sido preso por fraude, o que a teria deixado muito assustada e insegura. Logo após a volta de Franz para casa, a situação teria começado a ficar tensa, pois o austríaco teria passado a controlar as saídas de Joana de casa, chegando a proibi-la de ter amigos que não fossem os dele e a impedi-la de sair sem que ele a acompanhasse. Franz não permitia que Joana falasse com a família no Brasil por telefone; mesmo quando a mãe de Joana telefonava, ele impedia que conversassem. O contato dava-se tão somente pela internet, por mensagens eletrônicas. Joana não tinha vida social própria e, principalmente, não tinha como se locomover, mesmo que quisesse, a não ser em companhia do marido, uma vez que não havia transporte público no pequeno vilarejo localizado nos pré-Alpes austríacos.

Joana afirmou que o marido nunca teria feito ameaças diretas, mas a submetia a terror psicológico e tratamento racista. Teria, ainda, obrigado Joana a assinar documentos como fiadora em empréstimos bancários que teria feito em seu vilarejo. Apesar do tratamento preconceituoso a que era submetida constantemente, Joana afirmou ter tentado manter seu casamento por um ano e meio.

Em 20 de agosto de 2012, a mãe de Joana telefonou – e posteriormente enviou mensagem eletrônica – à Divisão de Assistência Consular (DAC) do Ministério das Relações Exteriores,

solicitando auxílio para a filha. A DAC⁹ logrou contato com a própria Joana, por mensagem eletrônica, de modo a verificar a possibilidade de contato telefônico em um número seguro. Em seguida, contatou a Embaixada do Brasil em Viena, por telefone. Uma funcionária da Embaixada falou com Joana pelo número de telefone fornecido e acionou prontamente o Cônsul Honorário na cidade de Graz. Este também falou com Joana ao telefone e enviou dois inspetores para conversar com ela e verificar sua integridade física e moral. Os inspetores teriam dito, no entanto, que não haveria motivo para ser aberta uma ocorrência, uma vez que não teria havido agressão física. Teriam deixado o telefone da polícia, caso algo mais sério viesse a ocorrer. Em vista disto, em nova conversa com o Cônsul Honorário, Joana teria afirmado que temia por sua integridade física, pois sofria ameaças também do filho de seu marido, que queria obrigá-la a assinar documentos de compra e venda de um carro.

Uma vez que Joana não possuía dinheiro para se locomover, o Cônsul Honorário enviou um táxi para apanhá-la em casa, de onde saiu com apenas duas malas de roupas e pertences. O táxi a levou para um abrigo para mulheres na cidade de Graz, onde permaneceria até poder regressar ao Brasil.

Joana ficou no abrigo por alguns dias, acompanhada por psicóloga, que a teria orientado, inclusive, sobre a possibilidade de sua passagem ser comprada no Brasil e impressa na Áustria. A família de Joana esforçou-se por arrecadar a quantia necessária para o custeio da passagem e, no dia 6 de setembro, dezesseis dias

9 O caso foi atendido pela autora deste trabalho, que o acompanhou até o fim.

após o primeiro contato de sua mãe com a Divisão de Assistência Consular, Joana enviou mensagem eletrônica à Embaixada com cópia para a DAC, informando que já estava na casa da mãe, em Salvador, e agradecendo o auxílio prestado a ela pelo Serviço Consular brasileiro.

No decorrer da entrevista, foi apurado, ainda, que durante o ano e meio em que ficou casada, Joana nunca havia procurado o auxílio da Embaixada do Brasil em Viena por temer falar com um “órgão do governo brasileiro”, medo este incentivado por seu marido, o qual lhe teria dito que, se assim o fizesse, iria ser multada ou presa. Somente quando a situação tornou-se insuportável, a mãe de Joana logrou convencê-la a procurar as autoridades brasileiras em busca de auxílio. O marido de Joana continuava, até o dia da entrevista, a tentar contato com ela, diversas vezes por semana, pedindo que reconsiderasse e voltasse para a Áustria; não concordava em lhe conceder o divórcio e ela acredita que isto se devia ao fato de ele não querer perder o visto permanente para o Brasil obtido por meio do casamento.

Ao final da conversa telefônica, foram explicadas a Joana as regras de obtenção – e conservação – do Visto Permanente por Reunião Familiar, bem como foi aconselhada a procurar a Defensoria Pública da União, em Salvador, que poderia orientá-la acerca dos trâmites para a obtenção do divórcio.

Algumas das particularidades do caso de Joana foram cruciais para seu bom desfecho. Entre elas, está o fato de que a brasileira estudou e obteve certa proficiência no idioma alemão, o que permitiu que entendesse o que estava sendo conversado à sua volta

e compreendesse que havia algo de errado ao ser obrigada a assinar diversos documentos impostos por seu marido e pelo filho deste.

Outra vantagem foi o fato de a mãe de Joana ter procurado a Divisão de Assistência Consular com a solicitação de auxílio e tê-la convencido a sair de casa para escapar de vez da situação de violência e insegurança em que vivia. A inexistência de filhos foi muito importante para que Joana optasse por deixar o país e pedir o divórcio, sem medo de retaliação por parte do marido.

Finalmente, foi de importância crucial o fato de a família de Joana ter agido rapidamente para angariar fundos que permitissem a compra tempestiva de uma passagem, o que evitou a necessidade de passarem pelos trâmites burocráticos para a obtenção de uma declaração de hipossuficiência junto à Defensoria Pública de sua cidade, sem a qual o Ministério das Relações Exteriores não poderia autorizar a compra de passagem para a repatriação da brasileira.

2.2 Caso Cristina

O desenrolar do caso de Cristina foi diametralmente oposto ao do caso de Joana acima descrito. Cristina mostrou-se confusa e hesitante em todas as vezes que contactou as autoridades brasileiras, o que dificultou a prestação de auxílio. As diversas tentativas de ajuda por parte das autoridades consulares foram frustradas pelo retorno da brasileira ao convívio com seu agressor.

Não foi possível obter entrevista com a referida brasileira, portanto a descrição a seguir foi feita com base na documentação

arquivada no Setor Consular da Embaixada do Brasil em Bangkok¹⁰, onde se deu o caso.

Cristina compareceu ao Setor Consular da Embaixada do Brasil em Bangkok no dia 8 de agosto de 2011 e relatou estar sendo agredida por seu companheiro suíço. Solicitou auxílio para sair do país o quanto antes, uma vez que as agressões estariam ocorrendo com frequência cada vez maior e que correria risco de vida, caso retornasse à casa onde morava com o companheiro. Informou à funcionária consular que teria fugido de casa e afirmou ter medo de que, caso seu companheiro a encontrasse, não permitiria que ela retornasse ao Brasil.

Foi-lhe oferecido o uso do computador e do telefone da área de atendimento ao público do Setor Consular da Embaixada, para que telefonasse à sua família, a fim de solicitar recursos para a compra de uma passagem aérea de retorno ao Brasil. Na ocasião, a brasileira declinou o oferecimento, alegando que sua família no Brasil não teria recursos para lhe enviar ajuda. Afirmou, contudo, que conseguiria o auxílio de seu ex-marido, de nacionalidade italiana, com quem já estaria em contato.

Durante a entrevista com funcionária do Setor Consular, Cristina afirmou ter consigo recursos financeiros que lhe permitiriam pernoitar em estabelecimento de baixo custo. Em vista desta informação, foi-lhe reservado quarto em pousada nas proximidades da Embaixada. Foi-lhe informado que, caso fosse necessário, a Embaixada assumiria os custos de hospedagem e de alimentação, até que Cristina pudesse receber os recursos para a compra da

10 O início do caso foi acompanhado pela autora, quando ainda se encontrava lotada na Embaixada do Brasil em Bangkok, servindo na posição de Vice-Cônsul e Chefe do Setor Consular.

passagem de retorno ao Brasil. Como a brasileira declarou-se abalada emocionalmente e em estado de insegurança, dois funcionários do Setor Consular da Embaixada a acompanharam pessoalmente à pousada, certificando-se de que estava bem instalada e segura. Foi-lhe aconselhado desligar o telefone celular, para não correr o risco de atender a possível chamada de seu companheiro.

Na manhã seguinte, no entanto, ao telefonar para a pousada no intuito de saber notícias da brasileira, funcionária do Setor Consular foi informada pela recepção do estabelecimento que Cristina não havia pernoitado lá. Em algum momento após o *check-in*, teria saído da pousada e voltado, minutos depois, em companhia de um homem. Teria, então, realizado *check-out* e saído junto com o referido indivíduo, cuja descrição levava a crer que seria o seu companheiro (cuja fotografia havia mostrado aos funcionários do Setor Consular no dia anterior, solicitando que não fossem divulgadas informações sobre seu paradeiro, caso ele aparecesse na Embaixada). Depreendeu-se que a brasileira teria telefonado ela própria ao seu companheiro (ou atendido a telefonema dele). Ao fazer esse contato e informar a ele seu paradeiro, Cristina divulgou o endereço de local utilizado pelo Setor Consular da Embaixada para casos semelhantes.

Dois dias após o ocorrido, Cristina enviou mensagem eletrônica ao Setor Consular da Embaixada informando que se encontrava em casa e que iria ser hospitalizada naquele mesmo dia. Em resposta, funcionária do Setor Consular telefonou a ela, em busca de notícias. Durante a conversa, ao ser indagada sobre

como seu companheiro a havia encontrado dois dias antes, Cristina esquivou-se em responder e desligou o telefone.

Em 25 de agosto, Cristina enviou nova mensagem eletrônica ao Setor Consular da Embaixada, em que afirmava não ter recebido qualquer ajuda do Setor e que continuava a ser agredida e ameaçada pelo companheiro. Em resposta, foi-lhe enviada mensagem que recapitulava a assistência que lhe havia sido fornecida até então.

Em 13 de setembro, a brasileira voltou a comparecer ao Setor Consular da Embaixada, desta vez carregando malas e com solicitação de que lhe fosse concedida passagem de retorno ao Brasil, uma vez que as agressões por parte de seu companheiro não haviam cessado. Foi-lhe informado que a repatriação é oferecida a brasileiros em situação de desvalimento e que esse não parecia ser o caso, já que ela teria afirmado anteriormente que teria possibilidades de levantar os recursos para o pagamento da passagem junto a terceiros. Novamente foi-lhe oferecida hospedagem à custa da Embaixada, até que conseguisse recursos para a compra da passagem de retorno ao Brasil. Declinou da oferta com reação agressiva e deixou o Setor Consular da Embaixada tempestivamente. O mesmo aconteceu no dia seguinte.

Em 16 de setembro, Cristina compareceu mais uma vez ao Setor Consular da Embaixada, desta feita com visíveis hematomas no ombro. Disse que havia sido avisada por vizinhos que seu companheiro estaria tentando suicídio, mas quando foi ao apartamento socorrê-lo, ele a teria espancado, machucando seu ombro. Afirmou que, desta vez, teria mesmo saído de casa e que se encontrava hospedada em um hotel. Funcionária do Setor Consular disse a ela que poderia acompanhá-la a um hospital, mas

que ela deveria também ir à polícia para dar queixa das agressões. Cristina recusou-se a ir à polícia, alegando temer represálias de seu companheiro contra ela ou contra sua família no Brasil, e retirou-se da Embaixada, declinando qualquer outra tentativa de assistência.

No decorrer da semana, Cristina fez novos contatos com o Setor Consular da Embaixada, mas a situação continuou a não evoluir. Por vezes parecia disposta a retornar ao Brasil, mas sempre acabava por voltar ao convívio de seu companheiro.

Em 21 de setembro, a mãe de Cristina procurou o Escritório de Representação do Itamaraty no Rio de Janeiro (ERERIO), com a solicitação de assistência consular para sua filha. Segundo aquela senhora, a brasileira não somente estaria sendo mantida em cárcere privado por seu companheiro suíço, como também estaria sendo obrigada a se drogar e a se prostituir. A Embaixada respondeu à comunicação recebida do ERERIO com longo expediente (Telegrama 504, de 22/9/2011), detalhando o caso da cidadã brasileira, suas visitas ao Setor Consular da Embaixada e a assistência consular já prestada a ela. O Telegrama comentava, também, sobre a inconsistência da afirmação acerca de “cárcere privado”, ressaltando as diversas visitas feitas por Cristina ao Setor Consular da Embaixada.

