



Gestão de imóveis no exterior

*análise exploratória dos custos e produtos
de embaixadas e chancelarias*

Fevereiro, 2023

EVE
Evidência Express

ENAP

Expediente

Presidente substituto

Paulo Marques

Diretora-Executiva substituta

Renata Carvalho

Diretor de Altos Estudos substituto

Pedro Masson Sesconetto Souza

Diretor de Educação Executiva substituto

João Vitor Domingues

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Paulo Marques

Diretora de Inovação

Camila de Castro Barbosa Medeiros

Diretora de Gestão Interna

Alana Regina Biagi Silva Lisboa

Coordenadora-Geral de Avaliação e Organização de Evidências

Larissa Nacif Fonseca

Capa e Diagramação

Samyra Lima

Equipe Evidência Express

Imagens

Unsplash

Autoria

Lorenzo

Mestre em Economia (PUCRS).

Breno Salomon Reis

Mestre em Políticas Públicas (Insper).

O Evidência Express (EvEx) é uma iniciativa da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em parceria com a Universidade Federal de Brasília (UnB). A missão do EvEx é melhorar a tomada de decisão do setor público. Para isso a equipe sintetiza, produz e dissemina evidências que possam servir de base para o desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Avaliações completas de políticas públicas são intensivas em tempo e custos. A fim de agilizar esses processos, o EvEx produz relatórios ágeis de evidências para a consolidação do conhecimento disponível e introdução de novos pontos de vista.

Os resultados dos produtos EvEx apoiam tomadores de decisão do setor público federal, subsidiando avaliações Ex Ante, Ex Post ou Análises de Impacto Regulatório. Beneficiam também os gestores públicos subnacionais, pesquisadores, docentes, servidores e demais interessados na sociedade civil.

Os produtos EvEx analisam evidências qualitativas e quantitativas, podendo ser demandados de forma avulsa ou em pacotes, sobre:

- Evolução do problema no Brasil e no mundo;
- Público-alvo de uma política;
- Causas e consequências do problema ou política;
- Soluções existentes para o problema;
- Impactos de intervenções ou políticas públicas.

Para mais informações, consulte nossa página (www.enap.gov.br/pt/servicos/avaliacao-e-organizacao-de-evidencias) ou entre em contato: evidencia.express@enap.gov.br.



Sumário Executivo

- Este relatório apresenta uma análise de dados descritiva sobre os imóveis de embaixadas e chancelarias, visando explorar aspectos sobre os custos e documentos produzidos por essas unidades.
- Para realizar a análise foi concebida uma base de dados a partir da junção de outros três conjuntos de dados: características dos imóveis alugados ou adquiridos no exterior utilizados para hospedar postos diplomáticos, total de funcionários atuando nos postos diplomáticos e total de documentos produzidos por cada posto diplomático.
- Foram analisadas informações sobre 187 locais com presença diplomática brasileira no exterior delimitando-se a análise das informações sobre custos e despesas das chancelarias presentes nesses postos de acordo com a situação de ocupação do imóvel dessas chancelaria.
- De 2015 a 2019, a produção consular total foi de aproximadamente 1,15 milhões de documentos por ano. Em 2020 é observada uma queda de 51% da produção de documentos em relação ao patamar de 2019.
- Nas chancelarias alugadas foram analisadas a despesa anual com aluguel por área construída, a produção consular por despesa anual com aluguel e produção consular por trabalhador. Nas chancelarias com imóveis próprios nacionais foram analisados o valor estimado do imóvel por área construída, o valor estimado do imóvel por produção consular e a produção consular por trabalhador.
- Cabe destacar que as análises foram realizadas a partir de um conjunto restrito de dados que não abarca, por exemplo, os custos de produção dos documentos gerados pelos consulados, sendo, portanto, úteis como ponto de partida para discutir a eficiência da produção dos postos.

Sumário

1	Introdução	5
2	Dados	7
3	Resultados	9
3.1	Evolução da produção consular	9
3.2	Caracterização dos postos diplomáticos e instalações	11
3.3	Produção consular e despesas das chancelarias alugadas	14
3.4	Produção consular e despesas das chancelarias adquiridas	19
4	Considerações Finais	23

1. Introdução

Este relatório apresenta uma análise descritiva de dados sobre a gestão de imóveis diplomáticos brasileiros no exterior com o objetivo de propor e discutir indicadores de resultado sobre a atuação dessas instituições.

Determinar o resultado e a eficiência alcançada por um posto diplomático não é uma tarefa ordinária em função da necessidade de qualificar em medidas quantitativas a atuação de um grupo de instituições cujo impacto social é dado por meio de resultados intangíveis. Ainda assim, no processo de aprimoramento dos mecanismos de gestão torna-se necessário adotar uma métrica de resultado para estudar estratégias para ampliar a qualidade da ordenação de despesas públicas no gerenciamento dessas instituições.

Neste trabalho foi adotado a produção anual de documentos consulares do período de 2015 a 2020 como métrica para indicar o resultado da atuação dos postos diplomáticos no exterior. Essa produção consular foi cruzada com as características de imóveis diplomáticos brasileiros no exterior e quantidade de agentes diplomáticos de 2020 para produzir indicadores de resultado dos postos.

No processo de análise foi identificada a presença de diferentes tipos de instalações associadas aos postos diplomáticos no exterior. Essas instalações incluem chancelarias, residências, centros culturais e outros tipos de imóveis utilizados pela diplomacia brasileira no território internacional. Nas análises apresentadas foi optado pela consideração apenas das chancelarias para a análise dos indicadores propostos para medir a eficiência da gestão imobiliária diplomática. Essa escolha foi realizada pela dificuldade de quantificar o impacto associado as despesas realizadas para manutenção desses imóveis nos indicadores de resultado analisado de produção consular.

No processo de análise também foi verificada a presença de chancelarias em diferentes situações de uso do imóvel. As duas principais situações identificadas nesse processo foram as instalações que foram alugadas para a operação da chancelaria e os imóveis que foram adquiridos para o uso diplomático. Em razão dessa distinção apresentar implicações importantes para determinar a eficiência dos postos diplomáticos se optou pela apresentação de análises e indicadores distintos para esses diferentes tipos de imóveis.

Sobre os postos diplomáticos que operam em instalações alugadas, as análises apresentadas sugerem a existência de diferenciais na eficiência produtiva dessas chancelarias dado o investimento realizado para a geração dos produtos consulares. No entanto, é importante apontar que aspectos que fogem a capacidade de gestão imobiliária das chancelarias podem influenciar os resultados observados. Exemplos incluem possíveis diferenças nos preços dos imóveis de diferentes países, volume da demanda por serviços consulares e a existência de outros objetivos da presença diplomática além do atendimento da população brasileira no exterior.

Não foi possível inferir com precisão a eficiência dos postos com instalações compradas em função da ausência de informações importante para determinar o retorno sobre o investimento realizado na compra dessas instalações, assim como diversos custos fixos e variáveis que influenciam na produção consular. À despeito disso, algumas informações sobre esses casos são analisadas e discutidas.

Antes de proceder aos demais capítulos, é importante salientar que esta pesquisa foi elaborada de maneira independente pelo Evidência Express (EvEx) nos meses de janeiro e início de fevereiro de 2022 e não representa os resultados e recomendações de políticas públicas elaborados pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas. Além disso, os produtos do EvEx são elaborados como respostas ágeis, oferecendo apenas resultados preliminares e não devem ser tratados como evidências definitivas sobre o fenômeno estudado.

Este trabalho encontra-se organizado em quatro capítulos incluindo esta introdução. No segundo capítulo são apresentados os dados e processos realizados para a construção das análises apresentadas. O terceiro capítulo apresenta os resultados das análises realizadas. Por fim, são expostos considerações finais sobre os resultados encontrados.

2. Dados

Este trabalho apresenta uma análise descritiva das características dos postos diplomáticos brasileiros no exterior e seus serviços prestados. A investigação foi conduzida a partir da organização de dados oriundos de três fontes de informações.

A primeira fonte de informações é uma base de dados, obtida junto ao Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Economia, contendo características dos imóveis utilizados pelos postos diplomáticos brasileiros no exterior. As informações presentes nesse registro de imóveis podem ser divididas em três tipos. O primeiro tipo são informações que classificam a finalidade dos postos diplomáticos (por exemplo, se servem como embaixada, vice-consulado, consulado e consulado geral). O segundo tipo são características da instalação onde se encontra o posto diplomático. Essas informações incluem a área total do imóvel, área construída, ano de construção do imóvel, se o imóvel foi alugado ou adquirido e o tipo de instalação¹. O terceiro tipo são características econômicas e contratuais que foram estabelecidas para a ocupação daquele imóvel. Essas incluem valor do aluguel pago ou valor despendido na aquisição do imóvel, início e término do contrato, periodicidade dos pagamentos (em caso de imóvel alugado) e valor de mercado estimado do imóvel. Nesse contexto é importante chamar a atenção ao aspecto que um posto diplomático pode possuir mais uma instalação (por exemplo, duas chancelarias e uma residência) e que, para fins deste trabalho, os termos "imóveis" e "instalações" são utilizados de forma intercambiável.

Como será visto adiante, na análise da produtividade dos postos consulares se optou pela utilização apenas das instalações do tipo chancelaria. Essa escolha foi baseada no critério de que apenas as chancelarias são instalações onde é possível realizar a produção dos itens que estão sendo considerados nesta pesquisa como produtos da atividade consular. Além disso, foi realizada a segmentação da análise entre chancelarias compradas e alugadas. Essa divisão é explicada em maiores detalhes no Capítulo 4.

