

INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA

Gustavo Teixeira Chadid

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NA MONTAGEM DA AGENDA DA POLÍTICA  
PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL AO EMIGRANTE BRASILEIRO LGBT  
PELO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES**

Brasília  
2017

GUSTAVO TEIXEIRA CHADID

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NA MONTAGEM DA AGENDA DA POLÍTICA  
PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL AO EMIGRANTE BRASILEIRO LGBT  
PELO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES**

Dissertação apresentada ao curso de  
Mestrado Profissional em Administração  
Pública, da Escola de Administração de  
Brasília — IDP.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Luiz Costa  
Cavalcante

Brasília  
2017

GUSTAVO TEIXEIRA CHADID

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NA MONTAGEM DA AGENDA DA POLÍTICA  
PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL AO EMIGRANTE BRASILEIRO LGBT  
PELO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES**

Dissertação apresentada ao curso de  
Mestrado Profissional em Administração  
Pública, da Escola de Administração de  
Brasília — IDP.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Luiz Costa  
Cavalcante

---

Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante  
Orientador  
(IDP)

---

Prof. Dr. Alexander Cambraia Nascimento Vaz

---

Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide

Brasília  
2017



Ao meu pai Omar Chadid

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço:

ao Embaixador João Pedro Correa Costa e ao Ministro Marcos Arbizu de Souza Campos, sem cujo apoio no Ministério das Relações Exteriores não seria possível realizar este trabalho;

ao Professor Dr. Pedro Cavalcante, por sua diligente e precisa orientação; e

aos Professores Doutores Alexandre Gomide e Alexander Vaz pelos valiosos comentários, críticas e apontamentos realizados na Banca de Qualificação.

## RESUMO

A presente dissertação propõe estudar a montagem da agenda da política de proteção, assistência e inclusão sociais para a diáspora brasileira LGBT do Ministério das Relações Exteriores sob o ângulo da participação popular e seus desdobramentos na implantação de uma governança participativa no órgão. Ela parte do princípio de que o Decreto 7.214, publicado no ano de 2010, consagrou juridicamente uma nova sistemática participativa na política consular como um todo, impactando, assim, o tratamento governamental dado à emigração LGBT. O seu objetivo é descrever o modo como as instituições participativas institucionalizadas por aquele normativo influenciaram a montagem da agenda consular. A partir do instrumental fornecido pelas teorias da participação popular, da governança participativa e da montagem da agenda de políticas públicas foi possível identificar dois grandes efeitos da participação popular sobre a montagem da agenda consular: a abertura de uma janela de oportunidade para interferir na montagem daquela agenda induzida pela maior representatividade e democratização do processo pelo aumento no número e na diversidade de atores e temas; e o estímulo a que o procedimento de montagem da agenda seguisse um modelo de gestão de governança participativa. Isso demonstra que a publicação do Decreto 7.214 representa um ponto de inflexão na relação entre o Estado brasileiro e seus migrantes, inflexão esta que se deve, em grande medida, ao ativismo da própria comunidade emigrada.

Palavras-chave: Participação popular. Políticas públicas. Montagem da agenda. Diplomacia consular. Emigração LGBT.

## ABSTRACT

This dissertation intends to study the setting of the social protection, assistance and inclusion policy agenda for the Brazilian LGBT diaspora, elaborated by the Ministry of Foreign Affairs, under the angle of popular participation and its developments in the implementation of participatory governance in that institution. It assumes that Decree 7,214, published in 2010, legally enshrined a new participatory system in consular politics as a whole, thus impacting the governmental treatment of LGBT emigration. Its purpose is to describe how the participatory institutions institutionalized by that legislation have influenced the setting up of the consular agenda. The tools provided by theories of popular participation, participatory governance and the public policy agenda allowed the identification of two major effects of popular participation on the consular agenda setting: the opening of a window of opportunity to interfere in its assembly, driven by the greater representativeness and democratization of the process by the increase in the number and diversity of actors and themes; and the stimulus to which the procedure of agenda setting followed a model of management of participatory governance. This demonstrates that the publication of Decree 7,214 represents a turning point in the relationship between the Brazilian State and its migrants, an inflection that is largely due to the activism of the emigrant community itself.

**Keywords: Popular participation. Public policies. Agenda setting. Consular diplomacy. LGBT emigration.**



## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1: Evolução do total de expedientes telegráficos enviados e recebidos pelo Ministério das Relações Exteriores, com algum tipo de menção à temática LGBT entre 2003 e 2015.....53
- Figura 2: Distribuição por tipo de missão diplomática dos expedientes telegráficos enviados e recebidos pelo Ministério das Relações Exteriores, com algum tipo de menção à temática LGBT ao longo do período de 2003 a 2015.....55
- Figura 3: Evolução da forma com que o tema LGBT veio sendo tratado nas comunicações telegráficas do Itamaraty entre 2003 e 2015.....56

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 - Quantidade de expedientes ostensivos com alguma menção a termo relativo à temática LGBT, obtidos a partir de pesquisa no sistema “Intradocs” por ano..... | 52 |
| Tabela 2 - Crescimento no número de expedientes considerando a forma de abordagem da questão LGBT antes e depois de 2010.....  | 57 |
| Tabela 3 - Inovações induzidas pelas Instituições Participativas do Decreto 7.214/2010.....  | 69 |

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

|        |   |
|--------|---|
| ABC    | Agência Brasileira de Cooperação  |
| ABL    | Articulação Brasileira de Lésbicas  |
| ABLGT  | Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros                    |
| ADIN   | Ação Direta de Inconstitucionalidade                                      |
| ANTRA  | Associação Nacional e Travestis e Transexuais                             |
| ARTGAY | Articulação Brasileira de Gays  |
| CBM    | Conferência Brasileiros no Mundo  |
| CGPC   | Coordenação-Geral de Planejamento e Integração Consular                   |
| CNCD   | Conselho Nacional de Combate à Discriminação                              |
| CNJ    | Conselho Nacional de Justiça  |
| CPMI   | Comissão Parlamentar Mista de Inquérito                                   |
| CPBE   | Conselho Provisório de Brasileiros no Exterior                            |
| CPR    | Conselho Permanente de Representantes                                     |
| CRBE   | Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior                        |
| DAC    | Divisão de Assistência Consular   |
| DBR    | Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior                           |
| DCB    | Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior                      |
| DES    | Departamento de Estrangeiros  |
| EUA    | Estados Unidos da América   |
| FUNAG  | Fundação Alexandre de Gusmão  |
| IBGE   | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                           |
| INEP   | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio<br>Teixeira |
| IP     | Instituições Participativas   |
| LGBT   | Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais                                  |
| MPOG   | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão                            |
| MRE    | Ministério das Relações Exteriores  |
| NAB    | Núcleo de Assistência a Brasileiros                                       |
| NPM    | Nova Gestão Pública   |
| OEA    | Organização dos Estados Americanos  |
| OCDE   | Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico                   |

|        |   |
|--------|---|
| ONG    | Organização não-governamental   |
| PNDH   | Plano Nacional de Direitos Humanos  |
| PNLGBT | Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais |
| PT     | Partido dos Trabalhadores   |
| SGEB   | Subsecretaria-geral das Comunidades Brasileiras no Exterior   |
| SUS    | Sistema Único de Saúde  |

## SUMÁRIO

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>11</b> |
| 1.1      | APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA, JUSTIFICATIVA E OBJETIVOS.....   | 11        |
| 1.2      | METODOLOGIA DA PESQUISA .....  | 16        |
| 1.3      | ESTRUTURA DO TEXTO.....  | 20        |
| <b>2</b> | <b>O ARCABOUÇO DA POLÍTICA CONSULAR DE ASSISTÊNCIA SOCIAL<br/>AO BRASILEIRO LGBT EMIGRADO .....</b>  | <b>22</b> |
| 2.1      | ANTECEDENTES BUROCRÁTICO-INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA DE<br>ASSISTÊNCIA CONSULAR DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES<br>EXTERIORES.....                                     | 25        |
| 2.2      | O SISTEMA CONSULAR PARTICIPATIVO INSTITUÍDO PELO<br>DECRETO 7.214/2010.....  | 27        |
| 2.3      | AGENDA TRANSVERSAL DA POPULAÇÃO LGBT BRASILEIRA .....  | 32        |
| <b>3</b> | <b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>   | <b>36</b> |
| 3.1      | TEORIA DA PARTICIPAÇÃO E DA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA.....  | 36        |
| 3.2      | A MONTAGEM DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....   | 39        |
| <b>4</b> | <b>PARTICIPAÇÃO POPULAR NA MONTAGEM DA AGENDA DA<br/>POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA CONSULAR AO EMIGRANTE LGBT À<br/>LUZ DO DECRETO 7.214/2010 .....</b>                | <b>51</b> |
| 4.1      | ANÁLISE DA DOCUMENTAÇÃO OFICIAL DO MINISTÉRIO DAS<br>RELAÇÕES EXTERIORES SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA<br>SOCIAL AO EMIGRANTE LGBT E O DECRETO 7.214/2010..... | 51        |
| 4.2      | INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA DOCUMENTAL. ...   | 62        |
| <b>5</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <b>71</b> |
|          | <b>BIBLIOGRAFIA.....</b>   | <b>77</b> |
|          | <b>ANEXO I.....</b>  | <b>84</b> |
|          | <b>ANEXO II.....</b>   | <b>88</b> |
|          | <b>ANEXO III.....</b>  | <b>94</b> |
|          | <b>ANEXO IV .....</b>  | <b>98</b> |

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA, JUSTIFICATIVA E OBJETIVOS

A política externa, predominantemente, envolve a defesa do "interesse nacional", conceito que abrange diversas preocupações (OLIVEIRA, 1994), como: as relações de poder entre os Estados; a paz e a guerra; o desenvolvimento econômico; a expansão do comércio mundial e dos investimentos; as diversas formas de cooperação, incluindo a cultural e a científico-tecnológica; a proteção do meio-ambiente e a defesa dos direitos humanos (LAFER, 1999).

A proteção de nacionais que migram para outros Estados é uma dessas preocupações. Específicas migrações formam as chamadas "diásporas", cada vez mais intensas, em razão da criação de um mercado global unificado e do aumento de deslocamentos forçados, ocasionados pelas crises econômicas ou conflitos armados (FIRMEZA, 2007).

No Brasil, alguns meios costumam perceber a política externa como uma área diferenciada da Administração Pública. Isso viria da distinção entre dois tipos de política: um "maior" (ou "alto", ou "grande")<sup>1</sup> e outro "menor" (ou "baixo", ou "pequeno")<sup>2</sup> (TIBAU, 2014; MACEDO, 2014). Ao Itamaraty caberia se ocupar do primeiro tipo, não do segundo (MILANI; PINHEIRO, 2013). Trata-se de dicotomia bastante questionável, proveniente da importação de ideias presentes em debates teóricos muito específicos nas Ciências Sociais (PASQUARELLI, 2010; SILVA, 2015).

Em Teoria das Relações Internacionais, por exemplo, Hans Morgenthau (2003)<sup>3</sup> reputava alta ("high politics") a política que tratava de assuntos de segurança e baixa ("lowpolitics"), a que se ocupava dos demais temas, especialmente os econômicos. Em Filosofia Política, Antonio Gramsci (2001)<sup>4</sup> distinguia uma "grande

---

<sup>1</sup> Este tipo compreenderia assuntos de muita sensibilidade estratégica para os governos, ligados à manutenção da soberania estatal, à promoção comercial e cultural, ao desenvolvimento social e econômico da nação e à ampliação da influência política de um país junto aos demais membros da sociedade internacional.

<sup>2</sup> Este tipo abarcaria temas eminentemente internos e comumente mais associados à Administração Pública cotidiana, como cultura, educação e saúde, assuntos estes relacionados não apenas aos interesses governamentais, mas também aos de outros atores não-governamentais.

<sup>3</sup> Essa distinção é encontrável na obra clássica de Morgenthau, *A Política entre as Nações*.

<sup>4</sup> Essas ideias estão apresentadas no texto clássico gramsciano, *Cadernos do Cárcere*.

política", das questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de certas estruturas orgânicas sociais e econômicas, de uma "pequena política", relacionada a questões menores, do dia a dia, parciais e corriqueiras.

Uma das consequências de a política externa brasileira, ser vista como especial é sua extrema centralização e concentração nas mãos do Ministério das Relações Exteriores, resultando em grande insulamento burocrático (CHEIBUB, 1990). Outras são a elitização e as excessivas, burocratização e hierarquização do modelo de gestão, distanciando-se do escrutínio público (DE FARIA, 2012; WAISBICH et al., 2017).