Nos termos do parágrafo décimo sexto do Telegrama acima mencionado,

[...] a impressão da Embaixada é de que se trata de um caso típico de violência doméstica, em que a vítima deseja se afastar após ser agredida, mas pouco depois retorna, por sua livre vontade, à convivência com o agressor. Nesse

contexto, a vítima parece buscar, mais até que uma solução, um apoio emocional.

O caso de Cristina é semelhante ao de várias brasileiras que, mesmo se encontrando em situação de violência física e moral, não têm coragem de se desvencilhar de seus vínculos com seu agressor, seja por conveniência, seja por medo. Mesmo nos casos em que chegam a procurar os serviços consulares brasileiros, a autoridade consular acha-se incapaz de prestar auxílio eficaz, uma vez que todas as tentativas são frustradas com a volta da vítima ao convívio do agressor.

3. Atuação do Itamaraty

3.1 Atuação na Secretaria de Estado

Na Secretaria de Estado, a assistência consular aos brasileiros no exterior está a cargo do Núcleo de Assistência a Brasileiros (NAB), da Divisão de Assistência Consular (DAC). O NAB conta com oito funcionários, cada um responsável por diferentes regiões do mundo. Em razão da diversidade de fusos horários da rede de Postos do Itamaraty, estes funcionários trabalham em dois turnos, que cobrem doze horas do dia, das 8h00 às 20h00. Desta forma, possibilita-se o atendimento ao maior número possível de Postos durante o horário de funcionamento do NAB, como também se oferece ao público, no Brasil e no exterior, horário mais flexível para contato.

Entre os diversos serviços prestados pelo NAB, destaca-se o frequente atendimento a casos de violência doméstica. Na maioria das vezes, familiares ou amigos das vítimas contatam o

NAB pessoalmente, por telefone ou mensagem eletrônica, com a solicitação de auxílio, como no exemplo mencionado no subcapítulo 2.1 deste trabalho. Nestes casos, ao atender o requisitante, o funcionário responsável pela região do mundo onde está ocorrendo o caso de violência tentará obter não apenas os dados de contato da vítima, mas o máximo de informações possível, para poder decidir qual o melhor método de ação a ser seguido em cada caso específico. Deverá certificar-se de que o número de telefone informado poderá ser utilizado sem problemas para a vítima, assegurando-se que um contato seu – ou de outra autoridade brasileira – não a estará colocando em risco ainda maior.

Em uma segunda instância, o funcionário entrará em contato com a Repartição consular sob cuja jurisdição encontra-se a cidade onde reside a vítima e solicitará que um agente consular fale com ela por telefone, ou lhe faça uma visita. Desta forma, é possível verificar melhor a situação em que a vítima se encontra e qual o tipo de auxílio que lhe poderá ser oferecido.

Como pode ser visto pelos dois casos descritos previamente neste trabalho, o auxílio é tanto mais imediato e fácil de ser prestado pela autoridade consular quanto maior for a segurança e a certeza da vítima quanto à sua decisão de deixar a situação de violência em que se encontra. A precisão e a quantidade de informações pertinentes ao caso também são de fundamental valor.

O NAB atende, também, os pedidos de orientação e assistência que recebe dos Postos da rede do Itamaraty no exterior.

Paralelamente ao atendimento às solicitações de auxílio que chegam ao Núcleo de Atendimento a Brasileiros, o Departamento

Consular e de Brasileiros no Exterior está sempre procurando modos de aprimorar os serviços oferecidos às comunidades brasileiras no exterior, inclusive às vítimas da violência doméstica.

Em 2010, por exemplo, após entendimentos entre o Ministério das Relações Exteriores, a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e o Departamento de Polícia Federal, foi feita parceria no intuito de levar o atendimento do serviço “Ligue 180” à cidadã brasileira no exterior. O projeto-piloto foi realizado em três países com grandes comunidades brasileiras. Em outubro de 2012, foram implementados planos para a expansão do serviço para outros dezessete países. Em capítulo à parte, o trabalho discorrerá sobre esta parceria.

No final do ano de 2011, o Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior logrou oferecer a Postos com serviço consular a possibilidade de contratação de auxílio psicológico para atendimento às vítimas de violência doméstica. O Manual do Serviço Consular e Jurídico do Ministério das Relações Exteriores foi, inclusive, modificado para comportar mais esse serviço oferecido à comunidade brasileira no exterior¹¹.

3.2 Atuação dos Postos

As Embaixadas e os Consulados, por sua vez, além do atendimento aos casos que chegam ao seu conhecimento, também promovem iniciativas próprias no intuito de auxiliar as vítimas de violência de gênero, tais como a elaboração de cartilhas e de publicações, encontros com membros da comunidade

11 Circular Telegráfica 84320, de 29/12/2011.

brasileira para debates sobre o tema, contato frequente com organizações não governamentais (ONGs) e outras entidades que se especializam no atendimento às vítimas.

Como exemplo de elaboração de cartilhas, podem ser mencionadas as iniciativas da Embaixada do Brasil em Oslo e do Consulado-Geral do Brasil em Beirute. No caso da Embaixada em Oslo, a cartilha “Mulher Vítima da Violência” foi elaborada em cooperação com o conselho de cidadãos da jurisdição do Posto, que já “vem confeccionando, há alguns anos, cartilhas temáticas em português com informações úteis para os cidadãos brasileiros que chegam ao país”¹². O Consulado-Geral do Brasil em Beirute, por sua vez, lançou, em maio de 2012, a “Cartilha da Emigrante Brasileira no Líbano”, em sua segunda versão, atualizada e aperfeiçoada. A cartilha foi elaborada no âmbito do Programa de Combate à Violência contra a Emigrada Brasileira no Líbano, daquela Repartição consular, como descrito no Telegrama 920, de 7/5/2012 e na Circular Telegráfica 84774, de 9/2/2012:

[...] Está já em operação o Programa de Combate à Violência contra a Emigrada Brasileira no Líbano. Está sendo prestado atendimento de natureza psicológica e jurídica à brasileira que esteja passando por dificuldades neste país, com auxílio de cidadãos locais. Além de cartazes apostos na sala de espera do público e de folhetos distribuídos às brasileiras que acorrem a esta Chancelaria, a “homepage” deste Consulado-Geral e as páginas mantidas na plataforma “Facebook” por

12 Conforme informado pela Circular Telegráfica 81904, de 2/6/2011. A cartilha está disponível em <http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Oslo/pt-br/file/Cartilhas/CARTILHA%20_DA_MULHER_DE_VIOLENCIA.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2012.

esta Repartição Consular estão sendo utilizadas na divulgação da iniciativa, tanto no idioma português quanto em árabe [...].

Ainda no campo das publicações, outro exemplo digno de ser mencionado é a revista “Mundo Afora”, publicada pelo Ministério das Relações Exteriores. Em sua edição de número 7 (junho de 2011), contou com a contribuição de diversos Postos, que enviaram artigos acerca de políticas de promoção da igualdade de gênero nos países de sua jurisdição.

Já o Consulado-Geral do Brasil em Milão, como descrito pelo item (e) de seu telegrama de divulgação de boas práticas, lançou o projeto “Mulher Brasileira em Primeiro Lugar”, que tem por objetivo a

[...] criação de novos canais de comunicação, por meio de redes informais, de forma a atingir as brasileiras que mantêm pouco contato com o Consulado e têm dificuldades de integração na comunidade local. A primeira etapa criou serviço informativo – já disponível no portal eletrônico do Consulado – sobre associações de apoio à imigrante, em particular no que concerne aos cursos gratuitos (ou subvencionados) de qualificação profissional. A seguir, serão ativados convênios com essas instituições, associações de brasileiros para estudar a situação das brasileiras, em particular as vítimas de maus tratos ou violência familiar, e propor programas específicos para ajudar sua inclusão social. O SEBRAE também foi contatado e comprometeu-se a estudar sua participação no projeto¹³.

13 Conforme informado pelo Telegrama 827, de 15/12/2011, cujo teor foi divulgado aos outros Postos com serviços consulares pela Circular Telegráfica 84245, de 19/12/2011.

Como exemplos de parcerias com organizações não governamentais e associações locais, podem ser citadas as estabelecidas pelos Consulados-Gerais no Porto, em Barcelona e em Londres. O Consulado-Geral do Brasil no Porto, em seu Telegrama 308, de 9/5/2012, exalta o diálogo e a parceria daquela Repartição consular com a organização “Associação mais Brasil” e informa que acredita ser tal relacionamento essencial para o atendimento à comunidade brasileira do norte de Portugal. Acrescenta, ainda, que aquela entidade tem expressiva atuação nas áreas de violência de gênero e do combate ao tráfico de pessoas na região. Já o Consulado-Geral do Brasil em Barcelona, ao informar acerca de reunião de grupo de trabalho sobre violência de gênero e tráfico de pessoas, pelo Telegrama 149, de 1º/3/2011, menciona sua estreita colaboração com as entidades “Coletivo Brasil-Catalunya”, “Diversia” e “ABRAE”, que desenvolvem ações conjuntas com organizações não governamentais localizadas na Espanha. O Consulado-Geral do Brasil em Londres, em seu Telegrama 441, de 12/7/2012, discorre sobre visita feita àquela Repartição consular por representantes da organização AMBE (Apoio à Mulher Brasileira no Exterior), com quem mantém estreita e constante cooperação.

Por fim, também é digna de menção a iniciativa do Consulado-Geral do Brasil em São Francisco de promover, em 25/1/2012, mesa redonda sobre violência doméstica. Tal iniciativa foi motivada pela presença, naquela cidade, da Professora Marta Rodriguez de Assis Machado, da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas de São Paulo e pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Durante a mesa redonda, a professora Marta Rodriguez

falou sobre a sua experiência na área de criminalização e aumento do encarceramento no Brasil, explicando toda a repercussão e conflitos entre a lei 9.099, de 1995 e a Lei nº 11.340/06, conhecida como “Lei Maria da Penha”, que criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. [...] A Professora Marta Machado está interessada, caso retorne à Califórnia para dar prosseguimento à sua pesquisa, em prestar assistência, de cunho informativo, a nacionais brasileiras vítimas de violência doméstica, em caráter experimental e voluntário, em conjunto com o Setor de Comunidade e de Assistência a Brasileiros deste Consulado-Geral¹⁴.

Como se pode ver pelos exemplos citados acima, a violência de gênero é assunto importante da pauta da rede consular brasileira, que tem sempre presente não somente a assistência emergencial às cidadãs que contatam os serviços de atendimento, como também o debate e a elaboração de estratégias para o combate ao problema.

4. Parcerias com Órgãos Governamentais no Brasil

Conforme mencionado no subcapítulo 3.1 desta monografia, o Ministério das Relações Exteriores tem, nos últimos anos, estabelecido parcerias com outros órgãos do governo com o objetivo de combater a violência de gênero praticada contra mulheres brasileiras no exterior. A seguir, o trabalho descreverá uma das parcerias mais recentes, de grande importância e êxito.

14 Telegrama 32, de 8/2/2012.

4.1 A Secretaria de Políticas para as Mulheres

À Secretaria de Políticas para as Mulheres compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres, bem como elaborar e implementar campanhas educativas e antidiscriminatórias de caráter nacional, elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e demais esferas de governo, com vistas na promoção da igualdade, articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres, promover o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Gabinete, a Secretaria-Executiva e até 3 (três) Secretarias (BRASIL, 2010)¹⁵.