A segunda fonte de informação consultada são bases de dados sobre a produção de documentos consulares de cada posto diplomático. Essas bases foram obtidas junto ao portal brasileiro de dados abertos². Elas incluem a emissão de vistos, passaportes, atos notariais e documentos de registro civil produzidos por cada posto diplomático no período de 2015 a 2020. Esses dados foram utilizados para estimar a produtividade de cada posto diplomático. Nesse sentido, é importante apontar que é reconhecido que as funções diplomáticas incluem aspectos mais amplos que a produção documental para atendimento à população brasileira no exterior. No entanto, devido há ausência de dados que quantifiquem de forma direta ou aproximada essas atividades, se optou neste trabalho apenas pelo uso

¹O tipo de instalação se divide entre: chancelaria, residência, centro cultural, terreno, monumento não edificável, pavilhão não edificável, sede de correio, setor consular e terreno sem edificações.

²Disponível em: <<https://dados.gov.br/home>>.

dos registros de produção de documentos consulares como indicativo da produção consular de cada posto.

A última fonte de informação consultada são as quantidades de trabalhadores alocados em cada posto diplomático. Essa informação está presente nas Portarias que fixam a lotação numérica e a classificação dos postos no exterior. Esses dados foram utilizados como referência para o tamanho da equipe ocupada em cada posto diplomático tendo em vista que a variação de profissionais pode afetar a produtividade dos postos diplomáticos brasileiros na exterior. Nesse sentido é importante apontar que a informação analisada de trabalhadores nos postos diplomáticos diz respeito aos trabalhadores diplomáticos brasileiros no exterior e não aos demais trabalhadores contratados ou terceirizados no respectivo posto diplomático.

Para proceder à análise as três bases de dados foram concatenadas ao nível do posto diplomático, resultando em uma base final com informações sobre as características dos imóveis aonde se hospeda o posto, a quantidade de servidores que ali trabalham e o total de documentos produzidos no posto. Essa agregação das informações ao nível do posto diplomático foi realizada pela presença de diferentes unidades de análises nas bases de dados utilizadas e pela presença de múltiplas chancelarias em alguns postos diplomáticos. Nesse sentido, nos postos que todas as chancelarias possuíam a mesma situação de ocupação do imóvel foi realizada a soma dos respectivos parâmetros para o cálculo dos indicadores e realização das análises. Por outro lado, nos postos diplomáticos onde foi identificada a presença de chancelarias em diferentes situações de ocupação do imóvel (uma chancelaria e outras alugadas, por exemplo) foi dividida a produção consular de acordo com a área construída de cada imóvel e agregado esse valor por localidade. Esses são os casos de Lisboa, Londres, Madri, Paris, Santa Cruz, Santiago, Tóquio e Washington.

Por fim, é importante ressaltar que foi observada uma diferença da composição de locais com postos diplomáticos entre o registro de imóveis no exterior de 2022, a relação de produção consular do período de 2015 a 2020 e o descritivo de trabalhadores nos postos diplomáticos de 2020. Em específico, foi adotada como cadastro base dos postos diplomáticos a relação do registro de imóveis de 2022. Desta forma, foram excluídas as informações de produção consular e trabalhadores diplomáticos de alguns postos em função da ausência destes locais no registro de imóveis de 2022. Esses postos desconsiderados são os casos de Basseterre, Caracas, Ciudad Guayana, Kingstown, Lilongue, Puerto Ayacucho, Puerto Suárez, Roseau, Roterdã, Saint George's e Santa Elena do Uairén. Não foi possível identificar a motivação da ausência desses postos no registro de imóveis. No entanto, não é ignorada a hipótese que essa diferença esteja relacionada a diferença de temporalidade das informações utilizadas.

3. Resultados

Neste capítulo são apresentados os resultados da análise exploratória de dados realizados a respeito dos postos diplomáticos no exterior. Este capítulo é dividido em quatro seções no intuito de facilitar a exposição dos resultados. Na primeira seção serão apresentados a evolução da produção consular total e por tipo de produto e serviço consular entre 2015 e 2020. Após, na segunda seção serão apresentadas informações gerais sobre o registro de imóveis brasileiros no exterior a fim de introduzir as informações sobre imóveis brasileiros no exterior. Na terceira e quarta seção serão apresentadas as análises sobre os indicadores propostos de forma segmentada entre imóveis alugados e adquiridos, sendo dedicadas seções específicas para cada um desses grupos de imóveis.

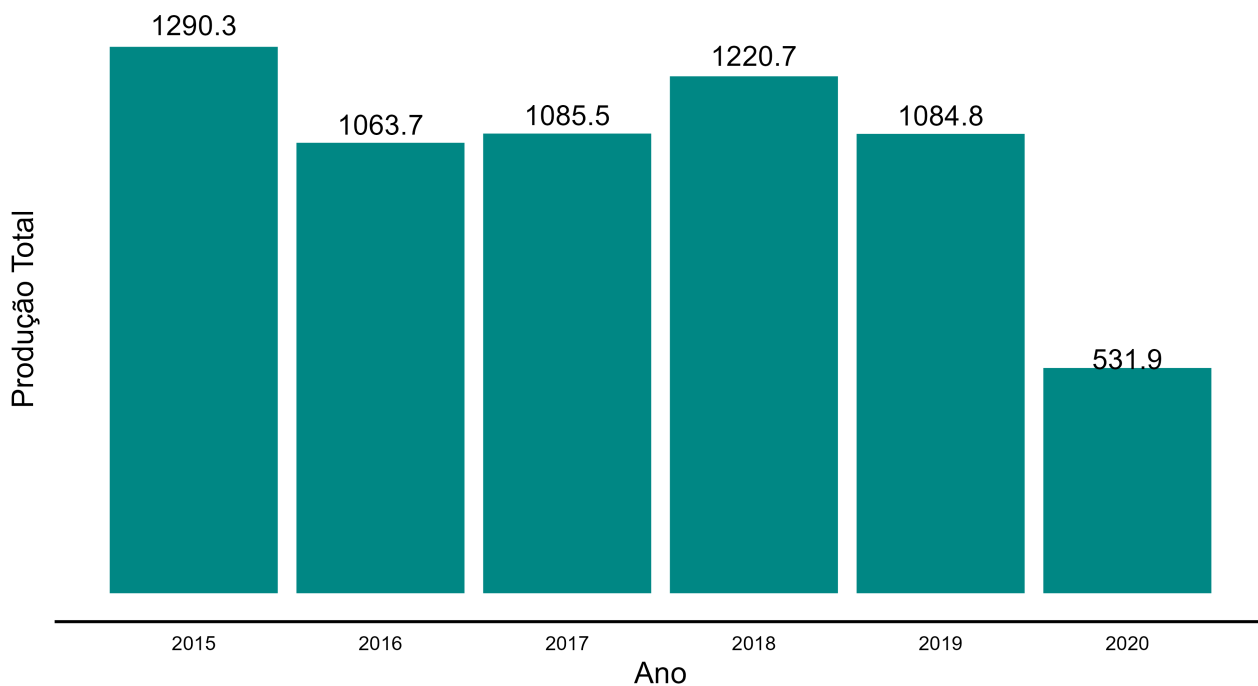
3.1 Evolução da produção consular

Antes de proceder às análises é importante enfatizar que o resultado do trabalho dos consulados não se limita à produção de documentos. Se reconhece que uma série de serviços e ações diplomáticas podem ser realizadas no âmbito dos consulados. Todavia, esses são de difícil mensuração e muitas vezes intangíveis, e, por isso, não serão abordados neste trabalho. Assim, para analisar a evolução da produção consular será apenas considerado como variável o total de documentos produzidos pelo posto diplomático. Esse equivale a soma da expedição de vistos, autorização de retorno ao Brasil (ARB), CPFs, passaportes (PACOM, PADIP, PASES e PASOF), registros civis e atos notariais.

A evolução da produção consular consolidada dos postos diplomáticos brasileiros no exterior é apresentada na Figura 3.1. Nela é possível perceber a existência de uma estabilidade da produção de documentos consulares de 2015 a 2019, com uma média de 1.149.006 documentos sendo produzidos anualmente. No ano de 2020 é observada uma discrepância em relação ao padrão observado nos anos anteriores, havendo uma queda de 51% da produção consular em 2020 em relação ao patamar de 2019. Essa queda provavelmente está associada ao contexto da pandemia do COVID-19, em que foram impostas restrições de deslocamentos e viagem em diversos países para contenção do avanço da epidemia.