A persistência da visão, que entende ser a política externa um domínio especial, aprofunda o insulamento e a elitização, faz a gestão ser ainda mais burocratizada e hierarquizada e afasta outros atores, especialmente da sociedade civil. Isso cria um círculo vicioso que ameaça sua própria efetividade (CHEIBUB, 1990; TIBAU, 2014).

Aqui, o termo "efetividade" pode ser entendido como proposto por Santos e Gugliano (2015): capacidade de novas e diferentes vozes serem incluídas em todas as etapas da execução de uma política pública, ampliando o escopo deliberativo e expandindo o acesso a bens públicos. A efetividade relaciona-se, assim, à participação popular. Em política externa, portanto, o combate ao insulamento, à elitização e à gestão hierarquizada e burocrática pressupõe, em alguma medida, a adoção de práticas participativas.

Um caso emblemático para demonstrar o quão inadequada é a separação, entre política externa e políticas públicas e como a participação popular pode promover a redução do elitismo e do insulamento e a modernização da gestão é o da política consular de proteção, assistência e inclusão sociais formulada pelo Ministério das Relações Exteriores para os emigrados brasileiros de orientação sexual LGBT, isto é, lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Gabriel Zaldívar, no ensaio *Migración por orientación sexual: por un estudio sistemático*, sustenta que muitas migrações por orientação sexual são motivadas pelo desejo de viver em esferas sociais mais tolerantes e liberais e de gozar direitos de que originalmente não dispõem, como o de matrimônio e adoção. Esta, porém, nem sempre é a realidade que encontram nos Estados de destino (texto disponível em: [http://www.academia.edu/9374092/Migración\\_por\\_Orientación\\_Sexual](http://www.academia.edu/9374092/Migración_por_Orientación_Sexual)).

Sem grande rigor, o emigrante LGBT encontra-se em particular posição de vulnerabilidade. Além de ser alvo de atos discriminatórios e de violências, em muitas nações, homossexualidade e transexualidade são consideradas crimes puníveis, em diferentes graus de severidade, pelas autoridades locais<sup>6</sup>.

Uma das formas possíveis de atuação diplomática em favor não só da comunidade LGBT emigrada, mas da diáspora como um todo, é pelo oferecimento de serviços consulares de natureza assistencial, como o acompanhamento, orientação e apoio (inclusive financeiro) em caso de desvalimento, morte, prisão, repatriação, inadmissão ou expulsão.

Atos jurídicos internos e internacionais<sup>7</sup> regulam a prestação de serviços consulares. Dentre eles, um dos mais relevantes é o Decreto n.º 7.214, de 15 de junho de 2010, que estabeleceu diretrizes da política para as comunidades brasileiras no exterior e implantou medidas, como a institucionalização das Conferências Brasileiros no Mundo (CBM), que vinham sendo realizadas esporadicamente desde 2008, e a criação do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior (CRBE), que aperfeiçoou a experiência anterior do Conselho Provisório de Representantes (CPR).

A grande inovação trazida pelo Decreto foi justamente a consagração de uma nova ótica, mais participativa e social, para o desempenho da diplomacia consular (GRADILONE, 2010). De fato, conferências e conselhos, são instituições participativas (IPs), mecanismos pelos quais os cidadãos podem informar, elaborar, implementar e avaliar as decisões políticas diretamente (AVRITZER, 2015)<sup>8</sup>.

Uma importante consequência das IPs é que a participação social que elas promovem, abre caminho para o avanço da gestão rumo a um novo paradigma administrativo, denominado governança participativa (também chamada inclusiva ou colaborativa).

---

<sup>6</sup> As penas aplicáveis podem variar de multas à privação de liberdade e, em casos extremos, à condenação à morte.

<sup>7</sup> No plano internacional, o dispositivo jurídico fundamental para regular as relações consulares é a Convenção de Viena, assinada em 1963.

<sup>8</sup> As IPs configuram um campo próprio de estudos no âmbito das Políticas Públicas, sendo preocupação recorrente de autores como Leonardo Avritzer, Brian Wampler, Alexander Vaz, Luciana Tatagiba e Evelina Dagnino. Algumas de suas publicações e obras sobre o assunto, citadas na bibliografia deste trabalho, serão examinadas mais adiante.



O modelo anterior de governança enfatizava mais o aspecto técnico e gerencial da gestão. Conhecido como Nova Gestão Pública, importava práticas da administração de empresas privadas, espelhando no setor público as relações entre produtores/fornecedores e consumidores. Por isso, seu foco era no desempenho e na qualidade da entrega dos serviços, que deviam ser prestados com eficiência por seu principal ator: o burocrata (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015).

A governança participativa, por sua vez, deslocou o protagonismo para o cidadão, reduzindo (mas não eliminando) o peso da burocracia e humanizando a administração. A opinião dos interessados diretos nas políticas públicas, passou a ser determinante em sua formulação e avaliação. Além de desempenho, os cidadãos exigem a satisfação adequada de suas necessidades e expectativas, ou seja, resultados (ROTBURG, 2014).

Esta pesquisa propõe estudar a montagem da agenda (“agenda setting”<sup>9</sup>) da política de proteção, assistência e inclusão sociais para a diáspora LGBT do Ministério das Relações Exteriores, sob o ângulo da participação popular e seus desdobramentos na implantação de uma governança participativa no órgão. Ela parte do princípio de que, o Decreto 7.214/2010 consagrou juridicamente uma nova sistemática participativa na política consular como um todo, impactando, assim, o tratamento governamental dado à emigração LGBT.

Tal estudo contribui, em primeiro lugar, para esclarecer em que medida e em que sentido processos e decisões em políticas públicas são influenciados por instituições participativas, um tipo de investigação que tem recebido pouca atenção pela literatura correlata (VAZ, 2011).

Em segundo lugar, permite avaliar melhor o impacto da participação social sobre o funcionamento de programas governamentais, no tocante às diferentes formas pelas quais atores sociais conseguem (ou não) interferir na gestão pública (VAZ; PIRES, 2011).

Em terceiro lugar, ajuda a evidenciar a convergência entre política externa e políticas públicas, o que ainda permanece muito pouco analisado. Os trabalhos que abordam temas de política externa por meio do instrumental teórico das políticas públicas e vice-versa são escassos (MILANI; PINHEIRO, 2013).

---

<sup>9</sup>Termo em inglês, usado no jargão específico da Ciência Política, sobre o qual se aprofundará mais adiante no capítulo que discute o referencial teórico desta pesquisa.

Seu objetivo geral é descrever o(s) efeito(s) da participação popular na montagem da agenda das políticas públicas de assistência consular pelo Ministério das Relações Exteriores. Focalizará, portanto, o estágio do ciclo das políticas públicas em que os problemas surgem, são identificados como tais e passam a receber a atenção do governo, tornando-se questões públicas (“publicissues”) e, logo, merecedoras de solução (HOWLETT et al., 2013).

Em outras palavras, busca responder ao seguinte questionamento amplo:

*Como instituições participativas, influenciam o processo de montagem da agenda da política de assistência e inclusão social de nacionais emigrados pelo Ministério das Relações Exteriores?*

Para tanto, tenciona descrever a evolução de práticas participativas, relacionadas a essa política pública e seus efeitos sobre a montagem da agenda consular. Assim, os objetivos específicos da pesquisa são os seguintes:

- analisar as instituições participativas envolvidas na formação da agenda da política pública de assistência consular aos brasileiros emigrados, especialmente os do segmento LGBT;
- descrever o contexto político-institucional e o processo de montagem da agenda da política de assistência consular pelo Ministério das Relações Exteriores, nos períodos anterior e posterior à introdução das instituições participativas do Decreto 7.214/2010; e
- identificar os efeitos da participação popular no processo de montagem da agenda, comparando cada período (pré e pós publicação do Decreto).

Na comparação entre os períodos anterior e posterior à introdução das instituições participativas pelo Decreto 7.214/2010, três variáveis foram estipuladas como parâmetros desta análise: atores, temas e procedimentos. Os aspectos observados são a quantidade e diversidade de atores, que participam da formação da agenda, a quantidade e diversidade de temas que nela ingressam e o procedimento adotado para construí-la.

É possível atingir os objetivos mediante o teste de duas hipóteses, que são propostas de respostas ao questionamento amplo apresentado. Tomando por axioma, que as instituições participativas do Decreto 7.214/2010 tornam mais democrático e representativo o processo de montagem da agenda de políticas

públicas, ao aumentar o número e a diversidade de atores e temas nele envolvidos, a primeira (H1) é:

- H1 = democratização e aumento de representatividade no processo de montagem da agenda consular —> abertura de uma janela de oportunidade para mudar a agenda das políticas públicas consulares.

Considerando essa mesma premissa de que as IPs do Decreto nº 7.214/2010, promovem um aumento da quantidade e da diversidade de atores e temas envolvidos na montagem da agenda de políticas públicas, a segunda hipótese (H2) é:

- H2 = maiores quantidade e variedade de atores e temas envolvidos no processo de montagem da agenda consular —> adoção de um modelo de gestão de governança participativa no procedimento de montagem da agenda dessa política pública.

A testagem das hipóteses acima requer, ademais do estudo do contexto em que, a política consular vem sendo elaborada e executada, a revisão de alguns fundamentos teóricos, capazes de explicar o fenômeno das instituições participativas e sua relação com o estabelecimento de governanças participativas. Demanda também rever aspectos da teoria da montagem da agenda de políticas públicas. Isso se fará mais adiante nesta dissertação.

## 1.2 METODOLOGIA DA PESQUISA

Este trabalho é uma pesquisa exploratória e explicativa, fundada na técnica do estudo de caso, com vistas a atingir os objetivos apresentados acima. Sua estratégia investigativa é, a partir de análise documental e bibliográfica, identificar a influência de instituições participativas na maneira como a agenda da política de assistência e inclusão social para a população brasileira LGBT emigrada vem sendo construída pelo Ministério das Relações Exteriores.

Para tanto, o recorte temporal da pesquisa é entre 1 de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2015. Trata-se de período de 7 anos antes e 6 anos depois da publicação do Decreto n.º 7.214, o marco histórico de referência escolhido. Esse

lapso temporal está convencionado por ser suficiente, para que os fins propostos sejam alcançados. Um período mais longo deixa a pesquisa extensa demais e um mais curto implica omissões que a tornam inconclusiva.

Além disso, ele apresenta duas conveniências. Em primeiro lugar, permite acompanhar a evolução do tema ao longo do tempo de modo a avaliar o quanto ele se expandiu na agenda do Itamaraty e como se deu tal expansão.

Em segundo lugar, coincide com praticamente toda a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) à frente do Governo Federal brasileiro, mais especificamente com os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e com quase toda a presidência de Dilma Rousseff<sup>10</sup>.

Este é um ponto importante, porque a política a estudar não pode ser dissociada da agenda social, adotada pelo grupo que comandava o Estado à época. Além disso, ao considerar unicamente a gestão de um mesmo partido, o trabalho beneficia-se de um contexto histórico-político homogêneo, que permite fazer comparações entre os períodos pré e pós Decreto 7.214/2010.

De fato, a pesquisa busca extrair conclusões da comparação entre o período pré-Decreto (1 de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2009) e o pós-Decreto (1 de janeiro de 2010 a 31 de dezembro de 2015), observando em cada um deles o comportamento das três variáveis escolhidas por definição: atores, temas e procedimentos.

Embora as duas primeiras variáveis comportem avaliação quantitativa, isto é, pode-se comparar o número de atores e temas que estavam presentes na montagem da agenda da política em estudo em cada período, a principal análise é a qualitativa. Esta foi aplicada às três variáveis, por meio da descrição de quem eram os atores, quais eram os temas e como eram os procedimentos em cada período.

Como adiantado, essas comparações foram realizadas considerando a montagem da agenda, fase em que o governo percebe, define e avalia a possibilidade de solução do problema dos emigrados LGBT, formalmente tornando-o um “publicissue”, e passando a dar-lhe atenção oficial. Considerou-se, por isso, a

---

<sup>10</sup> Estão excluídos apenas os 4 primeiros meses de 2016, os quais podem ser abstraídos se consideradas sua curta duração e a crise política que o marcou, tornando-o muito atípico. Rousseff foi afastada após votação, na Câmara dos Deputados em 17 de abril de 2016, que decidiu pela abertura de processo de *impeachment* contra ela.

agenda institucional, isto é, aquela que lista problemas que o poder público decidiu enfrentar (SECCHI, 2013).