No tocante à atuação no exterior, a Secretaria de Políticas para as Mulheres, além de participar de conferências e reuniões sobre o tema, avaliar e observar o cumprimento de acordos entre países, tem também firmado parcerias exitosas com o Ministério das Relações Exteriores para o combate à violência de gênero. Uma destas parcerias, em conjunto com o Departamento de Polícia

¹⁵ A Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República foi criada pela Lei 10.683, de 28/5/2003. A redação acima foi dada pela Lei 12.314 de 19 de agosto de 2010, art. 22. Sítio da Secretaria de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br>>. Acessado diversas vezes nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2012; último acesso em: 9 dez. 2012.

Federal, disponibilizou o serviço “Ligue 180” para o exterior, possibilitando o acesso das vítimas que residem em outros países ao atendimento.

4.2 O “Ligue 180”

A Lei Maria da Penha é uma das mais belas novidades transformadoras do Brasil pós-Constituição de 1988. Ela coíbe exemplarmente a violência contra a mulher no ambiente doméstico. Violência plúrima, porque de ordem psicológica, física, sexual e moral. É uma lei ambiciosa tematicamente, porquanto mais do que mudar comportamentos, muda mentalidades. Cuida-se de lei constituída de uma espécie de arremate ou última etapa da evolução constitucionalista chamada de fraternal, solidária, que visa, não propriamente à inclusão socioeconômica das pessoas, mas um outro tipo de integração. Uma integração comunitária, para que as pessoas vivam em perfeita comunhão de vida. Em verdadeira comunidade (Ayres Britto)¹⁶.

Em visita à sede do serviço “Ligue 180”¹⁷, a autora teve a oportunidade de conversar com a senhora Clarissa Correa de Carvalho, Coordenadora Nacional do “Ligue 180”, que não apenas ofereceu passeio guiado às dependências, como também discorreu pormenorizadamente acerca do atendimento prestado.

16 Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto. Jurista brasileiro, foi presidente do Conselho Nacional de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. Discurso proferido no Plênnario do CNJ, por ocasião da VI Jornada Lei Maria da Penha, em 25/4/2012.

17 No dia 23/10/2012, a autora, em companhia de diplomata da Divisão de Assistência Consular, visitou as dependências do “Ligue 180”, a fim de conhecer melhor o serviço e a assistência prestada, por aquele órgão, às vítimas de violência doméstica no Brasil e no exterior.

O “Ligue 180”, que está diretamente subordinado à Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, da Secretaria de Políticas para as Mulheres, foi criado em novembro de 2005, com o objetivo principal de oferecer alternativa no atendimento às mulheres vítimas de violência de gênero. Segundo a senhora Clarissa Correa de Carvalho (informação verbal)¹⁸, o serviço “não é um disque-denúncia, não está ligado à polícia ou ao Ministério Público, sua principal missão não está na área repressiva do culpado, mas sim do atendimento, de uma escuta à vítima”. Muitas mulheres têm medo ou vergonha de procurar uma autoridade. Deste modo, ao ligar para o “Ligue 180” da segurança e anonimato de sua casa, a vítima terá alguém que a ouvirá e a aconselhará. Ainda segundo a senhora Clarissa, “ela sabe que é alguém que não a conhece, então pode se soltar e falar à vontade”. Na maioria das vezes, a violência é recorrente; a vítima “espera” estar em situação crítica para ligar. Segundo dados do serviço, grande parte das mulheres que ligam já estão na relação com seu agressor há mais de dez anos.

Em 2005, quando o “Ligue 180” foi criado, havia poucas atendentes e o serviço não funcionava em regime de 24 horas, mas sim em horário de expediente normal. Com o correr do tempo, o serviço foi crescendo e, atualmente, possui cento e noventa e cinco atendentes, divididas em turmas e turnos. Cada turma funciona sob os cuidados de uma supervisora com mais experiência. Todas as atendentes são treinadas na área de teleatendimento. Posteriormente, recebem treinamento na área específica de atendimento à mulher vítima de violência e acerca das diretrizes e políticas da Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência

18 Idem.

da República. As atribuições das atendentes variam entre registrar relatos de casos, fornecer informações, encaminhar os casos para o serviço pertinente, registrar reclamações acerca de um serviço, registrar elogios e sugestões.

É oferecido às atendentes constante apoio psicológico, que as auxilia a suportar a pressão diária de lidarem com casos de violência. Uma vez por semana há um atendimento coletivo e, caso seja necessário, a psicóloga conversa individualmente com cada atendente, caso a caso.

Por fim, há também o serviço das monitoras, que ouvem as gravações, monitoram os atendimentos e, eventualmente, conversam com as atendentes para dar um retorno sobre o atendimento prestado.

A principal demanda do “Ligue 180” é a violência doméstica, mas as atendentes estão treinadas a fornecer informações e a orientar qualquer mulher que ligue para o número. Orientam sobre a rede de serviços de atendimento à mulher que sofre este tipo de problema ou qualquer outro tipo de violência. Ao receber a ligação, as atendentes encorajam a pessoa que ligou a falar sobre o problema que a aflige, perguntam se conhece a Lei Maria da Penha e conscientizam a vítima de que há toda uma rede de atendimento que pode auxiliá-la. Dependendo da situação, encaminham ao Ministério Público, a uma Delegacia da Mulher ou a um Centro de Referência de Atendimento à Mulher.

O serviço apenas encaminha casos a organizações não governamentais quando não existem serviços públicos de atendimento à mulher na região de onde foi feita a chamada. Promove,

contudo, parcerias com as ONGs mais atuantes no campo da violência familiar, como o Centro Humanitário de Apoio à Mulher – CHAME, de Salvador, e o Projeto Trama, no Rio de Janeiro, ambas ligadas à *Global Alliance Against Trafficking in Women* (GAATW). Em capítulo à parte o trabalho discorrerá sobre a atuação dessas organizações.

O serviço internacional do “Ligue 180” teve início em novembro de 2011 (*vide* Circular Telegráfica 83971, de 23/11/2011). A ideia da parceria surgiu a partir de uma demanda dos Postos do Ministério das Relações Exteriores com serviço consular. Assim, em 2010, foram realizadas missões (*vide* Circular Telegráfica 79106, de 28/9/2010) em quatro países da Europa (Portugal, Suíça, Espanha e Holanda). Essas missões, coordenadas pela Chefe da Divisão de Assistência Consular do Ministério das Relações Exteriores à época, tiveram a participação também de representantes da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM/PR) e do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ/MJ), entre outros. Foram realizadas reuniões com os governos locais, a fim de conhecer as suas políticas de enfrentamento ao problema, e com os Consulados e representantes da comunidade brasileira, para verificar a demanda e fazer um mapeamento da situação em que se encontravam os segmentos mais vulneráveis das comunidades brasileiras naqueles países. A necessidade do serviço foi confirmada pelos representantes das comunidades, que reforçaram o fato de que as vítimas de violência familiar não se sentem seguras em procurar as autoridades locais, temendo serem vítimas também de xenofobia e etnocentrismo presentes na maioria daqueles países.

A Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) realizou capacitação com os funcionários das Repartições consulares escolhidas para participarem do projeto-piloto; essas próprias Repartições mapearam a forma de se ligar a cobrar de qualquer telefone de sua jurisdição diretamente para o “Ligue 180”; a Embratel foi, então, contatada e disponibilizou o serviço, que é gratuito. Embora o “Ligue 180” internacional não tenha sido concebido como uma parceria entre países, existe proposta de se fazer tal parceria, uma vez que, hoje em dia, as vítimas não são dirigidas ao “Ligue 180” pelas autoridades locais. As mulheres que já residiam no exterior antes da disponibilização do serviço tomam conhecimento acerca da sua existência quando procuram os Consulados. Aquelas que emigraram há pouco tempo tomam conhecimento por meio da Polícia Federal, ao deixarem o Brasil em direção a um dos três países onde o serviço já está disponibilizado – Portugal, Espanha e Itália. Ao fazer o controle dos documentos de viagem por ocasião da saída do Brasil, funcionário da Polícia Federal coloca um cartão com informações sobre o “Ligue 180” nos passaportes das brasileiras.

Para 2013 há planos de expansão do serviço para mais dezessete países com grande comunidade brasileira¹⁹. A estrutura atual do serviço comporta esta expansão, mas com o advento da novela do horário nobre da Rede Globo de Televisão, “Salve Jorge”, cujo tema gira em torno do tráfico de mulheres e vai ser transmitida para cento e dezoito países, a demanda pelos serviços deverá aumentar sobremaneira. Já existem ações no sentido de se

19 Conforme informado pela Circular Telegráfica 87565, de 11/10/2012.

expandirem os serviços, com a contratação de mais atendentes e a modificação do sistema atual.

Atualmente, o serviço recebe apenas uma média de dez ligações internacionais por mês, que são respondidas pelas atendentes mais experientes. Muitas mulheres ligam para saber informações acerca da Convenção da Haia²⁰ e problemas relacionados à guarda de filhos. Algumas ligações estão ligadas a casos de tráfico de pessoas. Mas a maioria dos casos atendidos pelo serviço é de violência doméstica, com solicitações de assistência jurídica e psicológica. As trinta e cinco atendentes que trabalham nos turnos do atendimento internacional oferecem, em primeira instância, um aconselhamento. Perguntam se a brasileira está irregular no país, a fim de, sendo este o caso, não a aconselharem a procurar a polícia local e ela terminar por ser presa e deportada. Se não for possível uma solução, encaminham o caso à SPM, ao Ministério da Justiça, e/ou à Divisão de Assistência Consular do Itamaraty. Quando a interlocutora deseja saber sobre leis locais, é aconselhada a procurar o Consulado brasileiro no país onde reside.

Uma relação, compilada pelos Postos consulares dos países onde o serviço está em funcionamento, com os dados de contatos das organizações e dos serviços de apoio à mulher em cada país, foi disponibilizada às atendentes da central telefônica. No ano de 2012, houve, ao longo de dois dias, sessões de treinamento para as atendentes, com palestras sobre o funcionamento dos postos do Itamaraty no exterior e sobre a assistência consular prestada nos casos de violência doméstica.

20 Convenção sobre os Aspectos Cívicos do Sequestro Internacional de Crianças, concluída na cidade de Haia, em 25 de outubro de 1980.

No âmbito nacional, o sistema já é capaz de reconhecer os casos de cárcere privado e enviá-los automaticamente para o Ministério Público. Nos casos internacionais, este processo ainda é feito manualmente – a atendente comunica à supervisora que acabou de atender uma ligação internacional cujo teor principal era cárcere privado e a supervisora contata a Divisão de Assistência Consular.

O balanço anual de 2012 do “Ligue 180”, que está incluído nas referências deste trabalho, já disponibiliza algumas informações também sobre o serviço internacional.

5. Atuação de Organizações não Governamentais

O combate à violência de gênero é preocupação não somente de órgãos do governo, mas também de organizações não governamentais (ONGs). No caso deste trabalho, cujo enfoque é a mulher brasileira no exterior, pode-se constatar que existe expressivo número de ONGs cuja atuação é voltada para o estudo, combate e prevenção à violência praticada contra mulheres de todas as nacionalidades vivendo em solo estrangeiro.

Grande parte dessas ONGs localiza-se no exterior e tem por objetivo prestar assistência às vítimas *in loco*, segundo o que a autora pôde apurar por meio de busca na internet e conversa, por telefone²¹, com a senhora Jaqueline Leite, Coordenadora-Geral do Centro Humanitário de Apoio à Mulher – CHAME²².

21 Entrevista concedida, por telefone, em 25/10/2012.

22 Sítio do CHAME na internet: <<http://www.chame.org.br>>. Acessado diversas vezes durante os meses de outubro, novembro e dezembro de 2012. Último acesso: 8 dez. 2012.

Diferentemente das ONGs com sede no exterior, o CHAME, sediado em Salvador – BA, não se dedica a prestar atendimento às vítimas, mas concentra seus esforços em fazer trabalho de prevenção. Quando é procurado por vítimas ou quando outras ONGs lhe encaminham casos, o CHAME contata os órgãos oficiais especializados no atendimento à mulher.