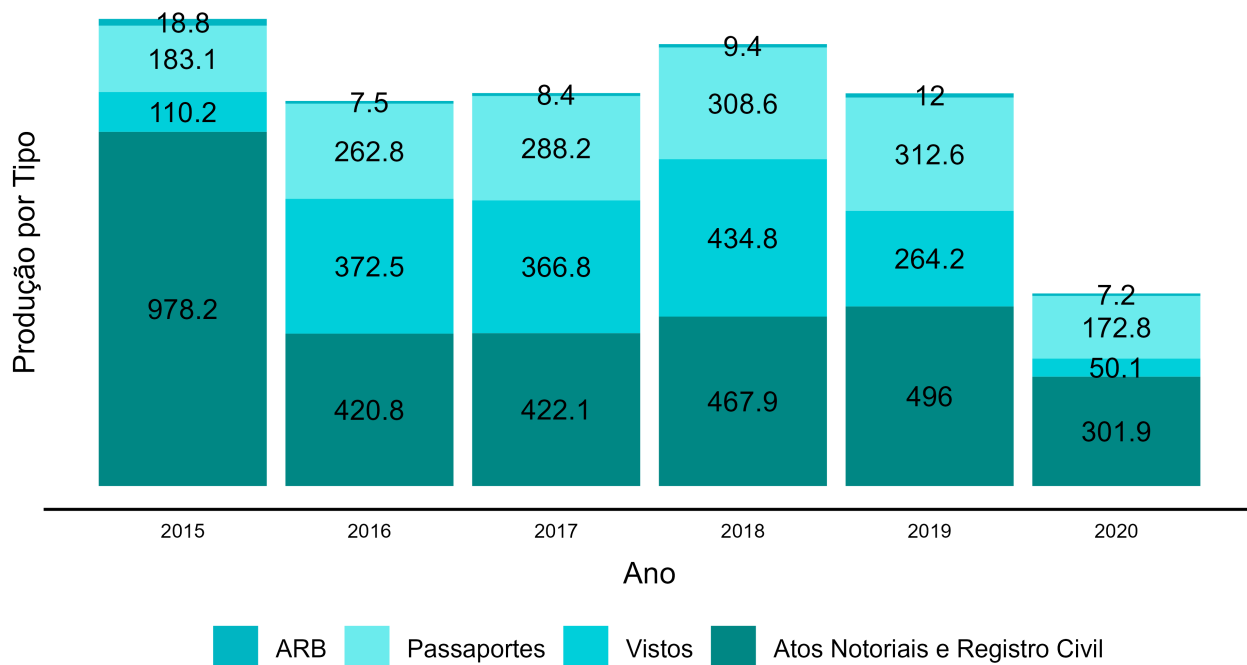
A Figura 3.2 apresenta uma versão detalhada da evolução anual da produção consular de acordo com o tipo de documento fornecido. A figura indica que predominam a produção de atos notariais e documentos de registro civil seguido pela emissão de vistos.

Figura 3.1: Produção consular total de 2015 a 2020 (em milhares)



Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 3.2: Produção consular de 2015 a 2020 por categoria de produto consular (em milhares)



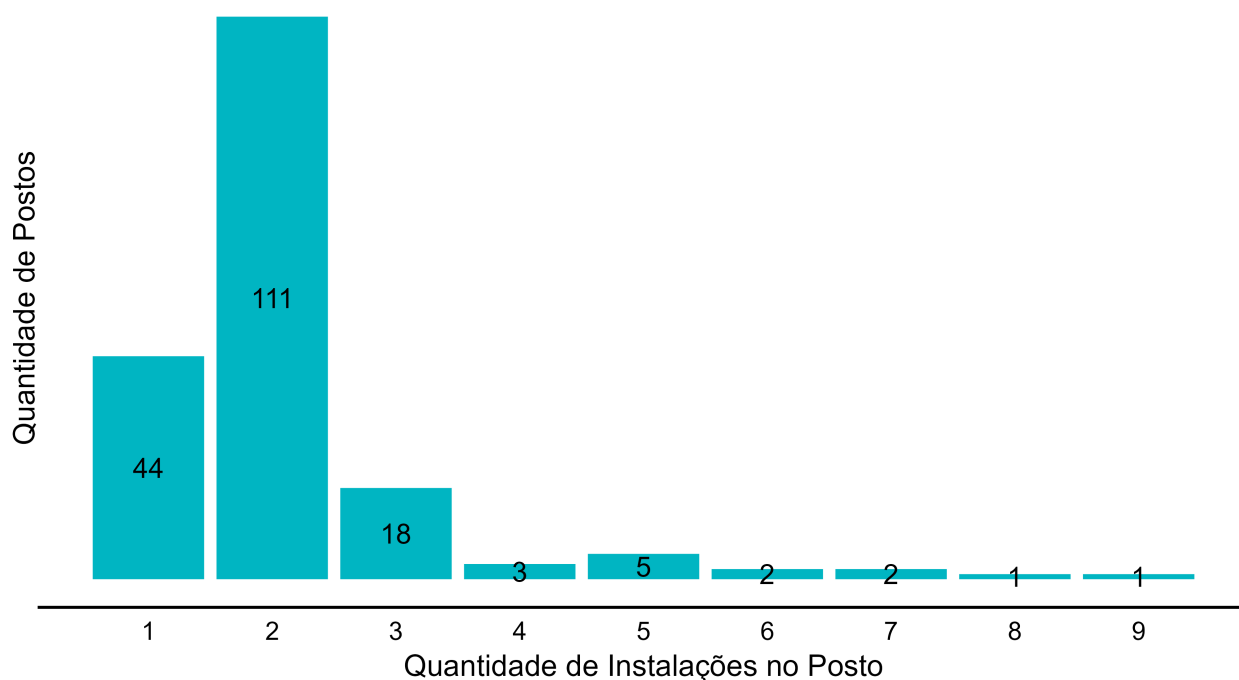
Fonte: elaborado pelos autores.

3.2 Caracterização dos postos diplomáticos e instalações

As informações apresentadas no registro de imóveis correspondem às informações sobre 187 locais com presença diplomática brasileira no exterior. Uma primeira informação analisada é sobre a quantidade de instalações presentes em cada posto diplomático. Nesse sentido, é importante lembrar que a unidade base do registro de imóveis são as instalações associadas a cada posto. Essa relação entre a quantidade de instalações presentes em cada posto é apresentada na Figura 3.3.

Na Figura 3.3 é possível observar que grande parte dos postos conta com apenas uma ou duas instalações. Nesse sentido, poucos postos diplomáticos presentes no registro de imóveis contam com mais de quatro instalações associadas ao respectivo posto. Essa maior frequência de postos diplomáticos que possuem apenas duas instalações pode estar relacionado à presença de imóveis diferenciados para uso da chancelaria e residência dos agentes diplomáticos.

Figura 3.3: Quantidade de instalações por postos diplomático

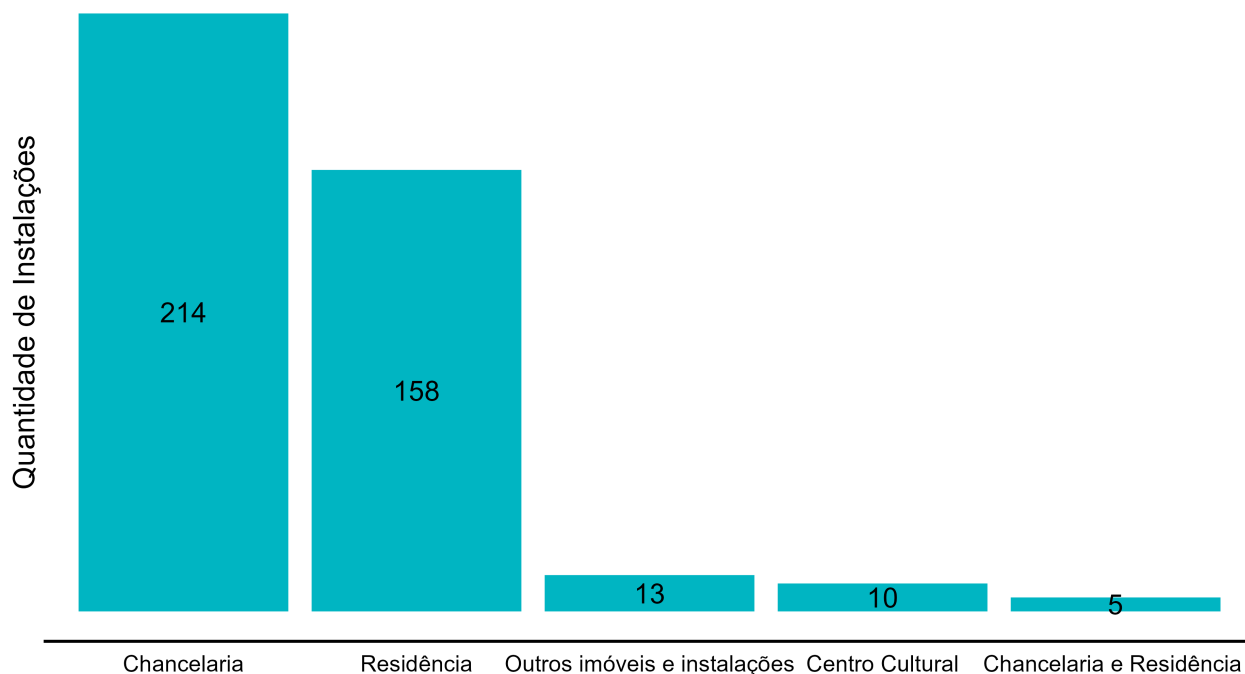


Fonte: elaborado pelos autores.

A Figura 3.4 indica que a maior parte das instalações presentes nos postos diplomáticos no exterior são os imóveis para uso da chancelaria e residência dos profissionais diplomáticos. A maior incidência de instalações de chancelaria comparativamente a instalações residências pode sugerir ainda a possibilidade de uso compartilhado das residências em alguns locais de presença diplomática que possuem mais de uma chancelaria. A Figura 3.4 indica também a presença de outros tipos de instalações em menor proporção que as chancelarias e residências como é o caso indicado na figura dos centros culturais presentes nos locais de presença diplomática brasileira no exterior. Nesse contexto, a categoria 'Outros imóveis e instalações' representa uma categoria geral que agrupa alguns imóveis que

apresentam baixa frequência nas informações analisadas. Esses imóveis e instalações são: terrenos, setor consular, sede de correio e monumentos e pavilhões não edificáveis.

Figura 3.4: Quantidade de instalações nos postos diplomáticos por tipo da instalação



Fonte: elaborado pelos autores.