Tal estudo é viabilizado por intermédio da análise de documentos e de bibliografia capazes de permitir, primeiramente, uma adequada descrição do objeto e, em segundo lugar, fornecer-lhe algum tipo de explicação.

Para tanto, recorre à coleta de dados em base documental e arquivística, e à pesquisa bibliográfica em livros e periódicos disponíveis tanto *online*, como em versão impressa (NICOLAU, 2013).

A análise bibliográfica consiste em revisão da literatura disponível com vistas a levantar e discutir abordagens teóricas e noções básicas para o trabalho a partir da ótica de autores de referência. São (re)visitadas obras de cunho geral, artigos e textos específicos.

Não se pretendeu esgotar a literatura disponível – por ser praticamente impossível fazê-lo, dada sua extensão – mas tão-só, percorrer textos considerados indispensáveis de modo que os conceitos, subtemas e debates principais pudessem ser devidamente discutidos e incorporados à pesquisa.

Como mencionado, os trabalhos específicos que analisam temas de política externa sob a ótica das políticas públicas (especialmente diplomacia e assistência consular) são escassos. A pesquisa da bibliografia procurou suprir tal lacuna a partir da incorporação e consolidação de contribuições dispersas de vários autores.

O principal recurso, contudo, é a análise documental, particularmente de fontes primárias de caráter oficial do Ministério das Relações Exteriores. Estas têm por finalidade, descrever características principais e delinear o arcabouço institucional (regras e procedimentos) da política governamental em questão, a partir do levantamento de dados de natureza objetiva julgados relevantes (como, por exemplo, descrição das questões levantadas, dos agentes envolvidos e dos ritos observados).

Foram investigadas duas ordens de fontes primárias: (i) atos constitutivos das IPs estabelecidas pelo Decreto 7.214/2010, principalmente a legislação pertinente sobre o assunto e outros documentos, que narram e descrevem sua composição e funcionamento como o Plano de Ação Consular, as atas dos processos conferencistas e de reuniões dos Conselhos de Representantes Brasileiros no

Exterior; e (ii) documentação oficial do Ministério das Relações Exteriores, particularmente expedientes telegráficos<sup>11</sup> transmitindo instruções, solicitando ou liberando recursos e apresentando relatos e balanços de atividades dos consulados brasileiros no mundo, relatórios de atividades consulares e cartilhas e peças informativas, detalhando programas e projetos e narrando "boas práticas" na área.

Os expedientes que constituem e reportam o funcionamento das IPs, possibilitam descrever com razoável precisão como foram compostas, que tipo de assuntos trataram e como tem sido o seu processo decisório. Por eles, se pode chegar a um retrato fidedigno de sua configuração, competência e atuação ao longo do tempo. Apresentam, ainda, a grande vantagem de substituírem a realização de entrevistas, o que seria imprescindível caso inexistissem.

No caso dos documentos oficiais do Itamaraty não-telegráficos (memorandos, notas, avisos, circulares internas, entre outros), foi realizada pesquisa presencial no acervo arquivístico do órgão. Quanto aos documentos telegráficos, foi usado o sistema "Intradocs", ferramenta eletrônica pela qual é possível acessar, pela rede mundial de computadores, toda a coleção de expedientes telegráficos do órgão a partir do ano 2000<sup>12</sup>.

O programa, de uso restrito a servidores do MRE, onde trabalha este pesquisador, permite busca por data, palavra-chave, classificação por tema, remetentes e destinatários (unidades internas e/ou postos no exterior) e tipo de expediente (despachos telegráficos, telegramas e circulares telegráficas). Por meio dele, pode-se selecionar e obter com agilidade e praticidade as correspondências telegráficas sobre o tema da pesquisa a partir do uso de filtros, delimitando o volume documental a investigar<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup>A razão para a atenção especial aos expedientes telegráficos deve-se ao fato de serem os mais usados no fluxo das comunicações do Itamaraty, mas outros tipos de documentação oficial não-telegráfica, como memorandos e ofícios, também são investigados.

<sup>12</sup>O Ministério das Relações Exteriores trabalha a partir da troca de correspondência oficial entre as diversas unidades que compõem a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, a sede do órgão em Brasília, e os postos, a rede de mais de 130 representações diplomáticas, formada por Embaixadas, Repartições consulares, Delegações junto a organizações internacionais e Escritórios.

<sup>13</sup>Toda correspondência oficial e não sigilosa do MRE (telegráfica e não-telegráfica) também é passível de ser franqueada a qualquer interessado, independentemente de pertencer ou não ao quadro de servidores do órgão, por meio de agendamento de pesquisa nos arquivos da instituição. As instruções de como agendar pesquisa estão disponíveis em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/acesso-a-informacao/servico-de-informacao-ao-cidadao-sic>. Alternativamente, nos termos da lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), essa documentação pode ser obtida por meio de solicitação formal protocolada no portal [www.acessoainformacao.gov.br](http://www.acessoainformacao.gov.br). Compromisso assumido em seu Plano de Dados Abertos prevê, ainda, a divulgação de todos os expedientes do Itamaraty em

As correspondências telegráficas transmitem instruções e informações, ora servindo como normas internas de observância obrigatória para os postos, ora como canal privilegiado para diálogo e tomada de conhecimento sobre um determinado tema. Se ela é enviada do Brasil para um posto no exterior, ganha o nome de despacho telegráfico; de um posto no exterior para o Brasil, é denominada telegrama. No caso de uma comunicação do Brasil para vários postos (ou mesmo todos eles), é chamada de circular telegráfica<sup>14</sup>.

Os documentos resultantes da busca foram organizados a partir de descritores de assunto. Estes são parâmetros genéricos, pré-definidos pelo Ministério, pelos quais os próprios redatores classificam os expedientes telegráficos, pelo tipo de tema tratado. Todo documento oficial do MRE precisa ser classificado por pelo menos um e no máximo três desses termos de modo a antecipar ao leitor o assunto, países/ regiões geográficas e/ou organismos internacionais a que diz respeito.

O Itamaraty trabalha com mais de 90 descritores de assunto, definidos oficialmente em um Manual de Classificação e Indexação. Procuram abranger a vasta gama de temas tratados pelo órgão, desde os meramente administrativos até os políticos e econômicos.

Como se verá, os descritores encontrados indicam, que o tema LGBT vem sendo interpretado pelo MRE predominantemente como uma questão política, especialmente de direitos humanos. A abordagem consular vem em segundo lugar e outras classificações, como cooperação técnica, promoção comercial, difusão cultural e assuntos administrativos, em terceiro.

### 1.3 ESTRUTURA DO TEXTO

Este trabalho está dividido em cinco capítulos, sendo o primeiro deles a presente introdução. Esta, por sua vez, é composta por três subcapítulos: o primeiro apresentou o problema da pesquisa e os objetivos por ela perseguidos; o segundo

---

página na internet de livre acesso a qualquer cidadão. Trata-se de projeto em fase de estudos que deverá ser implementado futuramente.

<sup>14</sup>Praticamente todo assunto de competência do Itamaraty foi, é, ou será objeto de pelo menos um expediente telegráfico. Por causa disso, esse tipo de documento, além de trazer informações acerca de como um tema é tratado, é um bom indicador de sua eventual importância em um dado momento.

introduziu a técnica metodológica empregada no estudo, especialmente explicando o processo de exploração de fontes primárias; e o terceiro é este tópico, em que se descreve a estrutura do texto.

O segundo capítulo é composto por três seções, que exploram o contexto institucional e político do caso pesquisado. A primeira aborda a evolução da estrutura burocrático-institucional da política consular, para as comunidades brasileiras no exterior adotada pelo Itamaraty. Na segunda são examinadas com mais detalhes o sistema consular participativo estabelecido pelas IPs do Decreto 7.214/2010. Por fim, é exposta a agenda transversal em que se inseriu a questão LGBT entre 2003 e 2015, destacando a política pública efetivamente implementada pelo Governo Federal brasileiro.

No terceiro capítulo é realizada uma apresentação do referencial teórico sobre o qual está fundamentado o trabalho. São discutidos alguns conceitos clássicos no estudo das Políticas Públicas imprescindíveis, para que se avance nesta pesquisa. Ele está estruturado em dois subcapítulos: o primeiro aborda as teorias da participação popular e da governança participativa e o segundo trata do processo de montagem de agenda.

O quarto capítulo traz a pesquisa empírica em si e se divide em dois subcapítulos. O primeiro apresenta, avalia e discute os dados quantitativos e qualitativos, colhidos na investigação documental e bibliográfica na base de dados do MRE com a finalidade de viabilizar o cumprimento dos objetivos da pesquisa. O segundo faz uma interpretação desses dados, considerando como atores, temas e procedimentos que influenciam o modo pelo qual o Itamaraty monta a agenda consular no caso específico da assistência e inclusão social de nacionais LGBT emigrados.

O último capítulo traz algumas conclusões a respeito da participação popular na formação da agenda da política consular, considerando o caso estudado e as hipóteses do trabalho. São destacadas algumas limitações do estudo e apresentadas perspectivas para uma agenda futura de pesquisa.

Ao final dos cinco capítulos e após a bibliografia, estão expostos quatro anexos em que se detalham o conteúdo da pesquisa empírica feita no sistema eletrônico de documentação oficial do Ministério das Relações Exteriores.



## 2 O ARCABOUÇO DA POLÍTICA CONSULAR DE ASSISTÊNCIA SOCIAL AO BRASILEIRO LGBT EMIGRADO

### 2.1 ANTECEDENTES BUROCRÁTICO-INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA CONSULAR DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

A política consular brasileira, implementada a partir do ano 2000 remonta à introdução de novos programas e iniciativas consulares e às reformas burocráticas na estrutura do Ministério das Relações Exteriores do final do século XX. Estes eventos, por sua vez, foram uma reação institucional ao maior espaço que o assunto foi ganhando na agenda governamental.

Foi a partir do final da década de 1980 que o governo federal passou a, gradualmente, dar mais atenção à questão dos nacionais que vivem no exterior. Embora se trate de um tema eminentemente multidisciplinar, envolvendo outras pastas, como a da Saúde e da Justiça, sempre foi capitaneado pelo Ministério das Relações Exteriores, responsável pelo planejamento e execução das medidas e ações de proteção e assistência aos brasileiros emigrados.

Embora não exista uma avaliação oficial precisa do tamanho da diáspora brasileira no mundo, o Ministério das Relações Exteriores estima, com base em fontes dispersas (eleitores cadastrados na zona eleitoral do exterior, emissões de passaportes e outros documentos de viagens, relatórios da OCDE, respostas ao censo do IBGE, e outros) que, em 2016, mais de 3 milhões de pessoas formassem o contingente de nacionais do Brasil vivendo nos cinco continentes, a maioria deles na América do Norte (aproximadamente 1,5 milhão) e Europa (cerca de 750 mil)<sup>15</sup>.

Trata-se de brasileiros que, além de viverem submetidos a regras, instituições e contexto cultural distinto daquele em que nasceram, estão sob jurisdição político-administrativa de outro governo. Enfrentam, por isso, dificuldades específicas de adaptação, restrição de acesso a bens sociais, culturais e políticos, além de, muitas vezes, sujeitarem-se à violência e à discriminação. Demandam,

---

<sup>15</sup> Esses dados, atualizados até 29 de novembro de 2016, foram publicados pelo Ministério das Relações Exteriores na página: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/Estimativas%20RCN%202015%20-%20Atualizado.pdf>.

assim, proteção e assistência, o que justifica a elaboração de políticas públicas específicas que os atendam.

Os anos 90 testemunharam, nesse sentido, novas e maiores iniciativas governamentais, voltadas ao apoio e proteção dessa parcela da população. Três fatores podem ser apontados como responsáveis pelo aumento da sensibilidade às demandas das comunidades brasileiras no exterior (REIS, 2011).

Em primeiro lugar, aquela década registrou notável proliferação do associativismo dos cidadãos emigrados e o florescimento de uma imprensa comunitária extremamente ativa. Dados compilados pelo próprio Ministério das Relações Exteriores contabilizavam, em 2009, 356 associações e organizações de brasileiros em 45 países e 216 veículos de comunicação comunitários (FUNAG, 2009).