O trabalho de prevenção do CHAME procura atingir uma gama variada de público, principalmente adolescentes e mulheres adultas. Através de sua atuação, esta ONG leva essas pessoas a refletir e discutir sobre o turismo sexual, o tráfico, a exploração e a violência contra a mulher, entre outros temas relevantes.

Por meio de trabalho nas escolas, em grupos religiosos e em comunidades mais carentes, o CHAME procura fazer um trabalho de base, fomentando discussão sobre a transformação do ser humano em objeto e tentando despertar no público atingido a consciência da dignidade e do respeito próprios.

Nas escolas, tanto com os adolescentes, quanto com as professoras, é feito o trabalho conhecido como “de gênero”. Por meio de palestras, histórias em quadrinhos e DVDs, é colocada em discussão a imagem que o público-alvo tem da mulher brasileira (vagabunda, vadia, “piriguete”) e do homem estrangeiro (bonito, rico, gentil), assim como as expectativas deste mesmo público com relação à “migração” e ao casamento com um estrangeiro. Em trabalho feito com estudantes em escolas públicas e particulares na Bahia, cujo público não era composto apenas de adolescentes de segmentos mais pobres da sociedade, oitenta e sete por cento das moças que indicaram desejo de migrar afirmou que não se importaria em fazê-lo sem documentação, segundo comentou

a senhora Jaqueline Leite. Sendo assim, o CHAME também procura fazer trabalho de conscientização desse público acerca da necessidade de documentação, dos riscos de deportação e da prisão do imigrante indocumentado.

O trabalho do CHAME com mulheres adultas é feito por meio de palestras sobre o papel da mulher e sobre a migração, englobando o tráfico por casamento, por promessa de trabalho como empregada doméstica e o tráfico sexual. Utilizam, também, DVDs com depoimentos de ex-vítimas, revistas em quadrinhos e rádio-novelas.

O CHAME, bem como outras organizações não governamentais brasileiras que lidam com o tema, tem estreita ligação com a ONG internacional *Global Alliance Against Traffic in Women* (GAATW). O CHAME faz parte desta rede desde 1996 e integra a coordenação do GAAWT-Brasil. Foi, ainda, nomeado representante da América Latina e Caribe para a Junta Diretiva da GAATW Internacional. Esta organização, com sede em Bangkok, Tailândia, é composta por uma rede de mais de oitenta ONGs localizadas em todo o mundo, que se preocupam com a violação dos direitos humanos de mulheres vítimas do tráfico de pessoas. A GAATW procura incentivar mudanças nos sistemas e estruturas que permitem o tráfico de pessoas e outras violações dos direitos humanos no contexto dos movimentos migratórios (GAATW, 2007, tradução nossa). Em 2007, a GAATW editou um extenso estudo sobre o impacto de medidas de prevenção ao tráfico de pessoas em oito países e o Brasil contribuiu com capítulo expressivo.

No caso das organizações não governamentais e entidades sediadas no exterior que atuam no campo de assistência a

mulheres vítimas da violência de gênero, tomou-se como exemplo a Casa Brasil-Holanda (CBH). Em troca de mensagens eletrônicas com a senhora Clívia Caracciolo, da CBH, apurou-se que nos anos de 2009, 2010 e 2011 foram registrados, por aquela entidade, cento e quatro atendimentos ligados à violência doméstica. Dentre eles, não foram computados os atendimentos a ONGs e a entidades governamentais. A CBH registra apenas os casos mais significativos, não entrando em seus registros os casos mais simples, como, por exemplo, o de uma pessoa que deseja solicitar à Organização Internacional da Mulher uma passagem de volta ao Brasil e pede auxílio à CBH para um primeiro contato. A organização presta informações e orientações às vítimas, encaminha casos a instâncias maiores e a profissionais especializados e monitora, quando possível, esses encaminhamentos.

A Casa Brasil-Holanda trabalha, atualmente, em quatro projetos: Projeto Joana (violência doméstica, tráfico de pessoas e trabalho forçado), Projeto Vida Legal (assistência jurídica), Vida Saudável (atendimentos psicossociais) e Retorno Sob Medida (reintegração, no Brasil, de cidadãos brasileiros indocumentados na Holanda). Promove, ainda, atividades socioculturais.

A senhora Clívia Caracciolo comentou, ainda, que a CBH atende a uma média de dez a quinze casos graves por ano. No entanto, a organização tem plena consciência de que nem todos os casos que ocorrem nos Países Baixos chegam até ela. Por vezes, a CBH tem notícias de possíveis casos, mas não tem estrutura que a habilite a procurar as supostas vítimas. Segundo a representante da CBH, muitas mulheres têm vergonha da própria situação e evitam se expor. Informou, também, que a faixa etária

das mulheres vítimas de violência atendidas pela entidade é de dezenove a sessenta e cinco anos e a maioria é proveniente do Nordeste do Brasil. O perfil das vítimas, conforme relatado pela senhora Clívia Caracciolo, segue o padrão anteriormente exposto neste trabalho, uma vez que

[...] as mulheres vêm motivadas pelo contato com o holandês que estava de passagem, de férias no Brasil e daí se desenvolve um relacionamento que culmina na união aqui na Holanda. Elas vêm pelo amor, esperança de ter vida melhor do que no Brasil, atração pelo progresso social e intelectual do país, não pensam nos riscos, não se informam sobre a família do novo companheiro e enfrentam, em consequência, repúdio da família dele.

A senhora Clívia Caracciolo também informou que, na Holanda, caso a vítima de violência doméstica consiga que a ocorrência seja registrada na polícia e um processo seja aberto, ela ganha *status* especial e assistência do Estado. Tem permissão para permanecer no país, recebe moradia, orientação para o mercado de trabalho, estudo, apoio financeiro e, se for o caso, proteção policial. No caso de casais com filhos, o bem-estar e a proteção das crianças tem sempre prioridade.

Embora a Casa Brasil-Holanda tenha sido escolhida como exemplo descritivo de organização que atende a vítimas brasileiras de violência familiar no exterior, não se pode deixar de citar outras organizações não governamentais de destaque no trabalho de atendimento à mulher brasileira (ou sul-americana): Imbradiva – Iniciativa de Mulheres Brasileiras, em Frankfurt, Alemanha; Lefö, em Viena, Áustria; Centro de Informação e Auxílio para

Emigrantes com Domicílio na cidade de Zurique – Infodona, que trabalha especificamente com mulheres casadas, e Centro de Apoio às Mulheres Migrantes e Vítimas de Tráfico de Mulheres – FIZ, ambas em Zurique, Suíça; Associação Mais Brasil, Porto, Portugal; Apoio à Mulher Brasileira no Exterior – AMBE, Londres, Reino Unido; ABRAÇO ASBL, Bruxelas, Bélgica, dentre muitas outras.

6. Prevenção em conjunto com o Atendimento

Como se pôde ver nos capítulos anteriores, órgãos do governo brasileiro empreendem ações no sentido de proteger a cidadã brasileira vítima de violência doméstica no exterior. Organizações não governamentais e entidades localizadas no exterior também trabalham neste mesmo sentido. No Brasil, organizações como o CHAME dedicam-se à prevenção.

O trabalho de prevenção é árduo e complexo, mas precisa ser executado, uma vez que é a única forma de se tentar minimizar a ocorrência do problema. O caminho não é fácil por vários motivos. A escolha do público-alvo e dos locais onde esse público tem maior possibilidade de ser atingido exige pesquisa cuidadosa. Some-se a isso o fato de que muitas das vítimas em potencial não acreditam que o problema poderia ocorrer com elas. E mesmo que acreditassem na possibilidade, isso não as impediria de tentar um futuro melhor fora do Brasil por meio do casamento, como comentou a senhora Jaqueline Leite, do CHAME, durante a conversa telefônica com a autora. Segundo ela, a atitude inicial no contato durante os trabalhos de base é normalmente: “Pode até ser, mas se outras foram, se casaram e se deram bem, por que não eu? Se aparecer uma oportunidade, vou tentar, de qualquer maneira”.

O trabalho de prevenção deve, por conseguinte, buscar atingir o público-alvo de uma forma também pessoal, e não apenas educativa. É importante que se possa fazer uma conscientização de base, com palestras e encontros em escolas, comunidades mais carentes, igrejas e associações (de bairro, por exemplo). Contudo, seria de grande valia se esses encontros educativos e informativos nas bases tivessem o respaldo dos meios de comunicações, que “entram” nos lares dos cidadãos a qualquer hora do dia ou da noite e, subconscientemente, formam opiniões.

Um bom exemplo seria a novela do horário nobre da Rede Globo de Televisão. A novela “Salve Jorge”, mencionada anteriormente neste trabalho, tem como tema principal o tráfico de mulheres brasileiras. As vítimas são enganadas com promessa de empregos vantajosos no exterior; contudo, quando chegam ao local de trabalho, a realidade é diferente e são forçadas a se prostituir. Para obter informações e dados verídicos, segundo informação da senhora Clarissa Correa de Carvalho, Coordenadora Nacional do “Ligue 180”, a autora da novela fez contato com o Ministério da Justiça e com o “Ligue 180”²³, e mantém, ainda, contato direto com a senhora Jaqueline Leite, do CHAME, a quem se dirige quase semanalmente com dúvidas e indagações. Ademais, a senhora Jaqueline Leite também promoveu *workshops* e palestras para os atores antes do início das gravações e continua lhes prestando assessoria²⁴.

Se o problema do tráfico de mulheres com vistas à prostituição está sendo denunciado em uma novela do horário nobre, por que

23 Informação obtida por ocasião da visita da autora às dependências do “Ligue 180”.

24 Informação obtida por ocasião da entrevista por telefone fornecida pela senhora Jaqueline Leite.

não a violência doméstica no exterior? Com a devida supervisão dos órgãos – governamentais ou não – este canal de informação, que mais atinge a população brasileira, seria de grande valia na divulgação e denúncia do problema.

Além das telenovelas, poderiam ser utilizados, para este fim, também documentários e programas de entrevistas ou de variedades da televisão, que possibilitariam uma troca de informações entre o público e a autoridade convidada a discorrer sobre o problema.

Outrossim, os programas de entrevistas e variedades das rádios, bem como as rádio-novelas, que atingem grande parte da população mais carente do interior do país, poderiam ser de grande auxílio nas ações de prevenção.

7. Conclusão

Ao relatar casos de violência doméstica atendidos pelo Serviço Consular do Ministério das Relações Exteriores e discorrer sobre as atuações do governo brasileiro e de organizações não governamentais no Brasil e no exterior no campo da assistência e combate ao problema, esta monografia pretendeu dar uma ideia geral da situação atual e do que está sendo feito na luta contra a violência doméstica. Como já mencionado na introdução do trabalho, não pretendeu, de forma alguma, esgotar o estudo das diferentes formas de violência de gênero, nem de tráfico de mulheres, mas sim abordar especificamente a violência infligida a mulheres brasileiras imigrantes, procurando dar sua contribuição e unir-se àqueles que já combatem o problema.

Paralelamente ao atendimento tempestivo aos casos que ocorrem em todo o mundo, ainda há muito a ser feito no sentido de se fomentar uma conscientização das possíveis vítimas, de suas famílias e da sociedade em geral, procurando-se, assim, evitar que o problema continue a aumentar.

Neste sentido, o trabalho propõe a abertura de debates, também dentro do Ministério das Relações Exteriores, para que sejam identificadas ações e parcerias, como as exemplificadas no capítulo anterior, que possibilitem ao Itamaraty utilizar a sua experiência no atendimento às vítimas também no auxílio à prevenção.

Sugere-se, ainda, a confecção de cartilha, pelo Itamaraty, nos mesmos moldes daquela publicada acerca das condições de trabalho para modelos e jogadores de futebol brasileiros atuando no exterior, importante e exitosa iniciativa do Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior. O desafio, no caso da violência doméstica, seria o estudo do público a ser atingido e os locais onde a cartilha seria distribuída para conseguir abranger o maior número possível de indivíduos daquele público-alvo.