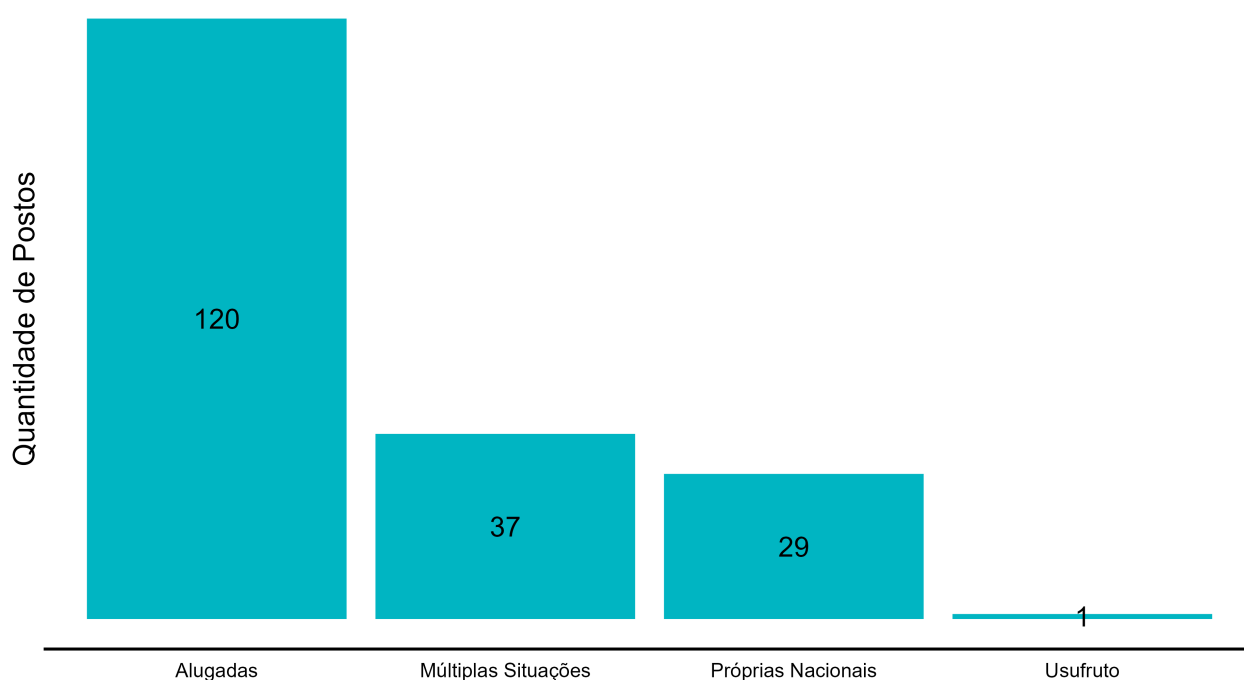
A Figura 3.5 apresenta a segmentação dos postos diplomáticos de acordo com a situação das instalações associadas ao respectivo posto. Nessa figura são apresentadas quatro categorias de situação de uso das instalações de cada posto. Essas categorias são 'Alugadas' quando o posto apresenta apenas instalações alugadas, 'Próprias Nacionais' quando o posto conta apenas instalações que foram compradas para o uso diplomático, 'Múltiplas Situações' quando o posto diplomático possui tanto instalações compradas quanto alugadas e 'Apenas usufruto' na situação da instalação do posto a ser cedido para o uso diplomático brasileiro.

A Figura 3.5 indica que grande parte dos postos diplomáticos apresenta apenas instalações alugadas. Adotando uma lógica de retorno ao investimento, essa incidência superior de postos que contam apenas com instalações alugadas é coerente com situações onde se avalia que o uso dos imóveis possa ser transitório, no sentido de possibilitar a reavaliação sobre a necessidade da presença diplomática brasileira em determinados momentos do tempo, ou se o custo de aquisição dos imóveis locais igualar o pagamento do aluguel periódico em um horizonte temporal estendido de forma a justificar a não imobilização dos recursos brasileiros no país.

Essa subdivisão entre instalações alugadas e instalações adquiridas possui uma implicação importante na determinação da eficiência das despesas no uso desses imóveis considerando as decisões sobre imobilização ou não imobilização do capital e a avaliação sobre o retorno e eficiência de custos

dessas diferentes alternativas. No caso dos imóveis alugados é possível analisar um critério de eficiência do posto diplomático mais direta baseada na comparação entre a geração de resultados e o volume de recursos despendidos de forma imediata ou a curto prazo na operação do posto diplomático. No caso dos imóveis próprios nacionais, essa análise de eficiência passa a abranger uma maior quantidade de parâmetros uma vez que o investimento para aquisição de um imóvel requer um volume maior de recursos e a eficiência da operação deve levar em consideração que o retorno da operação do posto irá ocorrer apenas no longo prazo em função desse investimento. Dessa forma, foi optado pela divisão das análises apresentadas nas próximas seções de acordo com essa situação de uso das instalações.

Figura 3.5: Quantidade de postos diplomáticos por situação das instalações



Fonte: elaborado pelos autores.

Antes de proceder às demais análises é importante ressaltar novamente que foi optado pela análise das despesas com imóveis considerando apenas as chancelarias. Essa opção ocorreu em função dessa instalação estar vinculada diretamente à métrica de resultado adotada de produção dos postos consulares. Nesse sentido, não é ignorada que os demais imóveis, em particular as residências que configuram-se como o segundo tipo de instalação mais comum dos postos diplomáticos, também contribuam para a determinação da eficiência das despesas com imóveis no exterior. No entanto, como o uso dessas demais instalações não está atrelada à métrica de resultado adotada e pode estar relacionada a outros objetivos da política exterior brasileira, foi optado pela exclusão desses imóveis das análises subsequentes.

Nesse contexto é importante notar também que a Figura 3.5 indica a existência de uma presença considerável de postos que possuem imóveis em múltiplas situações. Nesse sentido, a análise das informações desses postos torna-se complexa na medida que as informações sobre produção consular

e trabalhadores diplomáticos são detalhadas ao nível do posto. Desta forma, não é possível vincular de forma direta a produção consular e trabalhadores a uma respectiva instalação do posto diplomático.

Assim como mencionado anteriormente, para a análise das informações desses postos que contam múltiplas instalações foi utilizado um critério de alocação baseada na área construída dos imóveis alugados e adquiridos do posto. Desta forma, a produção consular e trabalhadores foram distribuídos de acordo com a participação de cada um desses casos de instalações sobre a área total construída das chancelarias no respectivo local de presença diplomática.

3.3 Produção consular e despesas das chancelarias alugadas

O processo de análise da relação entre produção consular e despesas das chancelarias alugadas foi realizado a partir da análise de três métricas. Essas foram construídas considerando o reajuste do valor do aluguel do imóvel ocupado na moeda local em dólares e a padronização dos períodos de referência dos contratos para a periodicidade anual. Esse processo de padronização temporal e monetária foi realizado no intuito de possibilitar a comparabilidade dos resultados das despesas com aluguel dos postos diplomáticos em diferentes locais do mundo.

A primeira métrica analisada é a despesa anualizada pela área construída da chancelaria. Esse indicador foi obtido pela divisão da despesa com aluguel anualizada dos postos diplomáticos pela área construída dos imóveis no intuito de captar possíveis diferenças no preço de aluguel dos imóveis ponderados pelo espaço ocupado deste imóvel. O indicador apresenta um valor médio de despesa anualizada de 299,14 USD por metro quadrado de área construída e é apresentado na Figura 3.6 que mostra a distribuição desse indicador agrupada por faixas de valores¹.

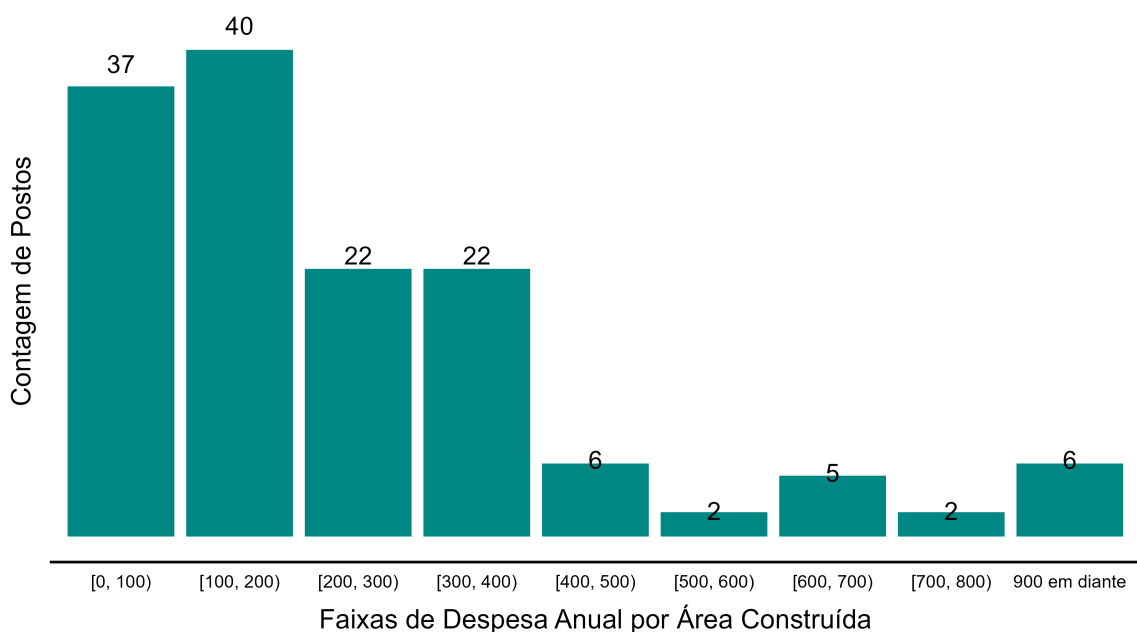
Na Figura 3.6 é possível observar uma alta concentração de chancelarias nas faixas iniciais de aluguel por metro quadrado que abrangem uma despesa anualizada de zero a 400 USD por metro quadrado de área construída. Nesse sentido, torna-se importante ressaltar que a interpretação das informações apresentadas na Figura 3.6 podem ser influenciadas por variações nas taxas de câmbio entre diferentes locais.