Em segundo lugar, aumentou a percepção da importância, para a economia brasileira, das remessas dos brasileiros no exterior, cujo valor cresceu consistentemente nas últimas duas décadas. Estatísticas do Banco Central mostram que, em 1995, emigrados remeteram ao Brasil US\$ 9 milhões; em 2014, o montante já alcançava a cifra de US\$ 111 milhões<sup>16</sup>.

Em terceiro lugar, o número de votantes brasileiros cadastrados no exterior também aumentou desde 1989, primeiro ano de eleições diretas presidenciais diante do término do regime de exceção militar. Isso significou aumento da capacidade de barganha política da comunidade emigrada.

Esse novo status da questão emigratória exigia que o Itamaraty adaptasse sua estrutura e rotinas de trabalho, para poder equacioná-la mais eficiente e eficazmente. Este foi um dos motivos que justificaram as reformas burocráticas levadas a cabo no órgão a partir dos anos 90, que remodelaram a política pública de assistência consular ao brasileiro emigrado (USHIJIMA, 2012).

O Departamento Consular e Jurídico, até aquele momento, era a única unidade responsável por assuntos consulares no MRE. Como a atuação do órgão concentrava-se basicamente em acordos bilaterais sobre imigração e emigração,

---

<sup>16</sup> Esses dados foram divulgados em notícia no jornal *O Globo*, de 28 de agosto de 2014: "Em 20 anos, remessa de dinheiro de trabalhadores estrangeiros ao exterior aumentou 10 vezes". A íntegra está disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/em-20-anos-remessa-de-dinheiro-de-trabalhadores-estrangeiros-ao-exterior-aumentou-10-vezes-13749063>.

aquele Departamento estava subordinado a uma Subsecretaria-geral de Assuntos Políticos Bilaterais.

Simultaneamente, naquele mesmo período, uma agenda de política externa baseada em problemas mais complexos e multidisciplinares, começou a emergir. Ela foi desenhada nas grandes conferências internacionais sobre novos temas, como direitos humanos e meio ambiente, que trouxeram ao Itamaraty a necessidade de interagir com organizações da sociedade civil, abrindo importante e pioneiro espaço de aprendizagem e incorporação de práticas participativas.

Essa nova agenda acabou gradualmente enfraquecendo o velho enfoque consular, predominantemente bilateral. Isso se refletiu na transformação, em 1995, do Departamento Consular e Jurídico em uma Diretoria-Geral (logo rebatizada de Direção-Geral) de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior e na criação do Núcleo de Assistência aos Brasileiros no Exterior (NAB) (MONTEIRO, 2012).

A nova Diretoria-Geral tinha por função formular e implementar ações mais específicas de assistência consular aos emigrados, abandonando o enfoque puramente programático e aumentando sua capacidade de atuação. O NAB, por sua vez, era uma unidade destacada na sede do Ministério, em Brasília, que orientava e prestava informações em casos de emergência, envolvendo brasileiros no exterior, como morte e prisão.

Em 1995, o governo federal lançou o “Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior”, que propôs uma primeira grande inovação nessa área: a criação dos “consulados itinerantes”, missões pontuais de funcionários que se deslocavam até regiões distantes, nas quais a presença brasileira vinha crescendo para prestar serviços notariais e de assistência social. Invertia-se, assim, a lógica da atuação do governo em prol da diáspora: em vez de o cidadão ter de ir até a sede da repartição consular, agentes desta iam até eles para atendê-los (FIRMEZA, 2007).

Os consulados itinerantes começaram a ser efetivamente realizados em 1996. Nesse mesmo ano, surgiram os primeiros Conselhos de Cidadãos, comitês de emigrados organizados pelos consulados e setores consulares do Brasil em vários países. Esses Conselhos tinham por função dar voz à comunidade local de brasileiros, levando suas sugestões, reclamações e demandas diretamente às autoridades consulares.

Em 2004, o Decreto n. 5.032 criou uma Subsecretaria-geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior. Foi a primeira vez que, a política consular passou a contar com uma unidade com dedicação específica, ainda que não exclusiva, em nível de alto escalão ministerial. A essa Subsecretaria se vinculavam o Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior e a Divisão Consular (DAC), a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Departamento Cultural e o Departamento de Promoção Comercial (USHIJIMA, 2012).

No ano seguinte, o tema da diáspora de brasileiros ganhou novo fôlego, em razão da ocorrência de episódios de profunda repercussão popular: o assassinato de Jean Charles Menezes, morto a tiros por policiais ingleses no metrô de Londres, e a crise dos inadmitidos nos aeroportos de Lisboa e Madri. Os deportados, ao serem barrados e devolvidos ao Brasil, relatavam maus-tratos cometidos pelos agentes de imigração.

A mobilização da opinião pública gerada por esses fatos, levou ao estabelecimento de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI). Tendo funcionada entre 2005 a 2006, ela procurou apurar os vários casos de delitos e violações de direitos contra membros da diáspora e adotou várias recomendações, como a ampliação dos consulados itinerantes e a prestação de apoio jurídico a emigrantes presos<sup>17</sup> (REIS, 2011).

Em 2006, um novo Decreto, de n.º 5.979, estabeleceu a Subsecretaria-geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB), que difere de sua antecessora pela dedicação exclusiva à política consular. Essa unidade reunia na época de sua fundação dois Departamentos: o das Comunidades Brasileiras no Exterior (DCB) e o de Estrangeiros (DES). Ao primeiro cabia formular a política consular e manter permanente interação com as comunidades brasileiras no exterior, por meio da recém-criada Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior (DBR), a ele subordinada (FIRMEZA, 2007).

No ano de 2007, como resultado da CPMI e da pressão de lideranças comunitárias de organizações de emigrantes brasileiros, começou a ser planejada a realização de uma ampla Conferência, que possibilitasse canalizar

---

<sup>17</sup> Aos Consulados do Brasil competem unicamente assistir juridicamente aos brasileiros no exterior, não podendo interferir em questões privadas ou afeitas à soberania estrangeira, como pedidos de visto para brasileiros e denegação de entrada em outros países. Limita-se, assim, nos postos diplomáticos em que está presente, a disponibilizar assessoria jurídica por meio da contratação de advogados.

institucionalmente as demandas da diáspora e subsidiar as políticas públicas a ela dirigidas.

Conseqüentemente, em 2008, o Itamaraty realizou, no Rio de Janeiro, a I Conferência Brasileiros no Mundo. Em 2009, foi realizada uma segunda edição, em que se propôs a criação do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior (CRBE), sugestão que acabou sendo concretizada pouco tempo depois (REIS, 2011). As conferências e o Conselho serão melhor examinados adiante.

Mais iniciativas relevantes na área consular foram tomadas no ano seguinte. Em 2009, foi ao ar, na internet, o Portal Consular, página institucional com informações sobre diplomacia consular, e um portal, batizado de “Brasileiros no Mundo”<sup>18</sup>, destinado a informar e prestar contas a respeito da relação com as comunidades no exterior. Ambos são, até hoje, importantes veículos de divulgação institucional e informação para os emigrados (USHIJIMA, 2012).

Outra medida destacada, foi o começo da implantação de uma Ouvidoria Consular, que viria a entrar efetivamente em operação em 2010, recebendo comentários, reclamações e sugestões sobre todo e qualquer serviço de natureza consular. Além disso, seus pareceres servem de base para avaliar a política consular, fundamentando a continuidade ou mudança de ações, com vistas ao seu aperfeiçoamento.

Uma última mudança estrutural no MRE viria apenas após a publicação do Decreto 7.304, de 22 de setembro de 2010, um ajuste burocrático à nova política consular instituída por outro ato normativo – justamente o Decreto 7.214, publicado poucos meses antes naquele mesmo ano.

A reforma de 2010 acrescentou à estrutura da SGEB uma Coordenação-Geral de Planejamento e Integração Consular (CGPC), responsável por gerir um novo sistema informatizado para a rede consular brasileira<sup>19</sup>. O DCB passou a ser chamado Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior e teve suas atribuições ampliadas, para o planejamento e execução das atividades de assistência, bem como, para formular a política consular, acompanhar as atividades do CRBE e ser um canal de diálogo com a diáspora.

---

<sup>18</sup> Os endereços dos dois portais são, respectivamente, <http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/> e <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/>.

<sup>19</sup> Trata-se do Sistema Consular Integrado (SCI), projeto voltado à modernização tecnológica e à desburocratização pautado pela informatização, digitalização, integração e padronização das atividades consulares, seguindo padrões internacionais.

Desde então, a atuação consular do Itamaraty passou a estar concentrada em duas vertentes principais: o tradicional atendimento aos brasileiros no exterior, incrementado paulatinamente por iniciativas modernizadoras, e a captação e divulgação de informações, por meio de cartilhas e relatórios, que igualmente foram sendo cada vez mais aperfeiçoados, a partir da incorporação de atas das reuniões dos diversos Conselhos e Conferências e consultas e avaliações, cada vez mais constantes e específicas sobre a prestação dos serviços consulares e informações diversas.

É possível perceber, assim, ao longo de toda essa trajetória histórica, percorrida desde o final dos anos 80, crescente intensificação e aprofundamento das ações que já vinham sendo tomadas, bem como, algumas inovações tanto em iniciativas governamentais para os emigrantes brasileiros e seus descendentes, quanto na estrutura burocrática do MRE. Essas desembocariam na configuração da política consular, que vem sendo implementada pelo órgão desde a publicação do Decreto 7.214/2010 até a presente data.

## 2.2 O SISTEMA CONSULAR PARTICIPATIVO INSTITUÍDO PELO DECRETO 7.214/2010

O sistema consular introduzido pelo Decreto 7.214/2010 tem na institucionalização das Conferências Brasileiros no Mundo e no Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior seus grandes instrumentos de viabilização da participação popular. De fato, essas instituições participativas abriram formal e oficialmente canais, para dar vez e voz aos destinatários diretos dessa política pública: os membros da diáspora (MONTEIRO, 2012).

No caso das Conferências, elas são um desdobramento de algumas iniciativas anteriores mais localizadas, notadamente o I Encontro Ibérico de Comunidades de Brasileiros no Exterior, realizado em 2002 e cujos resultados originaram o Documento de Lisboa, o I “BrazilianSummit”, reunião de 2005, que resultou na Carta de Boston, e o II Encontro de Brasileiros e Brasileiras no Exterior, em 2007, que originou o Documento de Bruxelas. Todas as propostas elaboradas nesses eventos, que reuniram representantes da sociedade civil emigrada e do setor público, foram dirigidas ao governo brasileiro (MONTEIRO, 2012).

A I Conferência Brasileiros no Mundo foi realizada nos dias 17 e 18 de julho de 2008 no Rio de Janeiro. Dela participaram, além de agentes públicos dos três poderes, representantes das principais comunidades no exterior, escolhidos pelas missões diplomáticas, que viajaram ao Brasil como convidados do governo federal.

Seu objetivo era criar uma pauta de demandas norteadoras da ação governamental, representando uma fonte de subsídios para uma política pública de conhecimento, representação, manutenção de vínculos com o Brasil e proteção das comunidades brasileiras no exterior (GRADILONE, 2010).

Ela foi preparada não apenas com base nos documentos emanados das reuniões em Lisboa, Boston e Bruxelas, mas em contribuições de especialistas privados, de membros dos três poderes da República, da mídia comunitária e dos próprios líderes e membros das comunidades no exterior.

Tais contribuições foram apresentadas e debatidas por seus autores no primeiro dia do encontro e discutidas no segundo dia em cinco mesas, que procuravam, cada uma, cobrir uma das quatro regiões globais<sup>20</sup>. Ao final, os debates geraram recomendações, que compuseram um documento chamado de "Ata Consolidada".

Outro resultado fundamental foi a decisão de criar um Conselho Provisório de Brasileiros no Exterior (CPBE), com mandato de um ano, formado por membros das "comunidades" para manter aberto o canal de diálogo criado. Naquele momento, ficou decidido que o CPBE seria composto pelos relatores de cada uma das 5 mesas, cabendo-lhes angariar mais nomes de modo a se conseguir que cada região tivesse 3 representantes, ou seja, 12 no total (USHIJIMA, 2012).

No ano seguinte, uma II Conferência começou a ser preparada a partir do diálogo entre o CPBE e o MRE. Essas tratativas prévias cuidaram basicamente de aspectos organizacionais do futuro evento (temas a discutir, formato das intervenções, critérios para escolha de participantes) e de consultas, acerca da formação de um "Conselho de Representantes" permanente.