Digno de menção, ademais, é o Portal Consular do Itamaraty. Embora o público a ser atingido não tenha o perfil do público que acessa o Portal em busca de informações e assessoria antes de suas viagens, o Portal Consular é um meio direto de comunicação entre o Ministério das Relações Exteriores e a sociedade brasileira. Desta forma, um tema de tamanha importância como a violência de gênero no exterior deveria ter, naquele Portal, espaço de maior destaque.

No tocante ao atendimento, seria de grande valia o aperfeiçoamento da capacitação dos funcionários que tratam dos casos de violência de gênero – no Núcleo de Atendimento a Brasileiros – NAB da DAC (Brasil) e nos Postos (exterior). A DAC/NAB deveria investir em novos programas de armazenamento de dados, que proporcionassem a fácil e rápida obtenção de estatísticas atualizadas dos casos, a fim de subsidiar futuras ações da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB). Propõe-se, ainda, a realização de eventuais reuniões de coordenação entre Postos no mesmo país (ou região), para a troca de experiências bem sucedidas, de questões jurídicas e problemas enfrentados no atendimento prestado a tais casos. O uso de videoconferências com o DCB e a DAC poderia também ser implementado nessas ocasiões.

Por fim, recomenda-se o estudo, pelo Ministério das Relações Exteriores, de possíveis parcerias com outros órgãos, nos moldes do atual “II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”, desenvolvido pelo Ministério da Justiça, que conta com a participação de diversos órgãos do governo, entre os quais o Itamaraty. Parcerias com Organizações não Governamentais no Brasil e no exterior também deveriam ser objeto de reflexão e análise.

É certo que a área de atuação do Itamaraty é o exterior. Contudo, o Ministério das Relações Exteriores poderia encontrar caminhos de também no Brasil dividir com a sociedade o seu conhecimento e experiência, auxiliando, assim, na prevenção do problema.

Referências

Livros, publicações, revistas, artigos, inclusive os da internet

BACELAR GUIMARÃES, Maria José. “*Empresario busca mujer joven, morena, guapa, liberal...*” *Explorando los anuncios de extrajeros*. Salvador: Centro Humanitário de Apoio à Mulher – CHAME, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7/12/2006 (revogado pelo Decreto-Lei nº 7.304, de 22/9/2010). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5979.htm>. Acesso em: 10 nov. 2012.

_____. Decreto-Lei nº 7.304, de 22 de setembro de 2010. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23/9/2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm>. Acesso: 10 nov. 2012.

_____. Decreto-Lei nº 3.087, de 21 de junho de 1999. Promulga a Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional, concluída na Haia, em 29 de maio de 1993. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22/6/1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3087.htm>. Acesso em: 12 nov. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.214, de 15 de junho de 2010. Estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, institui as Conferências Brasileiros no Mundo – CBM, cria o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior - CRBE, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16/6/2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7214.htm >. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha). Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8/8/2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Acesso em: 15 nov. 2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior. *Brasileiros no Mundo*. Estimativas. Segunda Edição, Setembro de 2009. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2009.

_____. Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior. *Diplomacia Consular, 2007 a 2012*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

_____. *Mundo Afora*. Políticas de promoção da igualdade de gênero. Nº 7. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2011.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Lei Maria da Penha, Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Coíbe a violência doméstica e familiar contra a mulher*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – Presidência da República, 2006.

_____. *Ligue 180, Balanço*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – Presidência da República, 2012.

_____. *Pacto Nacional pelo enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – Presidência da República, 2011. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2011/pacto-nacional>>. Acessado nos meses de novembro e dezembro de 2012. Último acesso em: 4 dez. 2012.

_____. *Política Nacional de enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – Presidência da República, 2011. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2011/politica-nacional>>. Acessado nos meses de novembro e dezembro de 2012. Último acesso em: 12 dez. 2012.

_____. *Rede de enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – Presidência da República, 2011. Disponível em <<http://www.sepm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2011/rede-de-enfrentamento>>. Acessado nos meses de novembro e dezembro de 2012. Último acesso em: 6 dez. 2012.

Carballo De La Riva, Marta e Teresi, Verônica Maria. *Documento de Trabajo nº 14 - Investigación: Hacia un Protocolo de Actuación en el Contexto Actual de Trata de Mujeres Brasileñas en España*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, 2009.

CHAME. *É isso mesmo que você quer?* Salvador: Centro Humanitário de Apoio à Mulher – CHAME, 2011.

_____. *Livreto sobre tráfico de mulheres*. Salvador: Centro Humanitário de Apoio à Mulher – CHAME, sem data.

_____. *O meu futuro está lá fora?* Salvador: Centro Humanitário de Apoio à Mulher – CHAME, 2011.

_____. *Sonho ou pesadelo?* Salvador: Centro Humanitário de Apoio à Mulher – CHAME, 2011.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *A defesa da mulher: Instrumentos Internacionais*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2003.

GLOBAL ALLIANCE AGAINST TRAFFICKING IN WOMEN. *Collateral Damage: The Impact of Anti-trafficking Measures on Human Rights around the World*. Bangkok: Global Alliance Against Trafficking in Women – GAATW, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Protocolo Adicional a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo a Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças*. Nova York: ONU, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm>. Acesso em: 5 jan.2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Violence against women in the family*. Nova York: ONU, 1989.

Entrevistas, comunicações orais, mensagens eletrônicas

CARACCILO, Clívia. *Violência doméstica na Holanda*. Casa Brasil-Holanda. Dordrecht. [mensagem pessoal] Mensagens recebidas por <leila.brum@itamaraty.gov.br>, em 19/7/2012, 21/11/2012 e 4/12/2012.

CARVALHO, Clarissa Correa de. *Entrevista I*. [out. 2012]. Entrevistador: Leila Maria Brum. Brasília, 2012.

JOANA (nome fictício). *Entrevista II*. [out. 2012]. Entrevistador: Leila Maria Brum. Salvador, 2012.

LEITE, Jaqueline. *Entrevista III*. [out. 2012]. Entrevistador: Leila Maria Brum. Salvador, 2012.

SILVA, Maria Luiza Lopes da. *Entrevista IV*. [nov. 2012]. Entrevistador: Leila Maria Brum. Brasília, 2012.

Expedientes do MRE

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Circular Telegráfica 79106, de 28/9/2010.

_____. Circular Telegráfica 81904, de 2/6/2011.

_____. Circular Telegráfica 83971, de 23/11/2011.

_____. Circular Telegráfica 84245, de 19/12/2011.

_____. Circular Telegráfica 84320, de 29/12/2011.

BRASIL. Circular Telegráfica 84774, de 9/2/2012.

_____. Circular Telegráfica 87565, de 11/10/2012.

_____. Telegrama 149, de 1º/3/2011, do Consulado-Geral do Brasil em Barcelona.

_____. Telegrama 504, de 22/9/2011, da Embaixada do Brasil em Bangkok.

_____. Telegrama 827, de 15/12/2011, Consulado-Geral do Brasil em Milão.

_____. Telegrama 32, de 8/2/2012, Consulado-Geral do Brasil em São Francisco.

_____. Telegrama 920, de 7/5/2012, Consulado-Geral do Brasil em Beirute.

_____. Telegrama 308, de 9/5/2012, Consulado-Geral do Brasil no Porto.

_____. Telegrama 441, de 12/7/2012, Consulado-Geral do Brasil em Londres.

APÊNDICE – Tabela de atendimentos do NAB a casos de violência doméstica sofridos por mulheres brasileiras casadas com estrangeiros, no exterior (2008-2012)

Europa	
EUA	
África e Oriente Médio	
México e América Central	
América do Sul	
Ásia	
Oceania	

(continua)

Ano	Posto	País	Nr.NAB	Início	Nacionalidade do Casal
2011	Berlim	Alemanha	17300	23/12/2011	(br + alemão)
2008	Frankfurt	Alemanha	11909	16/04/2008	(br + alemão)
2009	Frankfurt	Alemanha	14438	31/12/2009	(br + alemão)
2011	Frankfurt	Alemanha	17279	19/12/2011	(br + alemão)
2008	Munique	Alemanha	11110	31/03/2008	(br + alemão)
2009	Munique	Alemanha	12875	02/03/2009	(br + turco)
2009	Munique	Alemanha	13044	01/04/2009	(br + alemão)
2009	Munique	Alemanha	13527	24/06/2009	(br + alemão)
2009	Munique	Alemanha	13761	11/08/2009	(br + alemão)
2009	Munique	Alemanha	14128	29/10/2009	(br + alemão)
2011	Argel	Argélia	17025	09/10/2011	(br + argelino)
2008	Buenos Aires	Argentina	11195	11/05/2008	(br + argentino)
2008	Buenos Aires	Argentina	11411	05/06/2008	(br + argentino)
2008	Buenos Aires	Argentina	15633	13/10/2010	(br + argentino)
2008	Buenos Aires	Argentina	16829	24/11/2008	(br + argentino)
2012	Viena	Áustria	18233	20/08/2012	(br + austríaco)
2012	Bruxelas	Bélgica	17373	18/01/2012	(br + belga)
2012	Bruxelas	Bélgica	17568	19/02/2012	(br + belga)

(continuação)

Ano	Posto	País	Nr.NAB	Início	Nacionalidade do Casal
2012	Bruxelas	Bélgica	18386	01/10/2012	(br + belga)
2009	Sofia	Bulgária	13241	27/07/2009	(br + búlgaro)
2012	Sofia	Bulgária	18142	31/07/2012	(br + búlgaro)
2012	Pequim	China	17403	20/01/2012	(br + chinês)
2011	Cingapura	Cingapura	16548	22/06/2011	(br + indiano)
2008	Copenhague	Dinamarca	12356	13/11/2008	(br + dinamarquês)
2009	Copenhague	Dinamarca	13687	28/7/2009	(br + dinamarquês)
2011	Abu Dhabi	EAU	16023	09/02/2011	(br + br)
2009	Quito	Equador	14040	13/10/2009	(br + peruano)
2011	Quito	Equador	16546	17/06/2011	(br + equatoriano)
2010	Cairo	Egito	15798	08/12/2012	(br + italiano)
2009	São Salvador	El Salvador	12816	20/02/2009	(br + el-salvadorenho)
2012	Barcelona	Espanha	4459	04/01/2012	(br + espanhol)
2008	Barcelona	Espanha	11073	24/03/2008	(br + espanhol)
2008	Barcelona	Espanha	12329	07/08/2008	(br + espanhol)
2009	Barcelona	Espanha	14330	07/02/2009	(br + espanhol)
2010	Barcelona	Espanha	15761	26/11/2010	(br + espanhol)
2011	Barcelona	Espanha	16457	31/05/2011	(br + espanhol)
2012	Barcelona	Espanha	17500	27/01/2012	(br + espanhol)
2012	Barcelona	Espanha	18085	11/07/2012	(br + espanhol)
2012	Barcelona	Espanha	18384	20/09/2012	(br + espanhol)
2012	Barcelona	Espanha	-	11/10/2012	(br + espanhol)
2008	Madri	Espanha	11137	11/04/2008	(br + espanhol)
2009	Madri	Espanha	14100	22/10/2009	(br + espanhol)
2010	Madri	Espanha	14907	12/04/2010	(br + espanhol)

(continuação)