Essa diferença cambial é evidente ao analisarmos os valores da despesa anualizada por área construída de diferentes locais apresentados na Figura 3.7, a qual apresenta a média das despesas anualizadas de aluguel das chancelarias por localidade dos postos diplomáticos. Nessa figura é possível observar uma diferença do valor médio do aluguel por metro quadrado de acordo com a localização do posto diplomático. A Figura 3.7 indica que os postos localizados na África, América Central e América do Sul possuem um valor de aluguel inferior a média das demais localidades apresentadas. Tendo em vista essa diferença, não é possível ignorar a possibilidade da disparidade observada dos valores de aluguel nessas localidades esteja relacionada a diferença de valores de câmbio das moedas locais para dólares².

¹Os valores de preços em dólares dispostos nas análises apresentadas conforme os valores de conversão e taxas de câmbio dispostos na fonte de dados consultada

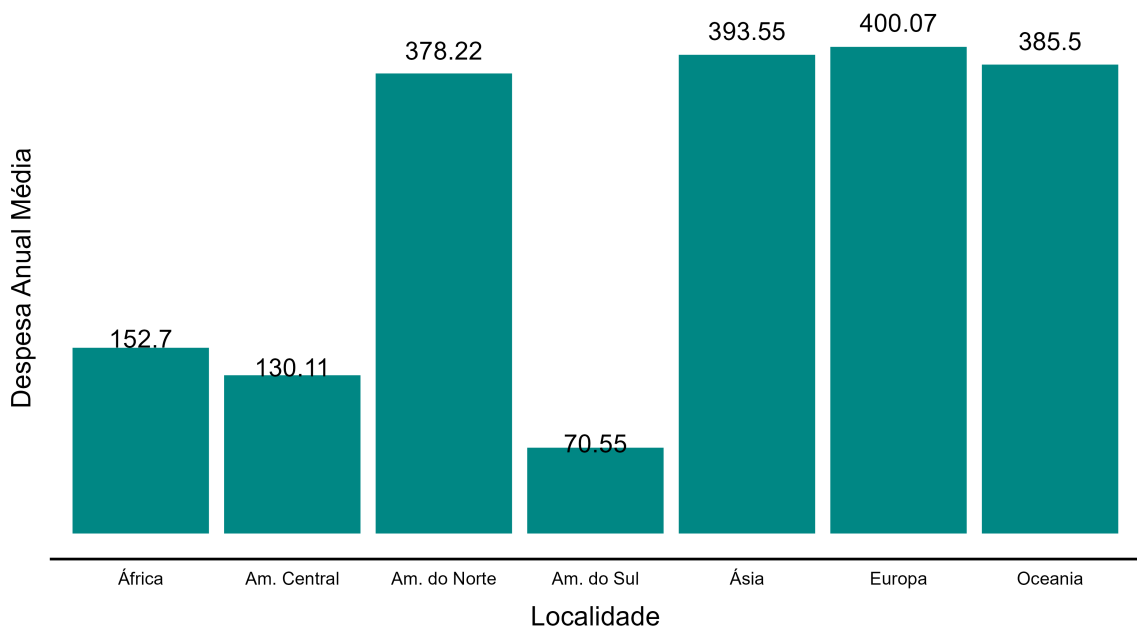
²No contexto de elaboração desse trabalho foi procurado realizar o deflacionamento dos valores de despesas com imóveis

Figura 3.6: Imóveis alugados: distribuição dos postos diplomáticos por faixas de despesa anual por área construída (USD por m²)



Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 3.7: Imóveis alugados: média da despesa anual por área construída em diferentes regiões (USD por m²)



Fonte: elaborado pelos autores.

A segunda métrica analisada é a produção consular média anual por despesa anual de aluguel

no exterior utilizando-se como base o *Residential Property Prices Indices* da OECD. No entanto, não foi possível identificar nessas informações registros de parte dos postos do registro de imóveis de forma a impossibilitar essa transformação para ampliar a comparabilidade de informações de preços residenciais das instalações.

dos postos diplomáticos. Esse indicador foi construído pela divisão da produção consular anual média pela despesa anualizada com aluguel das chancelarias e multiplicação por cem. Na elaboração desse indicador foi optado pela adoção da média de produção consular ao longo período de 2015 a 2019 devido a queda observada no ano de 2020. A multiplicação por cem dólares foi realizada para facilitar a interpretação das informações de forma a indicar que o resultado de produção consular para cada cem dólares despendidos no aluguel anual dos imóveis.

Esse indicador apresenta um valor médio de 2,78 produtos consulares para cada cem dólares despendidos no aluguel das chancelarias³ e é representado visualmente pela Figura 3.8. Nessa figura é possível perceber a presença de uma distribuição assimétrica da produção consular pelo aluguel anualizado sendo observável uma maior concentração dos postos nas faixas iniciais da distribuição. De forma similar, também é possível observar uma concentração na faixa final da distribuição, onde há a produção nove produtos consulares ou mais a cada 100 dólares de despesa.

Quando analisada de forma isolada, a informação apresentada na Figura 3.8 sugere uma discrepância da produção consular por despesa com aluguel. Essa discrepância ocorre na forma de grande parte dos postos necessitarem de um maior volume de despesas com aluguel para a produção de produtos consulares e outros postos requererem a realização de uma despesa menor para a geração do mesmo nível de produtos consulares.

Uma possível explicação para esse fenômeno é novamente a diferença de câmbio das moedas locais para o dólar entre os países onde se encontram postos. No intuito de explorar essa possibilidade é apresentada na Figura 3.9 a produção consular média por cem dólares despendidos com aluguel em diferentes localidades. Nessa figura é possível observar que os postos que apresentam menor nível de produção consular por cem dólares localizam-se na África. Esse resultado pode estar associado à possibilidade do continente africano apresentar uma taxa de câmbio das moedas locais mais desvalorizadas frente ao dólar em função das fragilidades econômicas locais.

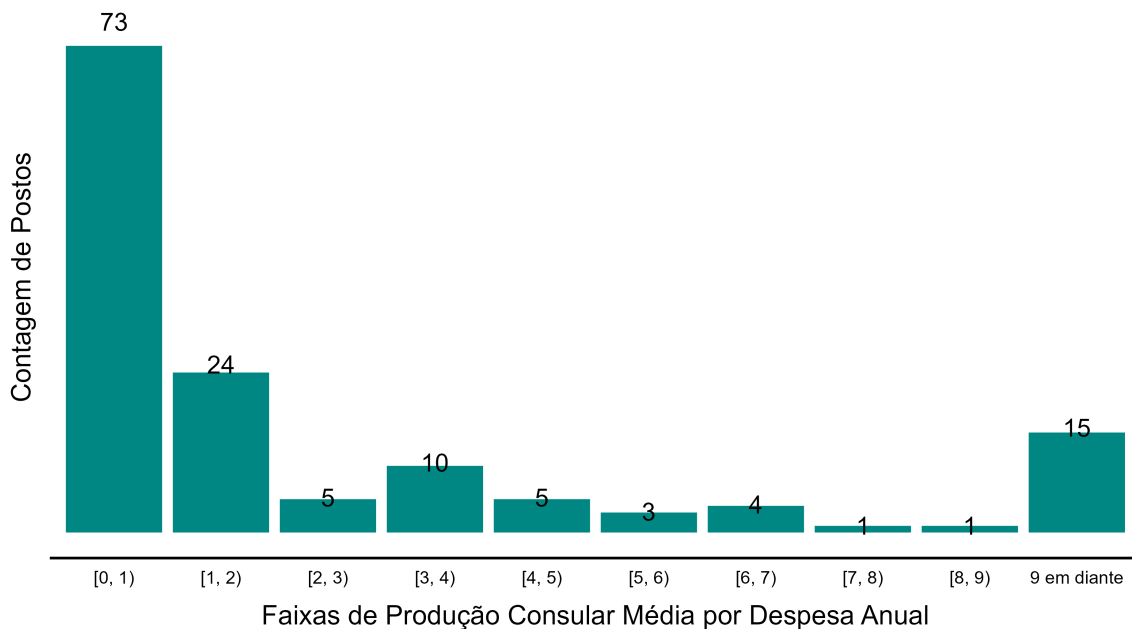
Ainda assim, também é importante apontar que as informações apresentadas na Figura 3.9 contrastam com a dinâmica observada na Figura 3.7 que apresenta o valor anualizado médio de aluguel das chancelarias. Esse contraste ocorre no caso das chancelarias alugadas na África, que apresentam simultaneamente uma menor média de aluguel anual e de produção consular por cem dólares de aluguel.

Em face desse contexto é importante indicar ainda que a possibilidade da produção consular ocorrer em um modelo *on demand* pode influenciar a avaliação sobre a eficiência dos postos consulares no exterior. Nesse sentido, não é possível ignorar que a manutenção do posto no local seja determinada por aspectos intangíveis que orientam a necessidade da presença diplomática brasileira no exterior. Esses fatores podem incluir por exemplo a necessidade de atendimento à população brasileira no exterior, mesmo que esta não possua alto volume populacional no local, e a ausência de outras

³Para a estimação dessa média foram desconsiderados os valores dos postos de 'Salto del Guairá' e 'Jacarta' em função da distância desses valores em relação às demais observações analisadas.