A segunda edição aconteceu entre os dias 14 e 16 de outubro de 2009, também no Rio de Janeiro. Nela, foram temas e, não, regiões geográficas, que

---

<sup>20</sup>As quatro regiões foram convencionadas como EUA, Europa, América do Sul, Japão e outros países (África, Ásia Oceania e Oriente Médio). Os EUA ficaram com duas mesas e as demais regiões, uma.

definiram as mesas, desta vez em número de 4<sup>21</sup>. Cada mesa debateu seu assunto específico, cabendo a deliberação final dos resultados e conclusões à plenária.

A “Ata Consolidada” da I Conferência foi atualizada ao final dessa experiência participativa, pela incorporação das novas demandas aprovadas ao final da segunda edição. Outro resultado de destaque do segundo processo conferencista foi a decisão de criar um conselho permanente, tendo o conselho provisório sido dissolvido.

A experiência das duas conferências serviu de base para que o Ministério das Relações Exteriores submetesse à sanção presidencial, em 2010, a proposta do Decreto, n.º 7.214, que acabou sancionado em 15 de junho daquele ano.

Esse diploma legal prescreveu princípios e diretrizes de uma nova "política governamental integrada para as comunidades brasileiras no exterior", atribuindo ao Ministério das Relações Exteriores a coordenação da "ação governamental integrada" para lhes "assistir".

Ele igualmente dispôs sobre o CRBE como órgão de apoio às Conferências e ao próprio Itamaraty, como fornecedor de subsídios e sugestões, para a política pública a ser adotada para as comunidades brasileiras no exterior. A estrutura, funcionamento e estatuto desse Conselho foram definidos posteriormente, pelas Portarias de números 376 e 377, ambas de 4 de julho de 2013.

O Decreto inseriu o sistema de conferências, como meio de garantir a observância dos princípios e diretrizes da nova política consular. As atas dessas IPs não só passaram a ser mecanismos de aferição de *accountability* dos órgãos e agentes públicos, ganhando status de instrumento de referência para o estabelecimento dessa política pública.

Em 2 e 3 de dezembro de 2010, foi realizada, já sob o marco do Decreto 7.214/2010, a III Conferência Brasileiros no Mundo. As presenças, no evento, do presidente da República e de oito ministros de Estado, além de outras autoridades, comprovam o maior grau de oficialidade e institucionalidade dado pelo decreto às Conferências (REIS, 2011).

Ela havia sido preparada por reuniões temáticas paralelas e pela eleição do novo Conselho. De fato, entre 1º e 9 de novembro de 2010, em votação pela Internet

---

<sup>21</sup>Os temas eram representação política; serviços consulares e regularização migratória; trabalho, saúde e previdência; e cultura e educação.



foram escolhidos os membros do CRBE entre 298 candidatos. Formado por oito representantes de cada uma das quatro regiões do mundo<sup>22</sup>, quatro titulares e quatro suplentes com mandatos de 2 anos, ele atuou durante toda sua existência com função consultiva, sempre em conjunto com a Subsecretaria-geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (GRADILONE, 2010).

Assim como no ano anterior, o evento adotou formato de mesas temáticas, reunindo representantes da diáspora, que debateram os seguintes assuntos: serviços de assistência consular, assistência social, direitos humanos (gênero) e saúde, políticas para as comunidades brasileiras no exterior, trabalho, previdência social e temas econômicos, cultura, educação e comunicação.

Três grandes resultados marcaram essa terceira edição: (i) a posse dos membros do CRBE; (ii) a consolidação de todas as reivindicações das conferências realizadas (tanto a corrente como as anteriores) em uma só Ata Consolidada de Demanda das Comunidades, com o objetivo de ser instrumento de *accountability* da política pública e; (iii) a formulação de plano de ação para o período seguinte.

A Ata da III Conferência ficou aberta a intervenções de qualquer interessado no portal “Brasileiros no Mundo” por 30 dias, o que visava a reforçar o caráter participativo da iniciativa. Outra medida de destaque foi o convite, para que o CBRE viesse a fazer sugestões com relação ao plano de reforma do Manual do Serviço Consular e Jurídico, principal norma interna do Itamaraty que regulamenta a prestação dos serviços consulares em todo o mundo (MONTEIRO, 2012).

O CRBE empossado na III CBM encerrou seu mandato em novembro de 2012, quando da preparação da quarta edição do evento. Naquele momento, foram realizadas consultas públicas em 39 cidades do mundo, com grande comunidade de brasileiros, as quais serviram para fundamentar a elaboração de normas<sup>23</sup> regulamentando o Estatuto e o Regimento Provisório de um novo Conselho.

O novo CRBE iniciou suas atividades durante a IV CBM, ocorrida em Salvador entre 19 e 22 de novembro de 2013. Desta vez, a grande mudança foi que deixou de ser composto por membros eleitos e passou a ser um “Conselho de conselheiros”, vale salientar, estruturado por representantes dos “Conselhos de

---

<sup>22</sup> Foram definidas as seguintes quatro regiões: Américas do Sul e Central; América do Norte e Caribe; e Europa; Ásia, África, Oriente Médio e Oceania.

<sup>23</sup> Trata-se do Decreto 7.987, de 17 de abril de 2013 e das Portarias MRE 376 e 377, de 4 e 7 de julho de 2013, respectivamente.

Cidadãos/Cidadania” estabelecidos localmente em mais de 50 jurisdições consulares espalhadas pelo mundo, agregando os que optaram por se fazer nele representar (USHIJIMA, 2012).

Coube a cada Conselho local designar um porta-voz, para representá-los na IV Conferência, a qual também se estruturou em mesas temáticas, em número de seis, que procuravam contemplar o maior número possível de temas ou áreas de interesse<sup>24</sup> em um exercício de continuada construção de deliberações e demandas, complementando a Ata Consolidada e dando seguimento ao processo permanente de sua execução (MRE, 2013).

O mesmo formato foi adotado na edição mais recente da Conferência, também realizado em Salvador, no período de 17 a 20 de maio de 2016. A V CBM retomou com os mesmos temas tratados em 2013 e envolveu não só os representantes da diáspora, mas da mesma forma, envolveu representantes de outros Ministérios como os do Trabalho, Previdência e Educação e de instituições como a Caixa Econômica Federal, Sebrae, Senac e INEP (MRE, 2016).

Como pontos distintivos da quinta edição merecem ser destacados, a eleição de novas coordenações do CRBE e o debate dos resultados da inédita experiência da I Conferência sobre Questões de Gênero na Emigração Brasileira, realizada pelo MRE em Brasília, nos dias 24 a 26 de junho de 2015.

No caso desta última, ela estava prevista no item 30 do plano de Ação da IV CBM e foi realizada por meio e parceria entre a área consular do MRE, a Fundação Alexandre de Gusmão e o CRBE. O objetivo do encontro foi debater temas de gênero e orientação sexual, que estavam afetando as comunidades brasileiras no exterior<sup>25</sup> com vistas a definir linhas de ação e iniciativas, para uma política pública para esse segmento (MRE, 2015).

Além de ter contado com a participação presencial ou virtual das lideranças das comunidades brasileiras, a I Conferência sobre Questões de Gênero também agregou a colaboração de outros órgãos públicos federais, tais como: a Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres; Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria

---

<sup>24</sup> As mesas tratavam dos seguintes assuntos: (i) previdência social, assistência social e direitos humanos, questões de gênero e sexualidade e saúde; (ii) trabalho, remessas, investimento, empreendedorismo e retorno; (iii) assuntos consulares e questões jurídicas; (iv) cultura; (v) educação e; (vi) associativismo e políticas para as comunidades.

<sup>25</sup> Alguns temas tratados foram: violência doméstica, disputa por guarda de menores, imagens estereotipadas da mulher brasileira e questões afetas à comunidade LGBT.

Nacional de Justiça; e os Ministérios da Saúde e do Turismo, tendo sido considerada à época pelo então Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Sergio Danese, “[...] um marco no processo de evolução do relacionamento entre o Governo Federal e as comunidades brasileiras emigradas”<sup>26</sup>.

As Conferências Brasileiros no Mundo, a I Conferência sobre Questões de Gênero na Emigração Brasileira e a atuação do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior têm implicações nos efeitos das instituições participativas, sobre a formulação da política de assistência e inclusão sociais de nacionais LGBT emigrados entre 2003 e 2015. Sobre seus resultados se discorrera mais adiante. Antes, contudo, há que se levar em conta o contexto da agenda transversal, que orientou todas as ações para esse segmento nesse mesmo período.

### 2.3 AGENDA TRANSVERSAL DA POPULAÇÃO LGBT BRASILEIRA

Juridicamente, as ações do governo do Brasil para promover a inclusão da população LGBT e combater a homofobia, lesbofobia e a transfobia fundam-se nas disposições do *caput* do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, segundo o qual:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].

Como objetivo de disseminar uma cultura de respeito à diversidade, algumas políticas públicas específicas foram elaboradas pelo estado brasileiro, sendo implementadas a partir da primeira década deste século. Foi o caso do programa "Brasil sem Homofobia". Lançado em 2004, baseava-se em ação conjunta do governo federal e de representantes da sociedade civil, para treinar e conscientizar agentes públicos, com vistas a combater a violência e a discriminação contra cidadãos LGBT e a promover sua inclusão social.

Em 2008, foi organizada a primeira Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Travestis e Transexuais, que reuniu mais de mil participantes governamentais e da

---

<sup>26</sup> Vide o Discurso do Sr. Secretário-Geral (Palavras de Abertura) disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/noticias/i-conferencia-sobre-questoes-de-genero-na-imigracao-brasileira/discurso-SG>.

sociedade civil, para debater a promoção dos direitos LGBT. Essa instituição participativa deu origem ao Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNLGBT), reforçando a implementação do programa “Brasil sem Homofobia” (MPOG, 2012a).

Em 2009, uma Coordenação Geral para a Promoção de Direitos LGBT foi criada no âmbito da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa de Direitos Humanos da Presidência da República para fortalecer, tanto no nível federal quanto localmente, a capacidade estatal de combate à violência contra essa população. Nesse mesmo ano, foi sancionado o Plano Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH3) e o Ministério da Saúde passou a permitir a inclusão do nome social de travestis e transexuais no Cartão do Sistema Único de Saúde (SUS) (MPOG, 2012a).

Em 2010, foi formalmente criado o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD/LGBT), órgão consultivo composto de 9 representantes governamentais de diversos ministérios e 9 representantes de organizações da sociedade civil, eleitos com mandatos de 2 anos. Os primeiros encontros do CNCD/LGBT aconteceram no ano seguinte. Paralelamente, normas específicas instituíram a possibilidade de declaração conjunta de imposto de renda por casais homoafetivos, criaram o Dia Nacional de Combate à Homofobia e asseguraram travestis e transexuais a usar oficialmente seu nome social.

Em 2013 foi criado o Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência LGBT, o qual procurava fortalecer a capacidade estatal de combate à violência por meio da criação de conselhos de supervisão, planos e órgãos executivos, sempre no âmbito regional, para coordenar esforços de prevenção e punição de delitos (MPOG, 2012b).

Dignas de menção são também as duas outras Conferências Nacionais LGBT, realizadas em 2011 e em 2016 para dar seguimento às medidas propostas na primeira edição. Ambas procuraram avançar na implementação do PNLGBT, visando a garantia de sua efetividade, e adicionaram novos objetivos e linhas de ação, no sentido de combater a violência homofóbica e aumentar a inclusão socioeconômica dessa população específica.

Outra vertente de atuação estatal, para proteger e incluir os cidadãos LGBT foram as ações voltadas à produção de dados sobre a situação desses indivíduos, especialmente no atinente aos condicionantes de sua vulnerabilidade. Duas

importantes iniciativas nesse sentido, foram o mapeamento inédito de casais homossexuais residentes sob o mesmo teto, pelo Censo de 2010<sup>27</sup> e a elaboração, em 2011 e 2012, de dois Relatórios sobre Violência Homofóbica no Brasil<sup>28</sup>. Estes dois últimos foram subsidiados pelas denúncias colhidas no serviço “Disque 100”, linha gratuita criada para receber anonimamente reclamações de violações de direitos humanos (MPOG, 2012b).

Somam-se a essas medidas, outras iniciativas voltadas à população LGBT na área da saúde e da educação, como a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2011) e o apoio à produção de material e/ou conteúdo educativo sobre diversidade e tolerância<sup>29</sup> (MPOG, 2012b).