Ano	Posto	País	Nr.NAB	Início	Nacionalidade do Casal
2010	Madri	Espanha	15323	14/08/2010	(br + espanhol)
2010	Madri	Espanha	15393	30/07/2010	(br + espanhol)
2011	Madri	Espanha	16027	07/02/2011	(br + espanhol)
2011	Madri	Espanha	16059	24/02/2011	(br + espanhol)
2012	Madri	Espanha	17429	18/01/2012	(br + espanhol)
2012	Madri	Espanha	18373	20/09/2012	(br + espanhol)
2012	Madri	Espanha	18841	17/10/2012	(br + espanhol)
2012	Boston	EUA	17958	08/05/2012	(br + americano)
2008	Chicago	EUA	11505	02/07/2008	(br + americano)
2010	Chicago	EUA	14788	22/03/2010	(br + americano)
2011	Chicago	EUA	16576	28/06/2011	(br + americano)
2012	Hartford	EUA	18088	20/07/2012	(br + americano)
2011	Houston	EUA	16028	16/02/2011	(br + americano)
2008	Los Angeles	EUA	11323	10/04/2008	(br + americano)
2008	Los Angeles	EUA	11562	03/07/2008	(br + americano)
2011	Los Angeles	EUA	16372	20/05/2011	(br + americano)
2011	Los Angeles	EUA	16977	27/09/2011	(br + americano)
2009	Miami	EUA	13149	13/04/2009	(br + americano)
2010	Miami	EUA	14815	26/03/2010	(br + americano)
2010	Miami	EUA	15202	09/07/2010	(br + americano)
2008	Nova York	EUA	12288	30/10/2008	(br + americano)
2009	São Francisco	EUA	13467	23/06/2009	(br + americano)
2012	São Francisco	EUA	17457	08/12/2011	(br + americano)
2009	Manila	Filipinas	13038	02/04/2009	(br + alemão)
2008	Paris	França	11812	18/08/2008	(br + francês)

(continuação)

Ano	Posto	País	Nr.NAB	Início	Nacionalidade do Casal
2009	Paris	França	13985	30/09/2009	(br + francês)
2010	Paris	França	15765	26/11/2010	(br + francês)
2011	Paris	França	16282	04/05/2011	(br + português)
2011	Paris	França	16654	07/07/2011	(br + francês)
2012	Paris	França	17893	23/05/2012	(br + francês)
2012	Paris	França	17968	06/06/2012	(br + francês)
2008	Atenas	Grécia	11179	11/04/2008	(br + grego)
2010	Nova Délhi	Índia	14637	31/03/2010	(br + indiano)
2012	Nova Délhi	Índia	17332	03/01/2012	(br + indiano)
2008	Londres	Inglaterra	10861	21/02/2008	(br + inglês)
2008	Londres	Inglaterra	12180	14/10/2008	(br + inglês)
2008	Londres	Inglaterra	12521	20/12/2008	(br + inglês)
2009	Londres	Inglaterra	12551	02/01/2009	(br + inglês)
2009	Londres	Inglaterra	14059	14/10/2009	(br + inglês)
2010	Londres	Inglaterra	15546	21/09/2010	(br + inglês)
2012	Londres	Inglaterra	17873	19/04/2012	(br + inglês)
2012	Londres	Inglaterra	18344	14/09/2012	(br + kuaitiano)
2012	Londres	Inglaterra	18383	27/09/2012	(br + inglês)
2009	Tel Aviv	Israel	12886	04/03/2009	(br + israelense)
2009	Tel Aviv	Israel	13099	16/04/2009	(br + israelense)
2010	Tel Aviv	Israel	15844	22/02/2010	(br + israelense)
2008	Milão	Itália	10855	18/02/2008	(br + italiano)
2008	Milão	Itália	11355	29/05/2008	(br + italiano)
2008	Milão	Itália	12179	14/10/2008	(br + italiano)
2009	Milão	Itália	12958	12/03/2009	(br + italiano)
2011	Milão	Itália	16381	19/05/2011	(br + italiano)

(continuação)

Ano	Posto	País	Nr.NAB	Início	Nacionalidade do Casal
2011	Milão	Itália	16401	24/05/2011	(br + italiano)
2011	Milão	Itália	17093	24/10/2011	(br + italiano)
2012	Milão	Itália	17357	06/01/2012	(br + italiano)
2012	Milão	Itália	17565	24/02/2012	(br + libanês)
2012	Milão	Itália	18226	16/08/2012	(br + italiano)
2012	Milão	Itália	18351	17/09/2012	(br + italiano)
2012	Milão	Itália	18419	05/10/2012	(br + italiano)
2012	Milão	Itália	18419	10/10/2012	-
2008	Roma	Itália	11684	31/07/2008	(br + italiano)
2008	Roma	Itália	11864	01/09/2008	(br + italiano)
2008	Roma	Itália	12360	13/11/2008	(br + italiano)
2009	Roma	Itália	13256	14/04/2009	(br + italiano)
2009	Roma	Itália	14121	26/10/2009	(br + italiano)
2011	Roma	Itália	16259	12/03/2011	(br + italiano)
2011	Roma	Itália	16844	22/08/2011	(br + italiano)
2011	Roma	Itália	17289	23/12/2011	(br + italiano)
2012	Roma	Itália	17485	25/01/2012	(br + italiano)
2010	Hamamatsu	Japão	14955	25/01/2010	(br + japonês)
2008	Tóquio	Japão	10890	07/01/2008	(br + japonês)
2009	Tóquio	Japão	12899	05/03/2009	(br + japonês)
2010	Amã	Jordânia	14800	22/03/2012	(br + árabe)
2010	Beirute	Líbano	15029	18/08/2010	(br + libanês)
2010	Beirute	Líbano	15184	06/07/2010	(br + libanês)
2011	Beirute	Líbano	17058	18/10/2011	(br + libanês)
2011	Beirute	Líbano	18483	18/10/2012	(br + libanês)

(continuação)

Ano	Posto	País	Nr.NAB	Início	Nacionalidade do Casal
2012	Kuala Lumpur	Malásia	17936	15/05/2012	(br + chileno)
2012	Rabat	Marrocos	17510	14/02/2012	(br + marroquino)
2008	México	México	11449	16/05/2008	(br + mexicano)
2008	México	México	11685	23/12/2008	(br + mexicano)
2009	México	México	14440	05/11/2009	(br + mexicano)
2009	México	México	14450	17/12/2009	(br + mexicano)
2010	México	México	14995	18/05/2010	(br + mexicano)
2010	México	México	15361	11/08/2010	(br + mexicano)
2011	México	México	16169	31/03/2011	(br + mexicano)
2012	México	México	17856	07/05/2012	(br + mexicano)
2009	Maputo	Moçambique	14153	30/10/2009	(br + malauiano)
2011	Estocolmo	Noruega	16569	24/06/2011	(br + norueguês)
2010	Oslo	Noruega	15332	03/08/2010	(br + norueguês)
2010	Oslo	Noruega	15493	13/09/2010	(br + norueguês)
2012	Oslo	Noruega	17706	28/03/2012	(br + norueguês)
2008	Wellington	Nova Zelândia	12309	07/11/2008	(br + australiano)
2009	Roterdã	Países Baixos	14344	27/11/2009	(br + holandês)
2009	Roterdã	Países Baixos	14438	31/12/2009	(br + holandês)
2010	Roterdã	Países Baixos	15218	19/07/2010	(br + holandês)
2010	Roterdã	Países Baixos	15578	05/10/2010	(br + holandês)
2012	Roterdã	Países Baixos	17464	03/02/2012	(br + holandês)
2010	Ramalá	Palestina	15596	08/10/2010	(br + palestino)
2006	Lima	Peru	8557	28/11/2006	(br + peruano)
2010	Lima	Peru	14771	16/03/2010	(br + peruano)

(conclusão)

Ano	Posto	País	Nr.NAB	Início	Nacionalidade do Casal
2010	Lisboa	Portugal	-	27/10/2010	(br + português)
2011	Lisboa	Portugal	16159	21/03/2011	(br + português)
2011	Lisboa	Portugal	16781	09/08/2011	(br + português)
2011	Lisboa	Portugal	16916	13/09/2011	(br + português)
2012	Lisboa	Portugal	17708	29/03/2012	(br + português)
2012	Lisboa	Portugal	17869	07/04/2012	(br + português)
2012	Lisboa	Portugal	18021	29/06/2012	-
2008	Porto	Portugal	12168	21/08/2012	(br + português)
2009	Porto	Portugal	13050	03/04/2009	(br + português)
2010	Porto	Portugal	14785	09/02/2010	(br + português)
2010	Porto	Portugal	14793	09/03/2010	(br + português)
2010	Porto	Portugal	14793	09/03/2010	(br + português)
2012	Porto	Portugal	18095	16/07/2012	(br + não informado)
2012	Porto	Portugal	18255	21/08/2012	(br + português)
2012	Porto	Portugal	18265	29/08/2012	(br + português)
2012	Porto	Portugal	18482	-	(br + português)
2010	Genebra	Suíça	14648	23/01/2010	(br + suíço)
2012	Genebra	Suíça	18036	06/07/2012	(br + suíço)
2010	Zurique	Suíça	15321	29/07/2010	(br + suíço)
2012	Ancara	Turquia	18184	09/08/2012	(br + turco)
2011	Caracas	Venezuela	16100	15/02/2011	(br + venezuelano)

ANEXO A – Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha)

LEI Nº 11.340, DE 7 DE AGOSTO DE 2006.

Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Art. 2º Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade

e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social.

Art. 3º Serão asseguradas às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

§ 1º O poder público desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 2º Cabe à família, à sociedade e ao poder público criar as condições necessárias para o efetivo exercício dos direitos enunciados no *caput*.

Art. 4º Na interpretação desta Lei, serão considerados os fins sociais a que ela se destina e, especialmente, as condições peculiares das mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

TÍTULO II DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no

gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial:

I – no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;

II – no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa;

III – em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação.

Parágrafo único. As relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual.

Art. 6º A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos.

CAPÍTULO II DAS FORMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

Art. 7º São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras:

I – a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal;

II – a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da auto-estima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos,

crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação;

III – a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos;

IV – a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades;

V – a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria.

TÍTULO III
DA ASSISTÊNCIA À MULHER EM SITUAÇÃO DE
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

CAPÍTULO I
DAS MEDIDAS INTEGRADAS DE PREVENÇÃO

Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

I – a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação;

II – a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às conseqüências e à freqüência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas;

III – o respeito, nos meios de comunicação social, dos valores éticos e sociais da pessoa e da família, de forma a coibir os papéis estereotipados que legitimem ou exacerbem a violência doméstica e familiar, de acordo com o estabelecido no inciso III do art. 1º, no inciso IV do art. 3º e no inciso IV do art. 221 da Constituição Federal;

IV – a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher;

V – a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres;

VI – a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher;

VII – a capacitação permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros e dos profissionais pertencentes aos órgãos e às áreas enunciados no inciso I quanto às questões de gênero e de raça ou etnia;

VIII – a promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia;

IX – o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher.

CAPÍTULO II

DA ASSISTÊNCIA À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

Art. 9º A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente quando for o caso.

§ 1º O juiz determinará, por prazo certo, a inclusão da mulher em situação de violência doméstica e familiar no cadastro de programas assistenciais do governo federal, estadual e municipal.

§ 2º O juiz assegurará à mulher em situação de violência doméstica e familiar, para preservar sua integridade física e psicológica:

I – acesso prioritário à remoção quando servidora pública, integrante da administração direta ou indireta;

II – manutenção do vínculo trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até seis meses.

§ 3º A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar compreenderá o acesso aos benefícios decorrentes do desenvolvimento científico e tecnológico, incluindo os serviços de contracepção de emergência, a profilaxia das Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) e outros procedimentos médicos necessários e cabíveis nos casos de violência sexual.

CAPÍTULO III **DO ATENDIMENTO PELA AUTORIDADE POLICIAL**

Art. 10. Na hipótese da iminência ou da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência adotará, de imediato, as providências legais cabíveis.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* deste artigo ao descumprimento de medida protetiva de urgência deferida.

Art. 11. No atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, a autoridade policial deverá, entre outras providências:

I – garantir proteção policial, quando necessário, comunicando de imediato ao Ministério Público e ao Poder Judiciário;

II – encaminhar a ofendida ao hospital ou posto de saúde e ao Instituto Médico Legal;

III – fornecer transporte para a ofendida e seus dependentes para abrigo ou local seguro, quando houver risco de vida;

IV – se necessário, acompanhar a ofendida para assegurar a retirada de seus pertences do local da ocorrência ou do domicílio familiar;

V – informar à ofendida os direitos a ela conferidos nesta Lei e os serviços disponíveis.