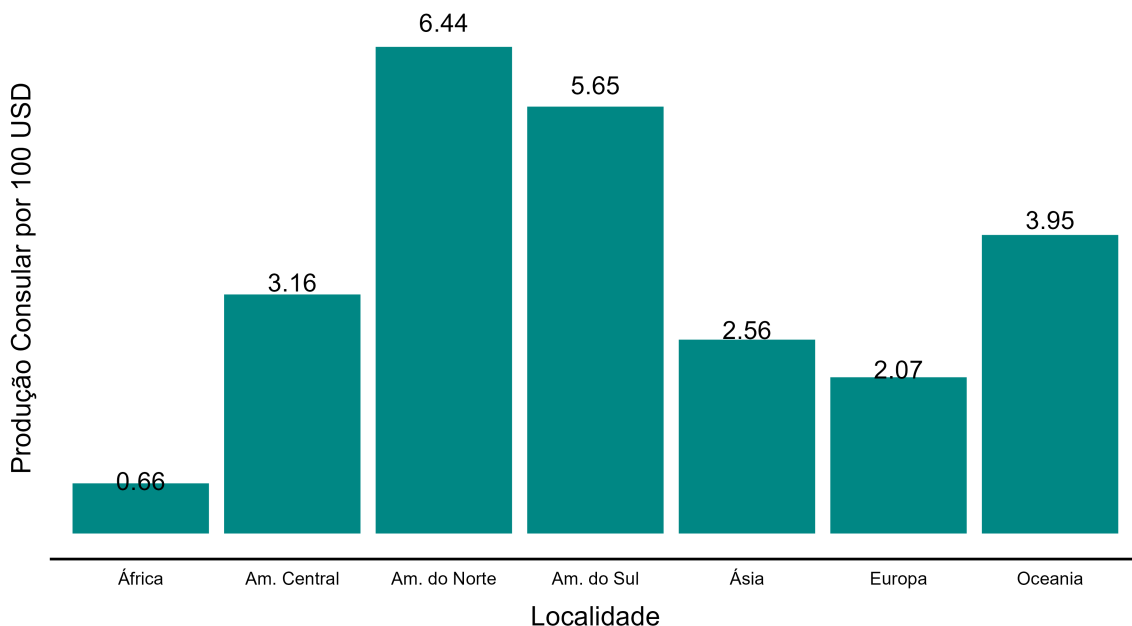
representações diplomáticas brasileiras em outras localidades próximas.

Figura 3.8: Imóveis alugados: distribuição de postos diplomáticos por faixa de produção consular a cada 100 USD de despesa



Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 3.9: Imóveis alugados: média de produção consular a cada 100 USD de despesa por localização do posto diplomático



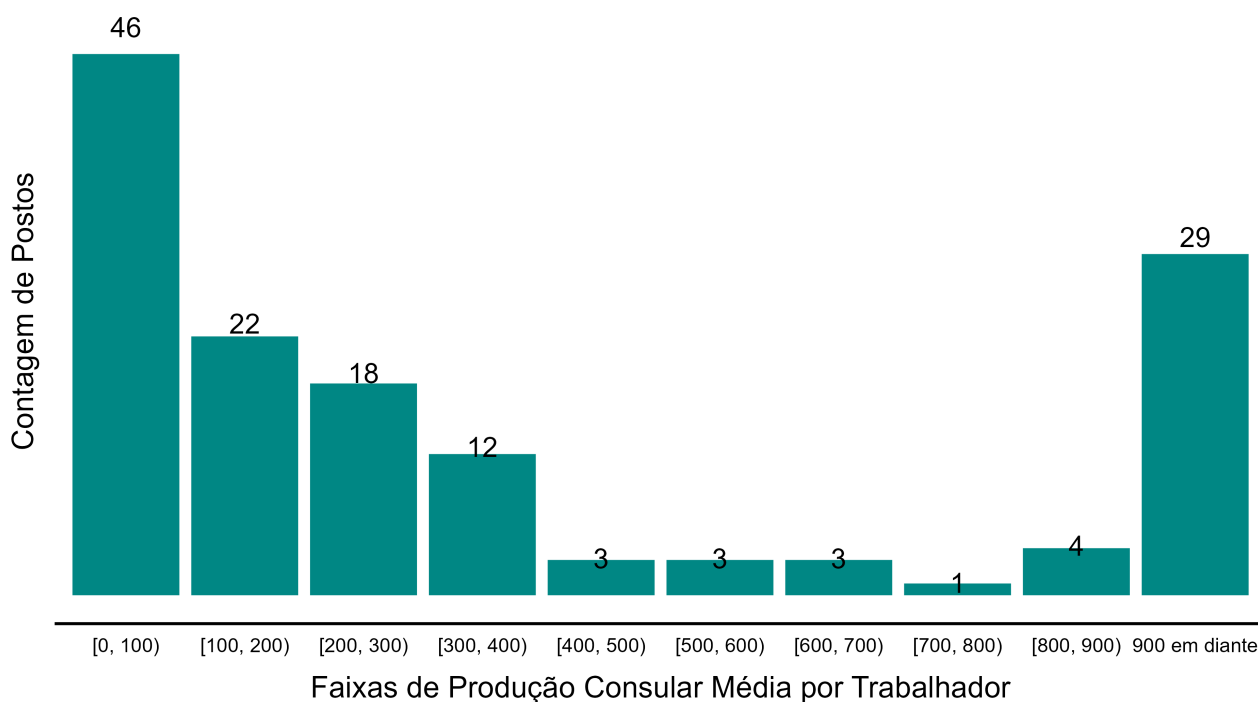
Fonte: elaborado pelos autores.

A última métrica analisada sobre a produtividade das chancelarias alugadas é a produção consular média por trabalhador do posto diplomático. Essa métrica é apresentada no intuito de analisar

as diferenças da necessidade de profissionais para atender a demanda pela produção dos produtos consulares. Esse indicador foi construído pela divisão da produção consular média pela quantidade de agentes diplomáticos presentes em cada posto. Para fins de cálculo dessa medida foram considerados todos os diplomatas associados ao respectivo posto sem realizar a distinção sobre função ou progressão na carreira.

Esse indicador apresenta uma média de 536,91 produtos consulares por trabalhador presente no posto diplomático e sua distribuição é apresentada na Figura 3.10. Assim como é o caso do indicador de produção consular por (cem) dólares de aluguel, a Figura 3.10 aponta a existência de uma assimetria na distribuição dos postos diplomáticos no exterior pela concentração de postos nas faixas inicial e final de produção consular por trabalhador.

Figura 3.10: Imóveis alugados: distribuição de postos diplomáticos por faixas de produção consular média por trabalhador (produção consular por trabalhador)



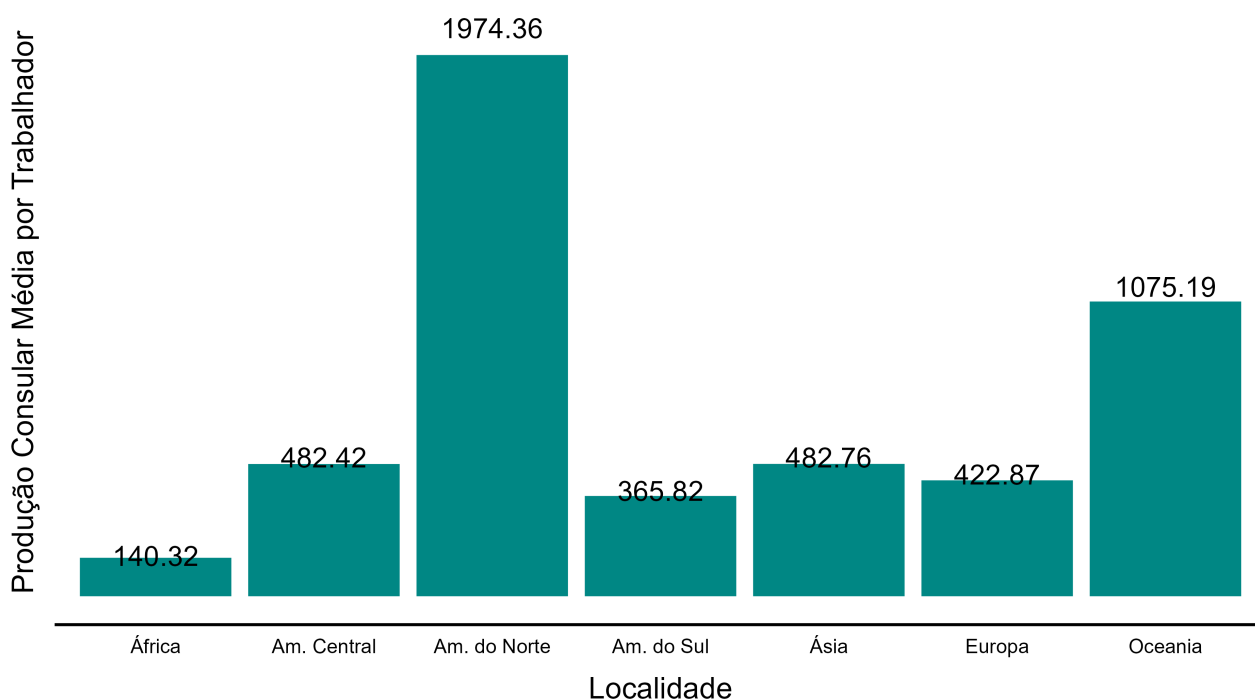
Fonte: elaborado pelos autores.