Igualmente relevantes foram as decisões vindas do Poder Judiciário, que acabaram por reconhecer direitos ao segmento LGBT, principalmente a união civil e outros a ele conectados, como à herança e partilha de bens. O Supremo Tribunal Federal reconheceu a união homoafetiva em decisões proferidas em 2011<sup>30</sup> e, 2 anos depois, o Conselho Nacional de Justiça expediu resolução, orientando notários de todo o País a registrar tais uniões como casamento<sup>31</sup>.

Em paralelo a esses marcos estatais, uma grande mobilização da sociedade civil ganhou corpo, com o a eclosão das grandes paradas LGBT nas principais capitais brasileiras, reunindo milhões de participantes, e o surgimento de organizações, como a pioneira Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros (ABGLT) em 1995, a Associação Nacional e Travestis e Transexuais (ANTRA), em 2000, a Articulação Brasileira de Lésbicas (ABL), em 2004, e a Articulação Brasileira de Gays (ArtGay) em 2010.

Esse novo cenário que foi sendo gradualmente descortinado entre 2003 e 2015, transparece claramente nas ações planejadas pelo Itamaraty para assistir os emigrados LGBT, influenciando também a atuação das Conferências Brasileiros no Mundo e do Conselho de Representantes Brasileiros de modo a compor um sistema

---

<sup>27</sup> O Censo de 2010 identificou 60 mil casais homoafetivos vivendo em um mesmo lar.

<sup>28</sup> Uma importante conclusão trazida pelo II Relatório foi que a maioria das denúncias (82,2%) se referia à violência psicológica; 72,01% delas reportava algum tipo de ato concreto de discriminação ou segregação e 32,68% relatava agressão física.

<sup>29</sup> Podem ser citadas, a título de exemplo, as publicações “Diversidades: dimensões de gênero e sexualidade”, “Gênero e Diversidade Sexual na Escola: reconhecer diferenças e superar preconceitos” e “Gênero e Diversidade na Escola: Formação de Professoras/es em Gênero, Sexualidade, Orientação Sexual e Relações Étnico-Raciais”.

<sup>30</sup> Vide acórdãos das ADIn 4277 e ADPF 132, de 2011.

<sup>31</sup> Vide resolução CNJ 175, de 14 de maio de 2013.

único de proteção e inserção sociais dessa população, conforme se poderá ver na análise empírica da documentação oficial a respeito do assunto.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1 TEORIA DA PARTICIPAÇÃO E DA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA

As bases de qualquer democracia estão assentadas nos conceitos de participação e representação. Vaz (2013) lembra que, esse regime requer algum grau mínimo de representatividade, para equacionar politicamente a natural desigualdade que impera entre indivíduos e grupos que compõem a sociedade. Já a participação se relaciona à ideia de solidariedade, sendo meio de garantir aos cidadãos uma autonomia decisória, que leve a um real exercício da soberania popular.

Tanto a representação, quanto a participação promovem a abertura de canais institucionalizados de interlocução, pelos quais os cidadãos podem vocalizar preferências e deliberar na elaboração e implementação de políticas públicas. A primeira, contudo, liga-se à forma clássica de delegação de poderes entre representantes e representados em um contexto eleitoral, ao passo que, a segunda permite a sinalização de preferências e a fiscalização de governos no período entre eleições (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002).

É preciso observar, porém, que não existe oposição entre representação e participação, sendo institutos não apenas conciliáveis, como complementares, no sentido em que se fortalecem mutuamente (POGREBINSCHI, 2013). Em outras palavras, um aumento de participação tende a aumentar a representação e o aumento desta também tende a reforçar aquela.

No caso do Brasil, a reivindicação pela participação dos atores sociais na gestão, elaboração e controle de políticas públicas, liga-se ao processo de redemocratização ocorrido na década de 80, com o final do regime de exceção militar e o processo constituinte de 1988 (FARIA;RIBEIRO, 2011; ALBUQUERQUE, 2006). Naquele período, emergiram com força demandas para “democratizar a democracia”, que pleiteavam a criação de espaços que permitissem à sociedade civil, especialmente os grupos sociais em situação de exclusão e vulnerabilidade, deliberar sobre políticas públicas (DAGNINO, 2002).

A participação em si pode ser interpretada como meio de reforço da democracia. Partindo do princípio de que a democratização é processo não-linear, marcado pelo embate entre a resistência autoritária do Estado e o impulso

participativo da sociedade civil, visando a uma partilha efetiva do poder nos espaços públicos, pode-se afirmar, que a adoção de práticas participativas representa democratizar o sistema político (DAGNINO, 2002).

Nesse sentido, uma característica essencial do sistema político brasileiro que emergiu após a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 foi a incorporação jurídica, no topo do ordenamento nacional, do princípio participativo. Desde então, a participação social, também conhecida como cidadã, popular, democrática, comunitária, entre os muitos termos atualmente utilizados. para referir-se à prática de inclusão de indivíduos e Organizações da Sociedade Civil no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político-administrativo (WAMPLER, 2011a).

A nova Carta Magna estabeleceu mecanismos complementares à democracia representativa, capazes de favorecer a influência da sociedade na elaboração e na gestão de políticas sociais (TATAGIBA, 2011). O parágrafo único do art.1º do texto constitucional reza que:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (grifo nosso).

Esse preceito constitucional instituiu juridicamente no País um tipo de participação chamada de “ampliada” porque engloba, além dos movimentos reivindicativos tradicionais (por exemplo, associações de bairros e de favelas), movimentos sociais clássicos (por exemplo, ambientalistas e pacifistas), os quais pleiteiam bens coletivos não-negociáveis (por exemplo, defesa do meio-ambiente e da paz) (AZEVEDO e ANASTASIA, 2002).

Essa participação ampliada, ganhou corpo no Brasil por meio do estabelecimento de ferramentas próprias, de natureza híbrida porque constituídas tanto por representantes do Estado, quanto por representantes da sociedade civil, mesclando elementos de democracia representativa e de democracia direta (AVRITZER; PEREIRA, 2005). Avritzer (2015) batizou esses mecanismos de “instituições participativas” (IPs), definindo-os como “formas diferenciadas de



incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”.

Tais ferramentas permitem à sociedade interagir com o poder público, desde que esteja plenamente conscientizada a respeito da funcionalidade e da aplicabilidade dos canais de participação (FIGUEIREDO e SANTOS, 2013). A literatura que aborda a teoria da participação, costuma apresentar uma tipologia das IPs que, a grosso modo, tende a identificar quatro tipos básicos encontráveis na realidade empírica brasileira (AVRITZER, 2015; CORTES, 2011).

Se considerado o desenho institucional participativo, é possível identificar IPs cuja participação está estruturada de baixo para cima, IPs cuja participação está montada sobre partilha de poder, IPs estruturadas sobre processo de ratificação e IPs de caráter consultivo com “scallingup” (AVRITZER, 2015).

Segundo Avritzer (2015), o principal exemplo de IP com desenho institucional de baixo para cima é o Orçamento Participativo (OP). Já os Conselhos de Políticas ilustram as IPs montadas sobre partilha de poder. Planos Diretores Municipais (PDMs) e Conferências Nacionais são típicos representantes, respectivamente, de Ips desenhadas sobre ratificação e de desenho consultivo com “scallingup”.

Considerando se a participação é direta ou por representante, individual ou coletiva e o nível de institucionalização, tem-se mecanismos de participação individual (como as ouvidorias), os processos conferencistas, os orçamentos participativos e os conselhos de políticas públicas (CORTES, 2011).

O primeiro e o terceiro tipo são criados por gestores locais e potencialmente dão voz a todos os cidadãos, mas enquanto os mecanismos de participação individuais visam a permitir aos indivíduos manifestar preferências sobre serviços e bens oferecidos pelo Poder Público, os OPs incorporam preferências a respeito de prioridades de gastos. O segundo e quarto tipos são criados por regras legais amplas, que delimitam quem pode participar e as regras de funcionamento. Os processos conferencistas são arenas de debate em âmbito nacional, para formação de agendas setoriais; já os conselhos têm âmbito local, são mais institucionalizados e permitem a deliberação representativa em áreas específicas de políticas públicas (CORTES, 2011).

Independentemente da tipologia adotada, é possível afirmar, que cada IP atrai públicos distintos, com formatos e resultados também diferentes. OPs, por exemplo, tendem a atrair cidadãos de nível de renda e escolaridade mais baixos que nos

conselhos, sendo mais descentralizadas e mobilizadas enquanto aqueles são mais centralizados e autônomos (BORBA, 2011).

No Brasil, apesar do registro histórico de algumas experiências de IPs anteriores à Constituição de 1988, como é o caso da primeira conferência nacional de saúde realizada em 1940, durante o governo Vargas, foi com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder em 2003, que se viu uma grande expansão de práticas participativas.

Desde a primeira conferência nos anos 40 até 2010, foram realizadas no Brasil 115 conferências nacionais, das quais 74 durante a presidência de Lula (2003-2010). Esse número demonstra, uma correlação entre essa expansão inédita de IPs e a centralidade das políticas participativas no projeto de governo petista (AVRITZER, 2013).

Outro indicativo de uma correlação positiva, entre a gestão do PT e o avanço de práticas participativas no País é o fato de o governo Lula ter incorporado 22 novas áreas de políticas públicas às conferências nacionais, a maioria delas referente a minorias. Isso indica não só um crescimento quantitativo como qualitativo da participação, durante a gestão petista e confirma uma preocupação desse partido em implementar políticas inclusivas (POGREBINSCHI, 2013; AVRITZER, 2013).

As IPs não são apenas cruciais na formulação e implementação de políticas públicas, mas importam também como elementos definidores do tipo de governança. Segundo Fukuyama (2013), *governança* é a capacidade de dado governo fazer e impor regras e de entregar serviços, independente de sua natureza democrática. Ela se liga à ideia de administração como execução de tarefas por dado governo, não se importando com os fins ou objetivos por ele estabelecidos.

A incorporação de práticas participativas em uma governança promove modernização administrativa e, logo, também aumenta a governabilidade. Quando presentes, configuram um estilo administrativo em que a participação cidadã ocupa um papel central na gestão pública local contemporânea (MILANI, 2008). No caso brasileiro, a expansão e consagração de IPs está ligada à tendência de passagem de uma perspectiva gerencial de governança para outra mais societal e popular, isto é, marcada pela participação cidadã (DE PAULA, 2005).

A perspectiva gerencial é encampada pela Nova Gestão Pública (ou *New Public Management* - NPM). Esta foi criada como reação às deficiências do modelo burocrático clássico de administração. Apesar de representar enorme avanço em

relação às velhas práticas patrimonialistas, este começou a se revelar extremamente rígido e formalista, excessivamente hierarquizado e legalista e perigosamente distante da realidade da população (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015).

No caso brasileiro, o esgotamento do modelo burocrático coincidiu com um momento de crise institucional do Estado, tendo repercussões políticas e econômicas. Nos anos 90, o aparato estatal parecia ser incapaz de promover o crescimento econômico e o desenvolvimento social. A governabilidade era cada vez menor e a qualidade dos serviços públicos decrescia. Como resultado, aumentavam a inflação e o desemprego, ao mesmo tempo em que o governo perdia legitimidade.

A NPM procurou resolver tais desafios, por meio da proposta de aproximar princípios de mercado como a livre-concorrência, flexibilização e incentivos da administração pública. Politicamente, ela representou uma tentativa de incorporar liberalismo e iniciativa privada nas rotinas estatais de produção e prestação de serviços públicos. No plano burocrático, significou a adoção de práticas baseadas no desempenho para resultados dos agentes prestadores dos serviços públicos, os quais passaram a ver os cidadãos como clientes e o ambiente prestacional como concorrencial e organizado de maneira similar a uma empresa, com estruturas mais reduzidas e simplificadas (DE PAULA, 2005; CAVALCANTE; CAMÕES, 2015).

A perspectiva participativa da governança nasce para tentar responder a esse contexto. Também chamada cidadã ou popular, é um modelo historicamente mais recente e que, tal como o NPM, surge com a pretensão de aprimorar as práticas administrativas que vinham sendo adotadas até então. É, simultaneamente, uma reação às fragilidades da Nova Gestão Pública e uma tentativa de atualizá-la à nova realidade da sociedade em rede do século XXI (FALCÃO-MARTINS; MARINI, 2014).

A NPM havia gerado uma infinidade de resultados muito díspares não sendo possível considerá-la um empreendimento totalmente bem-sucedido. A governança popular, por sua vez, condensou tendências de diversos matizes com vistas à complementá-la. Suas principais características são, assim, pluralidade e complementaridade.