Art. 12. Em todos os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, feito o registro da ocorrência, deverá a autoridade policial adotar, de imediato, os seguintes procedimentos, sem prejuízo daqueles previstos no Código de Processo Penal:

I – ouvir a ofendida, lavrar o boletim de ocorrência e tomar a representação a termo, se apresentada;

II – colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e de suas circunstâncias;

III – remeter, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, expediente apartado ao juiz com o pedido da ofendida, para a concessão de medidas protetivas de urgência;

IV – determinar que se proceda ao exame de corpo de delito da ofendida e requisitar outros exames periciais necessários;

V – ouvir o agressor e as testemunhas;

VI – ordenar a identificação do agressor e fazer juntar aos autos sua folha de antecedentes criminais, indicando a existência de mandado de prisão ou registro de outras ocorrências policiais contra ele;

VII – remeter, no prazo legal, os autos do inquérito policial ao juiz e ao Ministério Público.

§ 1º O pedido da ofendida será tomado a termo pela autoridade policial e deverá conter:

I – qualificação da ofendida e do agressor;

II – nome e idade dos dependentes;

III – descrição sucinta do fato e das medidas protetivas solicitadas pela ofendida.

§ 2º A autoridade policial deverá anexar ao documento referido no § 1º o boletim de ocorrência e cópia de todos os documentos disponíveis em posse da ofendida.

§ 3º Serão admitidos como meios de prova os laudos ou prontuários médicos fornecidos por hospitais e postos de saúde.

TÍTULO IV DOS PROCEDIMENTOS

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 13. Ao processo, ao julgamento e à execução das causas cíveis e criminais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher aplicar-se-ão as normas dos Códigos de Processo Penal e Processo Civil e da legislação específica relativa à criança, ao adolescente e ao idoso que não conflitarem com o estabelecido nesta Lei.

Art. 14. Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgãos da Justiça Ordinária com competência cível e criminal, poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Parágrafo único. Os atos processuais poderão realizar-se em horário noturno, conforme dispuserem as normas de organização judiciária.

Art. 15. É competente, por opção da ofendida, para os processos cíveis regidos por esta Lei, o Juizado:

- I – do seu domicílio ou de sua residência;
- II – do lugar do fato em que se baseou a demanda;
- III – do domicílio do agressor.

Art. 16. Nas ações penais públicas condicionadas à representação da ofendida de que trata esta Lei, só será admitida a renúncia à representação perante o juiz, em audiência especialmente designada com tal finalidade, antes do recebimento da denúncia e ouvido o Ministério Público.

Art. 17. É vedada a aplicação, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, de penas de cesta básica ou outras de prestação pecuniária, bem como a substituição de pena que implique o pagamento isolado de multa.

CAPÍTULO II DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA

Seção I Disposições Gerais

Art. 18. Recebido o expediente com o pedido da ofendida, caberá ao juiz, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas:

I – conhecer do expediente e do pedido e decidir sobre as medidas protetivas de urgência;

II – determinar o encaminhamento da ofendida ao órgão de assistência judiciária, quando for o caso;

III – comunicar ao Ministério Público para que adote as providências cabíveis.

Art. 19. As medidas protetivas de urgência poderão ser concedidas pelo juiz, a requerimento do Ministério Público ou a pedido da ofendida.

§ 1º As medidas protetivas de urgência poderão ser concedidas de imediato, independentemente de audiência das partes e de manifestação do Ministério Público, devendo este ser prontamente comunicado.

§ 2º As medidas protetivas de urgência serão aplicadas isolada ou cumulativamente, e poderão ser substituídas a qualquer tempo por outras de maior eficácia, sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados.

§ 3º Poderá o juiz, a requerimento do Ministério Público ou a pedido da ofendida, conceder novas medidas protetivas de urgência ou rever aquelas já concedidas, se entender necessário à proteção da ofendida, de seus familiares e de seu patrimônio, ouvido o Ministério Público.

Art. 20. Em qualquer fase do inquérito policial ou da instrução criminal, caberá a prisão preventiva do agressor, decretada pelo juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público ou mediante representação da autoridade policial.

Parágrafo único. O juiz poderá revogar a prisão preventiva se, no curso do processo, verificar a falta de motivo para que subsista, bem como de novo decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem.

Art. 21. A ofendida deverá ser notificada dos atos processuais relativos ao agressor, especialmente dos pertinentes ao ingresso e à saída da prisão, sem prejuízo da intimação do advogado constituído ou do defensor público.

Parágrafo único. A ofendida não poderá entregar intimação ou notificação ao agressor.

Seção II

Das Medidas Protetivas de Urgência que Obrigam o Agressor

Art. 22. Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos desta Lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência, entre outras:

I – suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003;

II – afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida;

III – proibição de determinadas condutas, entre as quais:

a) aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor;

b) contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação;

c) freqüentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida;

IV – restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar;

V – prestação de alimentos provisionais ou provisórios.

§ 1º As medidas referidas neste artigo não impedem a aplicação de outras previstas na legislação em vigor, sempre que

a segurança da ofendida ou as circunstâncias o exigirem, devendo a providência ser comunicada ao Ministério Público.

§ 2º Na hipótese de aplicação do inciso I, encontrando-se o agressor nas condições mencionadas no *caput* e incisos do art. 6º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, o juiz comunicará ao respectivo órgão, corporação ou instituição as medidas protetivas de urgência concedidas e determinará a restrição do porte de armas, ficando o superior imediato do agressor responsável pelo cumprimento da determinação judicial, sob pena de incorrer nos crimes de prevaricação ou de desobediência, conforme o caso.

§ 3º Para garantir a efetividade das medidas protetivas de urgência, poderá o juiz requisitar, a qualquer momento, auxílio da força policial.

§ 4º Aplica-se às hipóteses previstas neste artigo, no que couber, o disposto no *caput* e nos §§ 5º e 6º do art. 461 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil).

Seção III

Das Medidas Protetivas de Urgência à Ofendida

Art. 23. Poderá o juiz, quando necessário, sem prejuízo de outras medidas:

I – encaminhar a ofendida e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou de atendimento;

II – determinar a recondução da ofendida e a de seus dependentes ao respectivo domicílio, após afastamento do agressor;

III – determinar o afastamento da ofendida do lar, sem prejuízo dos direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos;

IV – determinar a separação de corpos.

Art. 24. Para a proteção patrimonial dos bens da sociedade conjugal ou daqueles de propriedade particular da mulher, o juiz poderá determinar, liminarmente, as seguintes medidas, entre outras:

I – restituição de bens indevidamente subtraídos pelo agressor à ofendida;

II – proibição temporária para a celebração de atos e contratos de compra, venda e locação de propriedade em comum, salvo expressa autorização judicial;

III – suspensão das procurações conferidas pela ofendida ao agressor;

IV – prestação de caução provisória, mediante depósito judicial, por perdas e danos materiais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a ofendida.

Parágrafo único. Deverá o juiz oficiar ao cartório competente para os fins previstos nos incisos II e III deste artigo.

CAPÍTULO III DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 25. O Ministério Público intervirá, quando não for parte, nas causas cíveis e criminais decorrentes da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Art. 26. Caberá ao Ministério Público, sem prejuízo de outras atribuições, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, quando necessário:

I – requisitar força policial e serviços públicos de saúde, de educação, de assistência social e de segurança, entre outros;

II – fiscalizar os estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, e adotar, de imediato, as medidas administrativas ou judiciais cabíveis no tocante a quaisquer irregularidades constatadas;

III – cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

CAPÍTULO IV DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA

Art. 27. Em todos os atos processuais, cíveis e criminais, a mulher em situação de violência doméstica e familiar deverá estar acompanhada de advogado, ressalvado o previsto no art. 19 desta Lei.

Art. 28. É garantido a toda mulher em situação de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita, nos termos da lei, em sede policial e judicial, mediante atendimento específico e humanizado.

TÍTULO V DA EQUIPE DE ATENDIMENTO MULTIDISCIPLINAR

Art. 29. Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher que vierem a ser criados poderão contar com uma equipe

de atendimento multidisciplinar, a ser integrada por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde.

Art. 30. Compete à equipe de atendimento multidisciplinar, entre outras atribuições que lhe forem reservadas pela legislação local, fornecer subsídios por escrito ao juiz, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, mediante laudos ou verbalmente em audiência, e desenvolver trabalhos de orientação, encaminhamento, prevenção e outras medidas, voltados para a ofendida, o agressor e os familiares, com especial atenção às crianças e aos adolescentes.

Art. 31. Quando a complexidade do caso exigir avaliação mais aprofundada, o juiz poderá determinar a manifestação de profissional especializado, mediante a indicação da equipe de atendimento multidisciplinar.

Art. 32. O Poder Judiciário, na elaboração de sua proposta orçamentária, poderá prever recursos para a criação e manutenção da equipe de atendimento multidisciplinar, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

TÍTULO VI DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 33. Enquanto não estruturados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as varas criminais acumularão as competências cível e criminal para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, observadas as previsões do Título IV desta Lei, subsidiada pela legislação processual pertinente.

Parágrafo único. Será garantido o direito de preferência, nas varas criminais, para o processo e o julgamento das causas referidas no *caput*.

TÍTULO VII DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 34. A instituição dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher poderá ser acompanhada pela implantação das curadorias necessárias e do serviço de assistência judiciária.

Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências:

I – centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;

II – casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar;

III – delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar;

IV – programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;

V – centros de educação e de reabilitação para os agressores.

Art. 36. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a adaptação de seus órgãos e de seus programas às diretrizes e aos princípios desta Lei.

Art. 37. A defesa dos interesses e direitos transindividuais previstos nesta Lei poderá ser exercida, concorrentemente, pelo Ministério Público e por associação de atuação na área, regularmente constituída há pelo menos um ano, nos termos da legislação civil.

Parágrafo único. O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz quando entender que não há outra entidade com representatividade adequada para o ajuizamento da demanda coletiva.

Art. 38. As estatísticas sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher serão incluídas nas bases de dados dos órgãos oficiais do Sistema de Justiça e Segurança a fim de subsidiar o sistema nacional de dados e informações relativo às mulheres.

Parágrafo único. As Secretarias de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal poderão remeter suas informações criminais para a base de dados do Ministério da Justiça.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no limite de suas competências e nos termos das respectivas leis de diretrizes orçamentárias, poderão estabelecer dotações orçamentárias específicas, em cada exercício financeiro, para a implementação das medidas estabelecidas nesta Lei.

Art. 40. As obrigações previstas nesta Lei não excluem outras decorrentes dos princípios por ela adotados.

Art. 41. Aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

Art. 42. O art. 313 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IV:

“Art. 313. [...]

IV – se o crime envolver violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da lei específica, para garantir a execução das medidas protetivas de urgência.” (NR)

Art. 43. A alínea f do inciso II do art. 61 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 61. [...]

II – [...]

f) com abuso de autoridade ou prevalecendo-se de relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade, ou com violência contra a mulher na forma da lei específica; [...]

 (NR).

Art. 44. O art. 129 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 129. [...]

§ 9º Se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade:

Pena - detenção, de 3 (três) meses a 3 (três) anos.

[...]

§ 11. Na hipótese do § 9º deste artigo, a pena será aumentada de um terço se o crime for cometido contra pessoa portadora de deficiência.” (NR)

Art. 45. O art. 152 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 152. [...]

Parágrafo único. Nos casos de violência doméstica contra a mulher, o juiz poderá determinar o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação.” (NR)

Art. 46. Esta Lei entra em vigor 45 (quarenta e cinco) dias após sua publicação.

Brasília, 7 de agosto de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Dilma Rousseff

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 8.8.2006

ANEXO B – Folheto da Casa Brasil-Holanda

Reaja!