A média desse métrica segmentada por localidade apresentada na Figura 3.11 sugere a possibilidade da existência de economias de escala na produção de documentos consulares. Essa possibilidade é levantada em função da diferença de produção consular nas diferentes localidades. Nesse contexto, é possível observar que os postos diplomáticos brasileiros localizados na América do Norte apresentam maior produção consular por unidade de trabalhador que as demais localidades analisadas.

Dado o contexto exposto, é importante apontar novamente que essa diferença entre a produção por trabalhador observada pode ocorrer por diferentes fatores. Exemplos incluem a possibilidade da demanda por produtos consulares ser mais elevada na América do Norte em função da existência de um volume maior de população brasileira no exterior localizada nessa região ou a maior necessidade

de profissionais para representação diplomática na Europa devido a localização de organizações internacionais nesse local. Nesse sentido também é importante reforçar que são considerados para cálculo da informação apresentada apenas os trabalhadores diplomáticos brasileiros no exterior.

Figura 3.11: Imóveis alugados: média da produção consular por trabalhador por localização do posto diplomático (produção consular por trabalhador)



Fonte: elaborado pelos autores.

3.4 Produção consular e despesas das chancelarias adquiridas

Assim como mencionado anteriormente, foi optado pela divisão da análise das chancelarias entre chancelarias alugadas e próprias nacionais em função das diferentes lógicas de análise sobre a decisão pela imobilização de capitais nessas diferentes modalidades de ocupação das instalações.

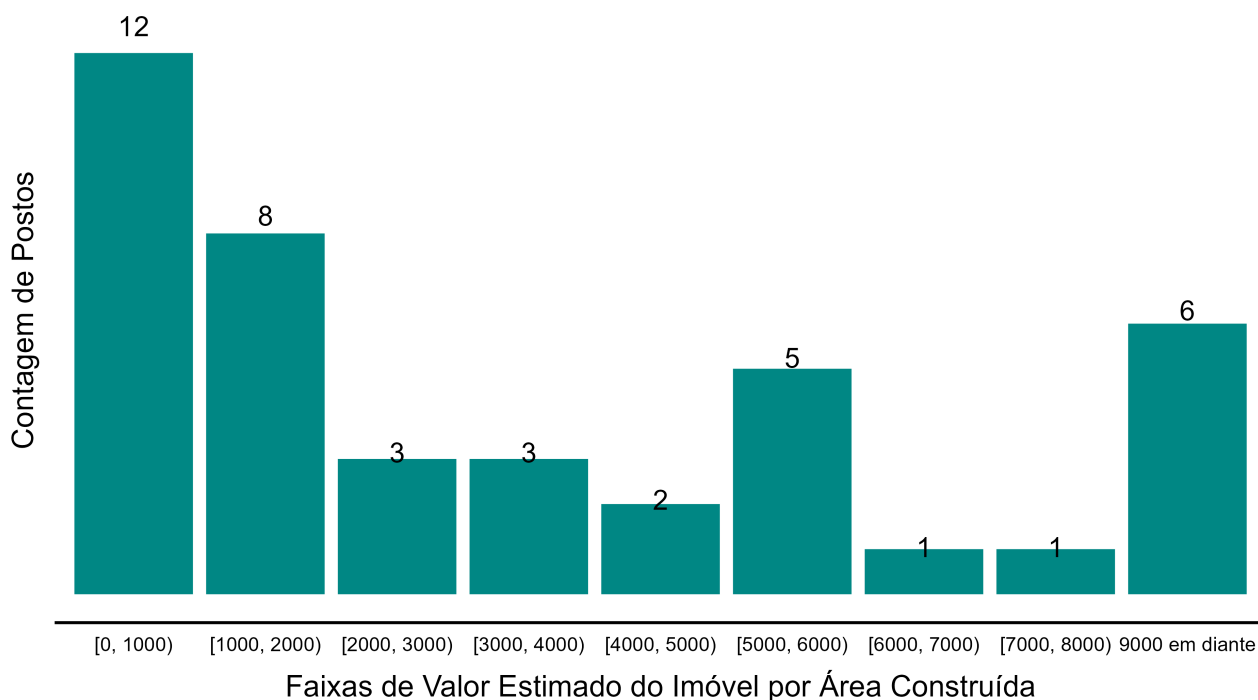
Desta forma, a análise da eficiência dos imóveis no exterior que foram adquiridos é prejudicada por alguns fatores, como a ausência de informações sobre a produção consular por período ampliado de tempo para determinar o retorno sobre o capital investido para compra das instalações, indisponibilidade de informações de fácil acesso sobre as despesas e investimentos realizados na manutenção desses imóveis para estruturar um fluxo de caixa do investimento e a dificuldade de compatibilizar o investimento imobiliário das instalações compradas em diferentes países e momentos no tempo. Dessa forma, considerando as restrições mencionadas, se optou por conduzir a análise a partir de três indicadores sobre os imóveis adquiridos. Esses indicadores são (i) o valor estimado de mercado das chancelarias compradas dividida pela área construída do imóvel, (ii) o valor estimado do imóvel dividido pela produção consular média anual⁴ e (iii) a produção consular média por trabalhador.

⁴Para fins analíticos, foi adotado o valor estimado de mercado do imóvel como medida análoga ao custo da aquisição atualizado da compra dessas instalações.

O primeiro indicador analisado é o valor estimado de mercado das chancelarias compradas pela área construída do imóvel. Esse indicador apresenta uma média de 5428,1 dólares por metro quadrado de área construída e a distribuição dos postos diplomáticos de acordo com o valor desse indicador é apresentada na Figura 3.12. Nessa figura é observada uma maior incidência de imóveis com valor estimado de mercado de até 1000 dólares, de 1000 a 2000 dólares por metro quadrado da área construída, e com metragem quadrada construída maior ou igual a 9000 dólares.

A Figura 3.13 apresenta a média do valor estimado de mercado por área construída por localização dos imóveis. Nessa figura é possível observar que os imóveis na Europa apresentam maior valor estimado por metro quadrado. Essa informação pode estar associada a uma diferença do custo dos imóveis no local em comparação as instalações de chancelaria compradas nas demais localidades apresentadas na Figura 3.13.

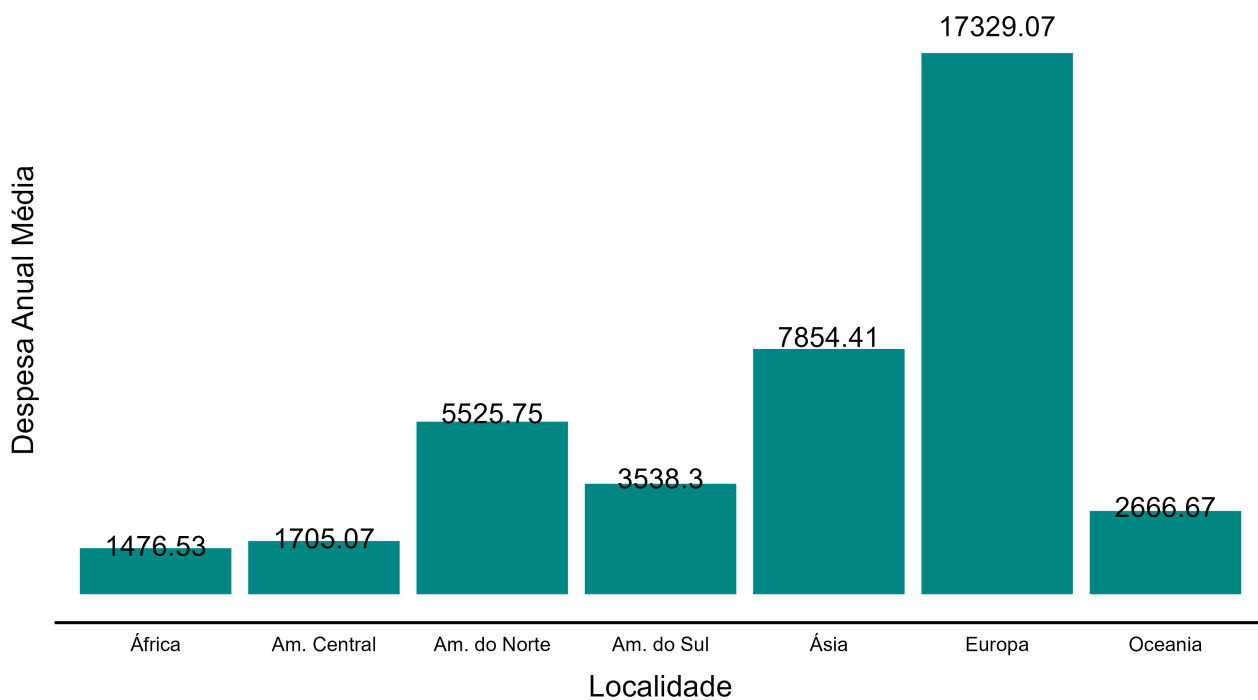
Figura 3.12: Imóveis adquiridos: valor estimado do imóvel por área construída (USD por m²)



Fonte: elaborado pelos autores.