A governança participativa é uma resposta às demandas dos cidadãos feitas pelas IPs e prima por inovar na prestação de serviços públicos e nos procedimentos a eles relacionados. Seus princípios e diretrizes básicos são a colaboração, integração, participação, controle e uso das novas tecnologias da informação, os

quais são combinados justamente com a finalidade de buscar tal inovação (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015; FALCÃO-MARTINS; MARINI, 2014).

A governança participativa não se opõe ao modelo anterior da Nova Gestão Pública, mas avança em novos princípios e diretrizes, como pluralismo e dialogismo na elaboração de políticas públicas. O saber técnico-procedimental e as narrativas puramente burocráticas e pretensamente neutras, cedem espaço a estilos mais interpretativos de conhecimento (BEVIR, 2010).

Esses princípios refletem um novo contexto político, econômico e social no qual o papel do Estado, que estava diminuído na nova gestão pública, é recuperado. Este, passa a ser holisticamente um indutor do desenvolvimento de capacidades da sociedade, na medida em que inaugura um novo formato de interlocução com ela.

Eles espelham ainda a emergência de uma sociedade em rede, complexa, em que as parcerias entre atores governamentais e não-governamentais são fundamentais e o engajamento de todas as partes interessadas na produção e no consumo de serviços públicos é indispensável (CASTELLS, 2016; FALCÃO-MARTINS; MARINI, 2014).

Como apontado por Rayner e Howlett (2009), tais redes, ao multiplicarem os atores e complexificarem as agendas, impuseram aos Estados o desafio de aumentar a capacidade integrativa dos governos, condição *sinequa non* para geração de resultados políticos ótimos, de mais alto valor público. Sob essa perspectiva, a boa governança é o ponto ótimo na função da interação entre a capacidade (recursos e profissionalização) e a autonomia da burocracia de um determinado Estado. Quanto maior a capacidade, mais autonomia é admissível à burocracia (FUKUYAMA, 2013)<sup>32</sup>.

Assim, uma variável crucial para uma boa governança é a capacidade do próprio Estado e de seus atores de atuar eficiente e efetivamente. Tal capacidade depende das habilidades analíticas, gerenciais e políticas de que dispõe um dado governo, para diagnosticar um problema e desenvolver uma estratégia apropriada para resolvê-lo (HEWLETT; RAMESH, 2015), como se verá mais adiante.

---

<sup>32</sup>Fukuyama, ao pôr as capacidades no centro da definição de governança, está destacando o papel do desempenho da gestão em detrimento dos resultados, os quais, para ele são difíceis de medir. Alguns autores, como Rotberg (2014), discordam dessa visão e insistem na importância de se considerar, além do desempenho, também os resultados da governança, os quais podem ser avaliados quanto ao fato de atenderem (ou não) aos desejos, necessidades e aspirações dos cidadãos.

Por tudo isso, ao menos no serviço consular, a introdução de IPs sinaliza uma tentativa de mudança, no sentido de aumentar a participação e aproximar-se de uma governança participativa. Esta, por sua vez, parece apontar para uma inovação na forma pela qual o MRE percebe e trata a assistência e inclusão social de nacionais LGBT emigrados, que se torna mais representativa, democrática e colaborativa.

Como se vê, o estudo da política consular formulada pelo Itamaraty, voltada a assistir e incluir socialmente as comunidades brasileiras emigradas, não pode ignorar a publicação do Decreto 7.214/2010. Este institucionalizou IPs, do tipo Conselho e Conferência<sup>33</sup>, as quais geram efeitos em todo o ciclo dessa política pública, incluindo a fase da identificação do problema e inclusão dele na agenda, objeto da seção seguinte.

### 3.2 A MONTAGEM DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de identificação de um problema e de decisão de um dado governo de resolvê-lo, constitui a chamada montagem da agenda (“agenda setting”), considerada um dos ciclos fundamentais das políticas públicas.

Em geral, essa etapa costuma ser considerada a primeira dentre as várias que compõem a existência de uma política pública. Não existe um consenso sobre quantas e quais são essas etapas. Howlett et al. (2013), por exemplo, dividem-nas em cinco estágios: montagem da agenda; formulação; tomada de decisão; implementação; e avaliação. Secchi (2016), por sua vez, menciona sete fases: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção.

Alguns elementos, contudo, parecem ser comuns a todas as análises sobre os ciclos das políticas públicas ao tratar da agenda. Sem grande rigor, os autores parecem concordar, que a fase da construção da agenda envolve, primeiramente, a

---

<sup>33</sup>As Conferências Brasileiros no Mundo e o Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior foram juridicamente institucionalizados nos seguintes artigos do Decreto:

*Art. 3º Ficam instituídas as Conferências Brasileiros no Mundo - CBM, para reforçar a interlocução entre o governo brasileiro e as comunidades de brasileiros no exterior.*

(...)

*Art. 4º Fica criado o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior para assessorar o Ministério das Relações Exteriores em assuntos de interesse das comunidades brasileiras no exterior.*

existência de um problema (ou conjunto de problemas); em segundo lugar, o fato de esse problema (ou conjunto de problemas) despertar a atenção da sociedade, o que quase sempre se materializa em um debate público; e, finalmente, leva em conta, como solução, a necessidade de que haja uma intervenção governamental.

O estudo da agenda de políticas públicas implica, assim, analisar o modo de percepção dos problemas e entender, como estes são hierarquicamente ordenados em prioridades pelos formuladores de políticas que para eles atentaram.

O termo “agenda” foi cunhado por Cobb e Elder em um artigo, publicado em 1971, como sendo um conjunto de preocupações que merecem ser legitimamente consideradas pelas autoridades públicas (ZAHARIADIS, 2017). Outra definição muito conhecida é a de Kingdon: é uma lista de questões que são objeto de séria consideração pelos agentes governamentais e por membros da sociedade civil a eles associados (SOUSA, 2016). De modo geral, todas as definições convergem para a ideia de uma lista contextualizada de assuntos prioritários, passíveis de intervenção pelos governos. É comum encontrar na literatura, sobre a montagem da agenda algumas tipologias. Uma das mais conhecidas é a de que há três tipos de agenda: a *sistêmica* (ou não-governamental), que abarca assuntos reconhecidos pela sociedade como um todo, mas que não são considerados pelo governo; se este decide dar atenção a um desses assuntos, ele passa a fazer parte da *agenda governamental* e fica incorporado à estrutura administrativa do Estado; finalmente, se as autoridades consideram deliberar e atuar pela resolução de um problema da agenda governamental, ele ascende para a listagem mais restrita e efetiva da *agenda decisória* (BIRKLAND, 2007; SOUSA, 2016).

Outro tipo frequentemente mencionado na literatura é a *agenda da mídia*, que engloba temas de interesse da imprensa, dos meios de comunicação, cujo poder não raro, consegue pautar as agendas governamental e decisória (SECCHI, 2016).

A agenda é importante por várias razões: ela indica os valores que uma dada sociedade abraça a listar os assuntos que esta percebe como problemas; permite medir a atenção que um dado governo dá a esses problemas, a partir do estabelecimento de prioridades; revela quem são os ganhadores e os perdedores do jogo político que se desenrola no seu processo de montagem; e, finalmente, afeta as decisões políticas ao delimitar as opções de ação disponíveis (ZAHARIADIS, 2017).

Como se nota, para estudar a agenda é preciso, preliminarmente, compreender o que são os problemas públicos. Estes são situações indesejáveis

para as quais a sociedade anseia solução. Correspondem, por isso, a uma discrepância solucionável entre realidade concreta e situação ideal possível (SECCHI, 2016).

Os problemas não são objetivos, nem têm vida própria à margem dos indivíduos, os quais tendem a privilegiar, aqueles que subjetivamente consideram mais importantes. Ademais, são multifacetados e interdependentes, razão pela qual precisam ser ordenados por valores, de modo a orientar a solução que se pretende adotar. Nesse sentido, o universo dos problemas está intimamente ligado ao das soluções, já que diferentes questões podem ser resolvidas por diferentes alternativas de ação (SUBIRATS, 2006).

A identificação dos problemas é baseada, na construção de consenso social sobre o que uma sociedade julga ser mais valioso e merecer proteção. Essa construção de consenso ocorre por meio de uma competição entre os atores, para conseguir sobrepor seus valores sobre os dos demais determinando o sentido do problema (SOUSA, 2016).

A montagem (ou formação) da agenda consiste, então, na etapa pré-decisória do ciclo das políticas públicas, em que um dado problema é identificado, ascende na lista de prioridades e são selecionadas alternativas para solucioná-lo (SUBRATS, 2006). O traço característico do processo é que ele se desenrola em meio à competição de ideias e interesses pela atenção dos tomadores de decisão (BIRKLAND, 2007).

De fato, a quantidade de problemas é superlativa e a atenção do governo, limitada. Como resultado desse paradoxo, os atores envolvidos na formação da agenda competem para conseguir inserir nela os temas de seus interesses. Como se verá, a interpretação que se dá a um problema importa e muito nessa disputa, porque o modo como se define e se difunde uma questão, determina uma maior ou menor atenção dos responsáveis pela formulação de políticas públicas (HOWLETT et al., 2013).

A montagem da agenda consiste justamente na resolução desse conflito político. Isso ocorre pela eleição das prioridades governamentais, passíveis de intervenção por um governo e envolve elementos subjetivos e simbólicos, como ideias e valores e, por isso, não é um processo meramente técnico e racional.

Foi o citado trabalho pioneiro de Cobb e Elder nos anos 70 que introduziu, pela primeira vez, esse conceito de processo de montagem da agenda (*policy*

*agenda-setting*). Segundo eles, a definição da agenda e o ingresso de temas, estão diretamente ligados à natureza dos atores e seu modo de participação na disputa pela atenção dos tomadores de decisão. Assuntos cujo conteúdo tenha grande amplitude (menos técnico, mais multifacetado e socialmente sensível), que atinjam mais pessoas e que tenham forte apelo e urgência em sua simbologia mobilizarão mais pessoas e, logo, tendem a chamar mais a atenção do governo. Este, ao identificar tal tema como um problema passível de intervenção por uma política pública, o insere na agenda (ZAHARIADIS, 2017).

Outras explicações, teorias e modelos vieram a ser posteriormente formulados, para explicar como a agenda é definida. Segundo Zahariadis (2017), por exemplo, tal definição acontece pelo sistema dos “4 Ps”.

O primeiro “P” corresponde ao *poder*, fator necessário para resolver as disputas pela agenda, porque seus detentores podem persuadir, manipular ou bloquear outros indivíduos ou grupos, que com eles disputam a atenção governamental.

O segundo “P” é a *percepção*, fator capaz de atribuir ou retirar importância de um problema a partir da forma com que ele é socialmente interpretado, o que, por sua vez, pode atrair ou afastar a atenção governamental. Quanto mais amplo e menos técnico um problema for, mais chances ele terá de ser considerado.

O terceiro “P” corresponde à *potência*, que é a qualidade de um problema ser capaz de repercutir socialmente com intensidade. Quanto mais severas forem suas consequências, mais atenção conseguirá atrair.

Finalmente, o quarto “P” se refere à *proximidade*, característica de um problema conseguir atingir as pessoas com mais facilidade e rapidez. Quanto mais próxima da vida cotidiana dos cidadãos ele estiver, maior será a capacidade de atrair a atenção do governo.

Subirats (2006) explica, que um governo será estimulado a priorizar um dado tema se: (i) ele tiver sua potência efetivamente ampliada ou ameaçada de amplificação, como nas graves crises; (ii) a percepção dele for alterada de modo a destacá-lo, como especial diante de um cenário geral; (iii) a percepção dele for alterada de modo a aumentar sua potência; (iv) sua proximidade com a sociedade aumentar; (v) as relações de poder entre os atores for alterada afetando a proximidade e a potência dele; e (vi) a percepção dele for alterada de modo a aumentar sua proximidade.



Ou seja, a forma com que esses “Ps” se relacionam determinam a prioridade dada a cada problema. A potência influi no poder e na proximidade e a proximidade influi na potência e na percepção, mas só poder e percepção conseguem influir na agenda. Em outras palavras: enquanto poder e percepção exercem impacto direto na agenda, proximidade e potência são filtrados por aqueles e repercutem indiretamente nela.

São, contudo, o trabalho de John W. Kingdon a respeito do modelo de Múltiplos Fluxos e o dos professores norte-americanos Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones, sustentando a teoria do equilíbrio Pontuado, os que mais se destacam na teoria da montagem da agenda. No modelo de Múltiplos Fluxos, Kingdon reconhece a atuação de três fluxos sobre a atenção dos tomadores de decisão, o que explicaria por que algumas questões são consideradas na agenda e outras, não (BIRKLAND, 2007).