Não volte aos pedaços para o Brasil

Joana

Contatos:

No Holanda:
Casa Brasil Holanda
 tel 001-06 19 19 28 19
 Caixa postal: Postboks 71 3300
 A.B. Dordrecht
 e-mail: casa@casabrazil-holanda.nl
 www.casabrazil-holanda.nl

Informações sobre a campanha:
 www.casabrazil-holanda.nl

Calendário: contra a violência doméstica e tráfico de mulheres (2009-2010)
 www.wvwnederland.nl

Helpline: 033 - 448 1186
 e-mail: tv-18@pandora.nl

Centro de Apoio Jurídico:
 Casa do Brasil Rotterdam
 tel: 031-55-4834

Emergências e plantão:
 06-4-155-4834

Comunidade Católica de Amsterdã: Prof. Inês de Sá
 tel: 020-481-1100
 104 K.A. Kerkstraat

Tel: +31-20-4162638
Em caso de violência doméstica:
 tel: 0900-11144
 www.112.nl

Polícia holandesa:
 tel: 0900-7000

Binn:
 0900-11144

Sociedad Labor in Neerland:
 tel: 020-523 1100
 e-mail: info@binn.nl

IOA - Organização Internacional das Migrações:
 tel: 070-318 1322
 www.som.neerland.nl
 http://www.ioa.neerland.nl



Eu só queria ser.

Er staat dus heel veel geld op het spel. Dit bedrag wordt niet alleen gegenereerd door de seksindustrie (79%), maar ook door uitbuiting van de slachtoffers door niet te laten werken in geslachtsindustrie die sterk doen denken aan prostitutie (85%). Deze gegevens zijn afkomstig van het UNODC.....

De Joana dan wie deze informatiecampagne haar naam te danken heeft, vond de dood in een dansclub waar in 2005 in het Oosten van Nederland brand uitbrak. Zij zat daar opgeloten omdat de betreffende eigenaar bang was zijn investering 'te verliezen' als ze de benen zou nemen.

Voor de familie van Joana zal de zoektocht naar haar zeer moeilijk zijn geweest, niet alleen vanwege de afstand, maar ook vanwege de hoge kosten om het onderzoek van dichtbij te kunnen volgen, de bureaucratie en de taal. Desondanks het belangrijk dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in kennis wordt gesteld van iedere verandering van een Braziliaanse staatsburger in het buitenland. Slechts dan gaat het Braziliaanse consulaat of ambassade in het land waar de persoon in kwestie zich bevindt (al zou kunnen bevinden) zich met de zaak bezighouden.

De campagne Joana van Casa Brasil-Holanda, ondersteund door Cordaid, de Nederlandse Organisatie voor Ontwikkelingsamenwerking, biedt hulp aan iedereen die dat nodig heeft.

Mocht je of een bekende van je in een onmenselijke situatie verkeren in Nederland, zoek dan contact met ons. Je wordt de zekerheid van hulp worden benaderd en je kunt in het Postboks 71 3300 A.B. Dordrecht, Nederland, de politieruimte vinden. Wees niet bang om om hulp te vragen.

Reageer!
•ONU - Organisatie van de Verenigde Naties
•UNODC - VN-Bureau voor drugs en misbruik



Alerta contra o tráfico e exploração de mulheres e adolescentes brasileiras





Eu só queria ser...

Joana chegou à Holanda querendo ser dançarina. Ela fez a promessa que a trouxe. Não são poucas as mulheres e adolescentes, que como Joana, trazem sonhos na bagagem. Ganhar em euros como babá, manicure, garçonete, modelo logotípico, empregada doméstica ou trabalhar como prostituta legalizada. Melhor ainda, ter um marido **lato cum oños antus**, que cubra dela. Mas, para muitas, o sonho dura apenas o tempo da desembargue.

As que embarcam nesta viagem de sonhos, alimentados por **falsas promessas**, só querem que a mudança para a Holanda fosse melhor a sua condição de vida (e a da sua família deixada no Brasil). Logo, logo se confronta com uma **realidade** que pode ocorrer dentro de sua própria casa. A esposa torna-se a empregada, sem remuneração e sofre **maus-tratos** do marido. No trabalho, seu patão desvirtuado também a **explora** como jornadas intermináveis.

As Joanas do mundo não sabem exatamente o que vão encontrar, mas **embarcam** assim mesmo, já que precisam pagar as dívidas que fizeram para financiar seus sonhos. Muitas sofrem **violência e violência, ameaças, discriminação, maus-tratos, pressão psicológica, humilhação, tem seu passaporte tomado, vivem veladas, são forçadas a proporcionar pornografia e a se submeter a outros temas de desrespeito a sua dignidade e ao seu corpo.**

As vítimas positivamente não sabem que o **tráfico de seres humanos** desloca largadamente mais de 2,5 milhões de pessoas no mundo, das quais mais da metade são mulheres. Uma tendência atual revelada pelo ONU¹ mostra que 30% dos traficantes que atuam em 155 países, também são mulheres. O tráfico de pessoas, junto com o **tráfico de drogas**, é o comércio irregular que movimenta no mundo anualmente US\$ 32 bilhões.

É muito **dinheiro** em pagol. Uma soma girada não somente **pelo indústria do sexo** (79%), mas também pela exploração do **trabalho da vítima** em condições próximas à **escravidão** (18%). Segundo dados da UNODC.

A Joana que dá nome a esta campanha de informação, encontrou a **marie trancada** em um clube de dança, que pegou fogo no leste da Holanda em 2005. O dono da lugar ficou com medo de perder "seu investimento", caso ela fugisse.

Para as familiares de Joana, a busca por ela deve ter sido difícil, pela distância, o alto custo para seguir as investigações de perito, a burocracia, o idioma. Mas mesmo assim é importante que os **desaparecidos** de brasileiros **no exterior**, sejam comunicados ao Ministério das Relações Exteriores - MRE. Somente assim, os consulados e as embaixadas brasileiras no país onde estava (ou poderia estar) a pessoa, são acionados.

A campanha Joana, da **Casa Brasil Holanda**, com o apoio da agência holandesa de cooperação para o desenvolvimento, **Cordaid**, oferece apoio a quem quer sair dessa.

Joana não leve a quem pedir ajuda. E nem tempo. Mas você sim.

Caso você caia numa dessas, ou saiba de alguém que está em uma situação assim na Holanda, nos procure! Você será atendida sigilosamente em português. Ou procure o posto de polícia mais próximo. Não tenha medo de pedir ajuda.

¹ONU - Organização das Nações Unidas
²UNODC - Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime



Campagne Joana - ik wilde alleen maar...

Joana kwam naar Nederland omdat ze danseres wilde worden. Dat was de belofte die haar er toe bracht hemarrie te komen. Het zijn er niet weinig, die vrouwen en lienen die net als Joana, dromen meebrengen in hun bagage. Euro's verdienen door te werken als kinderoppass, manicure, serveerster, fotomodel, huishoudster of als legale prostituee. Of nog beter, een blonde man met blauwe ogen ontmoeten die voor haar zorgt. Maar voor velen duurt die droom slechts toet moment van uitchecken.

Jā die beginnen aan deze droomreis, die gebaseerd is op de belofte van een beter bestaan, komen ze terecht in Nederland hun levensomstandigheden (en die van hun familie die ze in Brazilië achterlieten) zal verbeteren. Vervolgens worden zij direct geconfronteerd met een realiteit die zich ook onder hun eigen dak zou kunnen afspeelen. De echtgenote wordt een werkster zonder loon en slecht behandeld door haar man. Op het werk bukt haar onbeschafte baas haar ook uit met werkdagen waar geen eind aan komt.

De Joanas van het leven weten niet precies wat ze hier zullen aantreffen, maar raken gewaarwordt al dan gaaien ze de situatie van hun land van bestemming. Ze worden blootgesteld aan de schrik van de vreesvalligen. Velen van hen worden het slachtoffer van geweld en verkrachting, bedreigingen, discriminatie, mishandelingen, psychologische druk en vernedering. Hun paspoort wordt ingenomen, ze worden geïsoleerd en gedwongen deel te nemen aan pornografie en zich te onderwerpen aan andere vormen van disrespect voor hun waardigheid en eigen lichaam.

De slachtoffers weten mogelijk zelfs niet dat mensenhandel er toe leidt dat wereldwijd meer dan 2,5 miljoen mensen gedwongen hun huis en haard verlaten. Meer dan de helft hiervan zijn vrouwen. Dit bedrag is een derde van de omvang van de mensetransacties, die in 155 landen actief zijn, ook uit vrouwen bestaat. Mensenhandel is, samen met de angsomandel, een legale activiteit die wereldwijd jaarlijks US\$ 32 billion opbrengt.



ANEXO C – Folheto do Centro Humanitário de Atendimento à Mulher (CHAME)

Ficha Técnica

- Direção:** Isabel de Ocampo
- Entrevistas:** Jaqueline Leite
- Produção:** Irene Sanchez
- Fotografia:** David Rangel
- Montagem:** Peiách Alonso
- Música:** Antonio Escobar
- Som:** Jaime Martinez e Victor Martinez
- Montagem de som:** AM estudios
- Arte:** Rocio Peña e Carlos Aparicio
- Maquiagem:** Sonia Gómes
- Posprodução:** Quimera Digital
- Desenho Gráfico:** Equipo Creativo
- Luzes:** Iluminación Medina
- Tradução:** Deise Simonis

Madrid/Espanha - 2010



europa — o conto que não se conta

Quem Somos

CHAME (Centro Humanitário de apoio à mulher) é uma organização feminista criada em 1994 em Salvador/Bahia/Brasil. Com o objetivo de desenvolver atividades de prevenção à "Exploração de Gênero no Desenvolvimento do Turismo" e "Tráfico de Mulheres" busca informar a sociedade brasileira sobre os mecanismos, causas e consequências que envolvem a temática.

O DVD

O DVD "Europa o conto que não se conta" é fruto da parceria entre a Associação para a Prevenção, Reinserção e Atenção à Mulher Prostituída – APRAMP (Espanha) e o Centro Humanitário de apoio à Mulher – CHAME (Brasil). Retrata quatro histórias reais de brasileiras que passaram por várias situações de violação dos seus direitos no processo migratório para a Europa. As histórias são contadas pelas próprias mulheres que vivem na Espanha e demonstra com clareza a realidade da violência de gênero no processo de migração internacional.

Laura

"- Por ser muito próxima de mim no Brasil eu não imaginei que ela poderia estar mentindo, foi quando eu e outra menina dissemos: Aqui vamos passar mal!"

- "Forçada pela minha situação eu me sentia usada porque eu busquei trabalho aqui e eu não poderia voltar pra minha cidade, pro meu país".

Maria

* - A coisa mais forte que eu vivi aqui foi quando eu me senti completamente sozinha, e enganada claro!

- "A minha ilusão era ficar aqui na Espanha seis meses, e voltar com o meu dinheiro pra voltar pra facilidade, só que isso se perdeu no meio do caminho".

"O que move esse projeto é a luta por uma melhor condição feminina. Temos o objetivo de, através da disseminação de informações, dar maior poder às mulheres para que elas possam decidir sobre suas vidas. E isso requer o despertar de uma consciência, do entendimento de sua condição social e do papel que desempenha nesta sociedade. A partir dessa base, as mulheres certamente terão maiores condições de optar ou não pela migração".

Inaqueline Leite
Coordenadora geral do CHAME

Depoimentos

Esperança

- "Al dentro foi que passou toda classe de violação dos direitos humanos, que a minha cabeça até então eu nunca pensei que existia".

- (...) "me pagavam direlinho, mas depois começaram a pagar um mês sim outro não, e logo de três em três meses, depois já passaram a não me pagar mais".

Sofia

- (...) É se for assim do jeito que eles estão falando, poxa eu vou poder estudar, vou poder tá fazer a minha pós graduação, vou poder tá trabalhando, vou ter

casa não vou ter que me preocupar com casa, com comida. Vai ser uma ótima oportunidade pra mim, ainda aprender outros idiomas.



Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	10,9 x 17cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)