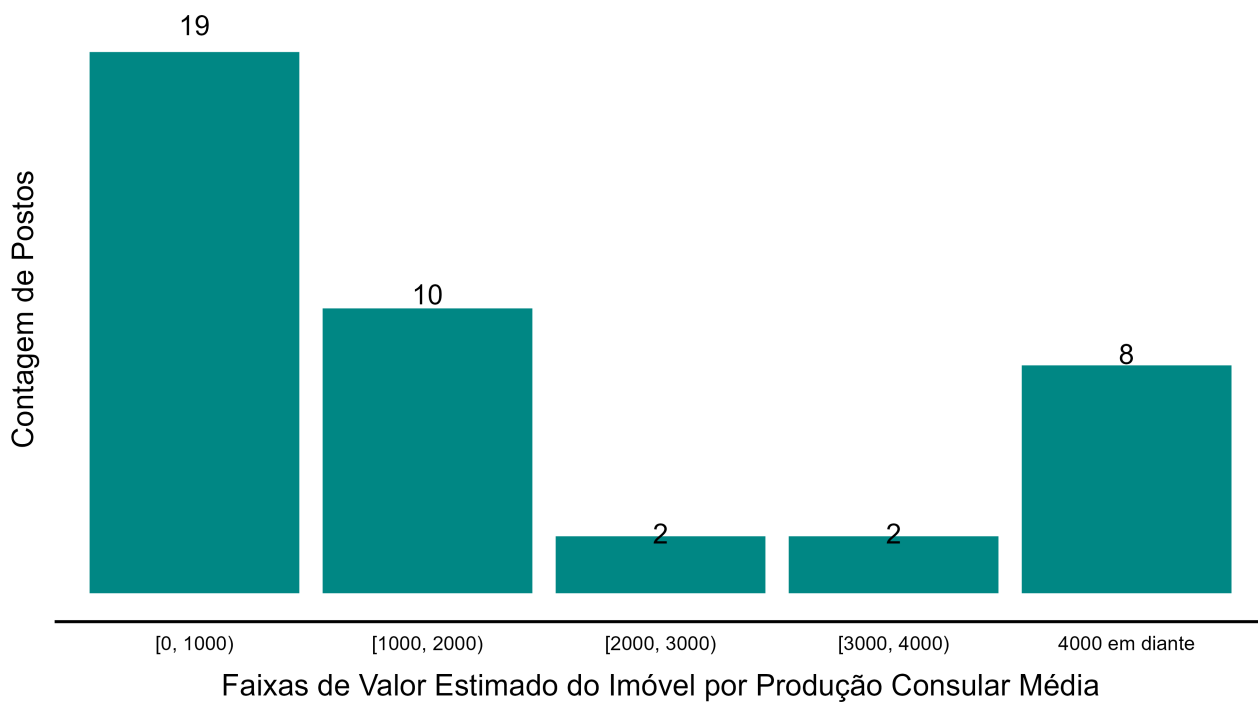
O segundo indicador analisado é o valor estimado do imóvel por produção consular média anual. Essa métrica é apresentada pela análise da mesma possibilitar a visualização de diferenças do custo médio de aquisição do imóvel por unidade de produto consular. Essa comparação é importante no sentido de indicar diferenças no retorno da aquisição do imóvel em função do volume produzido de produtos consulares. Essa métrica apresenta valor médio de 7280,09 USD por unidade de produção consular e sua distribuição é apresentada na Figura 3.14.

Figura 3.13: Imóveis adquiridos: média do valor estimado do imóvel por área construída em diferentes regiões (USD por m²)



Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 3.14: Imóveis adquiridos: valor estimado do imóvel por produção consular média anual (USD por produção consular)

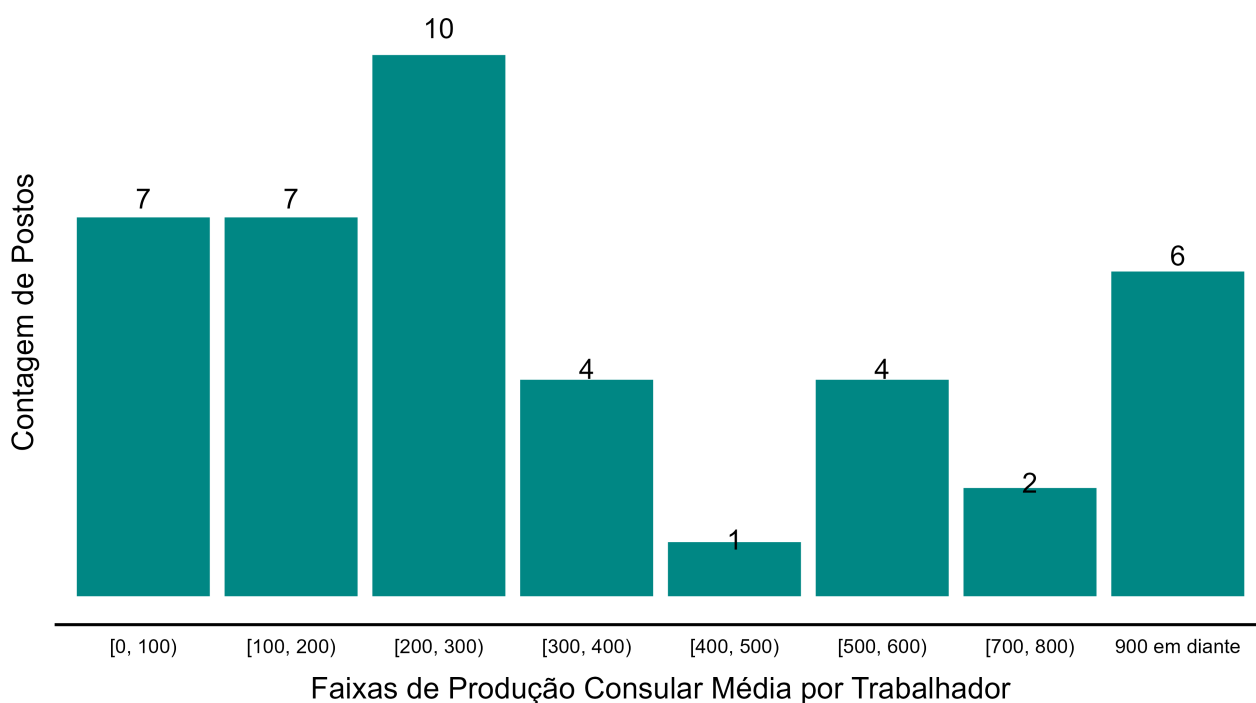


Fonte: elaborado pelos autores.

O terceiro indicador analisado é a média da produção consular por trabalhador. Esse indicador segue o mesmo padrão apresentado na análise dessa métrica nos imóveis no sentido de ser resultante da divisão da produção consular pelos trabalhadores de cada posto diplomático.

A distribuição de valores de produção consular por trabalhador é apresentada na Figura 3.15. No caso dos imóveis próprios nacionais esse indicador apresenta uma média de 408,63 produtos consulares por trabalhador. Sob essa ótica é importante apontar que a média de produção consular por trabalhador dos imóveis próprios nacionais é inferior a média desse indicador por imóveis alugados. Nesse sentido, assim como mencionado no Capítulo 2, é importante reforçar que são considerados apenas os trabalhadores diplomáticos brasileiros no exterior para essa análise.

Figura 3.15: Imóveis adquiridos: média da produção consular por trabalhador



Fonte: elaborado pelos autores.

4. Considerações Finais

Neste relatório foram propostos e analisados indicadores para medir o resultado dos postos diplomáticos brasileiros em relação a gestão dos imóveis utilizados para a operação da diplomacia brasileira fora do território nacional.

Com esse objetivo foi adotado a produção de documentos e serviços consulares como parâmetro para medir o resultado da atuação dos postos diplomáticos no exterior e iniciar uma discussão sobre a eficiência das despesas com os imóveis diplomáticos. No processo de análise foram identificados ainda diferentes tipos de instalações e situações de uso dos imóveis associados aos postos diplomáticos. Essa constatação motivou a delimitação da análise segmentada de chancelarias cujos imóveis foram adquiridos ou alugados para operação diplomática.

Os resultados apresentados sugerem a existência de diferenciais de eficiência das despesas com os imóveis diplomáticos perante a produção de documentos consulares. Nos imóveis alugados foi observada uma dispersão de valores no sentido da existência tanto de postos que apresentam baixa produtividade por apresentarem baixa produção de documentos e serviços consulares quanto de postos que apresentam alta produção documentos e serviços consulares para uma despesa com aluguel anualizada padrão. Nessa categoria de postos que operam em imóveis alugados foi observada também diferenças importantes na produção consular média por despesa com aluguel de acordo com a localização do posto diplomático.

A respeito dos imóveis comprados não foi possível realizar uma avaliação robusta sobre a eficiência dos postos diplomáticas cujas chancelarias operam nesse formato de ocupação do imóvel em função da eficiência das despesas imobiliárias nesses casos dependerem de uma avaliação em um prazo ampliado de tempo. No entanto, a partir das informações disponíveis para o período de 2015 a 2020, foi observada a presença de uma dispersão dos valores estimados dos imóveis e da produção consular desses postos. Essas dispersões podem sinalizar possíveis diferenças sobre a velocidade da realização de um retorno positivo sobre o investimento feito na aquisição do imóvel.

Em razão da presença dessas diferenças de resultado de produção consular tanto nos imóveis adquiridos quanto alugados é possível identificar a possibilidade de ganhos de eficiência da gestão dos imóveis diplomáticos no exterior. Alguns exemplos incluem a avaliação sobre a realocação geográfica de postos com menor produção e da escolha sobre compra ou aluguel de um imóvel de acordo com a percepção sobre a atuação a longo ou curto prazo da diplomacia brasileira em cada localidade.

É importante levar em consideração que as análises apresentam limitações já comentadas, como impossibilidade de garantir a comparabilidade do custo imobiliário em diferentes países em função da indisponibilidade de dados, assim como a avaliação realizada considerar apenas os resultados de produção de documentos da atuação diplomática brasileira no exterior.

Evidência Express

EVEX **ENAP**