Sela (2017), citando Kingdon, explica que, o primeiro fluxo é o dos problemas (*problemstream*), pelo qual um assunto é reconhecido como tal e ganha a atenção dos atores, ingressando na agenda. Isso se dá por três meios: divulgação ou conhecimento de indicadores, que informam a existência de fato cuja magnitude é tão grande que exige a tomada de providências; a ocorrência de eventos, crises e símbolos de alta visibilidade e forte capacidade de mobilização (por exemplo, um grave desastre); e *feedback*, isto é, o monitoramento e avaliação de programas governamentais implementados que também têm o poder de atrair a atenção dos formuladores de políticas.

Um detalhe importante é que não basta o problema vir a ser conhecido por indicadores, evento, crise e símbolo ou *feedback*. É imprescindível que ele seja passível de intervenção pelo governo, ou seja, deve haver a possibilidade concreta de que uma atuação possa ser levada a cabo para resolvê-lo.

O segundo fluxo é o das políticas (*policystream*), que enfoca as alternativas e ideias de soluções disponíveis para os problemas. Estas nascem de comunidades de políticas (*policycommunities*) e ficam dormentes em uma espécie de “bolsão de ideias”, que Kingdon chama de “caldo primordial de políticas” (*policyprimevalsoup*), uma comparação importada dos estudos da Biologia sobre a origem da vida. As que estão nesse “caldo” são disputadas pelos atores, para integrar uma lista restrita de propostas por meio da estratégia de construção de um consenso por persuasão e negociação. Sobrevivem aquelas que forem mais viáveis tecnicamente, mais bem

aceitas pelo público, que representem os valores comuns da sociedade e tenham um melhor custo-benefício (KINGDON, 1995).

O terceiro e último fluxo é o político (*politicsstream*), que incorpora as coalizões e os processos de barganha entre elas. Os fatores importantes nele são o clima ou humor nacional (comunhão temporária de interesses entre indivíduos de uma sociedade), as forças políticas organizadas (grupos de pressão a favor ou contra certas questões) e as mudanças dentro do próprio governo (mudanças em pessoal, chefias, modo de gestão, estrutura burocrática, entre outros), os quais podem estimular ou bloquear a entrada e/ou permanência de temas na agenda (KINGDON, 1995).

Os fluxos seguem roteiros próprios e independentes. Em todos eles, os atores estão permanentemente tentando construir consenso por meios diversos, que vão desde o *lobby* até a coerção. Kingdon sustenta, contudo, que os fluxos podem ocasionalmente convergir e quando isso ocorre, abre-se uma janela de oportunidade (*windowofopportunity*), para a inclusão de questões e mudança da agenda (KINGDON, 1995).

O modelo de Kingdon costuma ser criticado por fazer a montagem da agenda a ater-se excessivamente à eventos imprevisíveis, ignorando a inércia e a mudança inerentes ao próprio sistema político-administrativo. A teoria do Equilíbrio Pontuado, por sua vez, observa a formação da agenda pela ótica da estabilidade e da mudança, a partir da noção de “monopólio político”, subsistema em que atores, ideias e instituições se articulam em torno da preservação do *status quo* das políticas. O oposto deste é o “subsistema competitivo”, em que novas ideias conseguem adentrar nos debates, encontram atores e instituições receptivas e forçam a mudança do *status quo* (HOWLETT et al., 2013).

Sousa (2016), citando Baumgartner e Jones, autores da teoria, explica que períodos em que os problemas permanecem muito estáveis (e, por isso, as mudanças que se verificam acontecem muito lentamente) alternam-se com períodos de ruptura, em que novas questões ascendem ou velhas são redefinidas. As longas fases de estabilidade são pontuadas por mudanças rápidas, por causa de um *feedback positivo*, mecanismo em que alguns temas crescem de importância e atraem outros em efeito bola de neve, à semelhança do que Kingdon descreve a respeito da difusão de ideias nas comunidades de políticas.

A estabilidade e a mudança estão relacionadas ao contexto institucional, em que uma dada questão é definida. Se o contexto é de subsistemas compostos por comunidades de especialistas, as mudanças tendem a ser lentas e incrementais até que, uma questão seja capaz de romper com suas fronteiras e chegar ao conhecimento do macrossistema das lideranças políticas. Nesse caso, tem-se um *momento crítico*, propenso à mudança, porque desperta a atenção dos tomadores de decisões, que pontua o equilíbrio com a introdução de novas ideias (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Baumgartner e Jones criam o conceito de *policyimages*, imagens que informam uma dada política pública, orientando-a. Um governo atentar-se-á para um problema, se uma imagem for capaz de conectá-lo a uma solução possível. Quanto mais técnica for a imagem criada, mais os especialistas tenderão a dominar o processo decisório; se, ao contrário, a imagem for de natureza social, com implicações éticas, outros atores de natureza mais diversificada tenderão a participar. Em outras palavras, havendo a conjunção de novas imagens com um subsistema competitivo, é possível uma mudança que altere a agenda (HOWLET et al., 2013).

Em todos os modelos de formação da agenda, o papel dos atores, os elementos humanos com capacidade de influenciar o processo, é central. Estes, por sua vez, não atuam no vácuo, mas se sujeitam a fatores simbólicos, institucionais e culturais como as ideias, o contexto e a arena política. A partir desses determinantes, eles incentivam a subida de uma questão, para o topo das prioridades da lista ou pressionam pela adoção de uma alternativa específica. Agem ainda bloqueando temas, vetando-os ou criando obstáculos, que os impeçam de serem considerados pelos tomadores de decisão.

Birkland (2007) identifica três possibilidades de exercício do poder político pelos atores, no processo de definição da agenda. A primeira corresponde à tomada de decisão por um ator que afete outro mesmo contra a vontade deste. Uma segunda forma é o bloqueio de interesses de um ator por outro, isto é, um ator exerce poder de veto quanto à entrada de um interesse do outro na lista de prioridades. A terceira forma é um ator subjugar completamente o outro, de tal

maneira que se mantém totalmente submisso e sem nenhuma capacidade de influência<sup>34</sup>.

Resta aqui identificar quem são esses atores. Sela (2017), novamente citando Kingdon, menciona que eles se dividem em governamentais (ligados à máquina pública, como os políticos eleitos, servidores de carreira e servidores comissionados), não-governamentais (não ligados a ela, como os partidos políticos, grupos de pressão, imprensa e academia), visíveis (que recebem muita atenção, como Chefes de Estado e de Governo, parlamentares, mídia e partidos) e não visíveis (com baixa exposição, como acadêmicos e burocratas).

Sela (2017) ainda arrola nove categorias de atores, que seriam os de principal influência na agenda: a alta administração (basicamente o presidente, seus assessores e indivíduos indicados por ele em cargos de direção); o Poder Legislativo (senadores, deputados e sua assessoria); servidores de carreira e comissionados; mídia e partidos políticos; grupos de interesse e outros agrupamentos não governamentais e não visíveis similares; *thinktanks* (acadêmicos, pesquisadores e consultores); organismos internacionais; comunidades epistêmicas (cientistas, acadêmicos e profissionais especializados em geral, de natureza não governamental, que orientam as políticas com base em seus conhecimentos); e empreendedores de políticas (termo cunhado por Kingdon para designar especialistas em uma dada questão, de grande habilidade negociadora e bem posicionados politicamente e que, por tais condições, conseguem fazer a ponte entre problemas, soluções e forças políticas, amarrando-as com as propostas em jogo).

O poder não está uniformemente distribuído entre tais atores e, por isso, eles fazem articulações. Grupos mais fracos tendem a se associar a outros mais fortes, formando coalizões com base em crenças comuns a respeito de um tema em particular, de modo a tornar suas demandas mais visíveis e aumentar as chances de atrair a atenção dos formuladores de políticas públicas e, assim, mudar a agenda. Tais coalizões são dinâmicas e podem ser desfeitas e refeitas conforme as questões

---

<sup>34</sup> Os casos das políticas públicas para a infância em que os menores pouco ou nada são capazes e opinar, da oposição às políticas ambientais feitas pelo setor industrial nos anos 60 e 70 e dos empregados diante dos patrões em sociedades em que não há direitos trabalhistas consagrados ilustram, respectivamente, a primeira, segunda e terceira possibilidades de exercício do poder político.

entrem e saiam da agenda ou novos temas ascendam no contexto (BIRKLAND, 2007).

Sendo incontestável a centralidade dos atores, a forma pela qual eles participam da montagem da agenda e a intensidade dessa participação, são igualmente imprescindíveis para compreender o processo. Em outras palavras, a participação popular é fator que importa – e muito – na construção de agendas de políticas públicas.

Resta, agora, tentar esclarecer as diversas vias pelas quais a participação popular, em especial aquela exercida por meio de instituições participativas, consegue influir na montagem da agenda de políticas públicas.

Um impacto provável é que as IPs induzem mudança, no modo pelo qual os agentes públicos entendem a natureza das *publicissues* e avaliam os custos e benefícios das possíveis soluções. Outro, é que elas abram espaço para o ingresso de novos temas na agenda e para chamar a atenção, para outros interesses e opiniões que não conseguiram ser canalizados pela via eleitoral regular (POGREBINSCHI; SAMUELS, 2012). Também é possível que o modo como, as coalizões de atores se formem e se articulem e qual a estratégia competitiva deles para fazer um assunto ascender na agenda, mude conforme varie o grau de participação popular.

Como se vê, diversos são os possíveis efeitos da participação popular na montagem da agenda das políticas públicas. Nos próximos capítulos, este estudo buscará verificar empiricamente, quais são esses efeitos no caso particular da política consular brasileira de assistência social à emigração LGBT.

## **4 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA MONTAGEM DA AGENDA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA CONSULAR AO EMIGRANTE LGBT À LUZ DO DECRETO 7.214/2010**

### **4.1 ANÁLISE DA DOCUMENTAÇÃO OFICIAL DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL AO EMIGRANTE LGBT E O DECRETO 7.214/2010**

Como mencionado anteriormente, este trabalho tem a preocupação de descrever o efeito da participação popular, sobre a montagem da agenda da política de assistência consular ao emigrado LGBT. Para tanto, toma como ponto de partida as instituições participativas instituídas pelo Decreto 7.214/2010 e enfoca os efeitos destas sobre aquele processo.

Este capítulo procura, identificar empiricamente os efeitos dessas IPs na montagem da política pública em tela, apresentando e discutindo os resultados da análise quantitativa e qualitativa, dos dados obtidos na revisão da documentação oficial pertinente do Ministério das Relações Exteriores. Esta é a fonte primária, cuja investigação permite explicitar a relação entre as instituições participativas do Decreto 7.214/2010 e a construção da agenda relativa à questão LGBT. Possibilita também traçar uma radiografia de como o Itamaraty veio cuidando do assunto antes e depois da publicação daquele normativo.

Conforme explicado no primeiro capítulo desta dissertação, tal investigação é feita por meio de pesquisa no sistema eletrônico "Intradocs". Para tanto, foram definidas nele as seguintes palavras como termos de busca: "LGBT", "homoafetivo", "orientação sexual", "diversidade sexual", "gay", "lésbica", "homossexuais" e "homofobia". Elas foram procuradas em todos os tipos de expedientes, enviados para e recebidos de toda a rede de postos, no período de 1 de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2015.

Tais termos geraram 898 resultados, dos quais 740 telegramas, 145 despachos telegráficos e apenas 13 circulares telegráficas<sup>35</sup>. A maior parte deles tem natureza ostensiva (742 documentos ou 82,8% do total), mas uma minoria, tem

---

<sup>35</sup>A listagem dos resultados gerados na pesquisa eletrônica relacionando tipo de expediente, número e data, pode ser consultada no Anexo IV desta dissertação.

caráter sigiloso (99 reservados e 57 secretos, correspondentes a, respectivamente, 10,9% e 6,3% do total)<sup>36</sup>.

Por força da Lei de Acesso à Informação (lei 12.527/2011), somente pode ser analisado o conteúdo dos ostensivos. Os reservados e secretos, contudo, podem ser considerados para efeitos meramente estatísticos, desde que o conteúdo não seja revelado.

Tabela 1- Quantidade de expedientes ostensivos com alguma menção a termo relativo à temática LGBT, obtidos a partir de pesquisa no sistema "Intradocs" por ano.

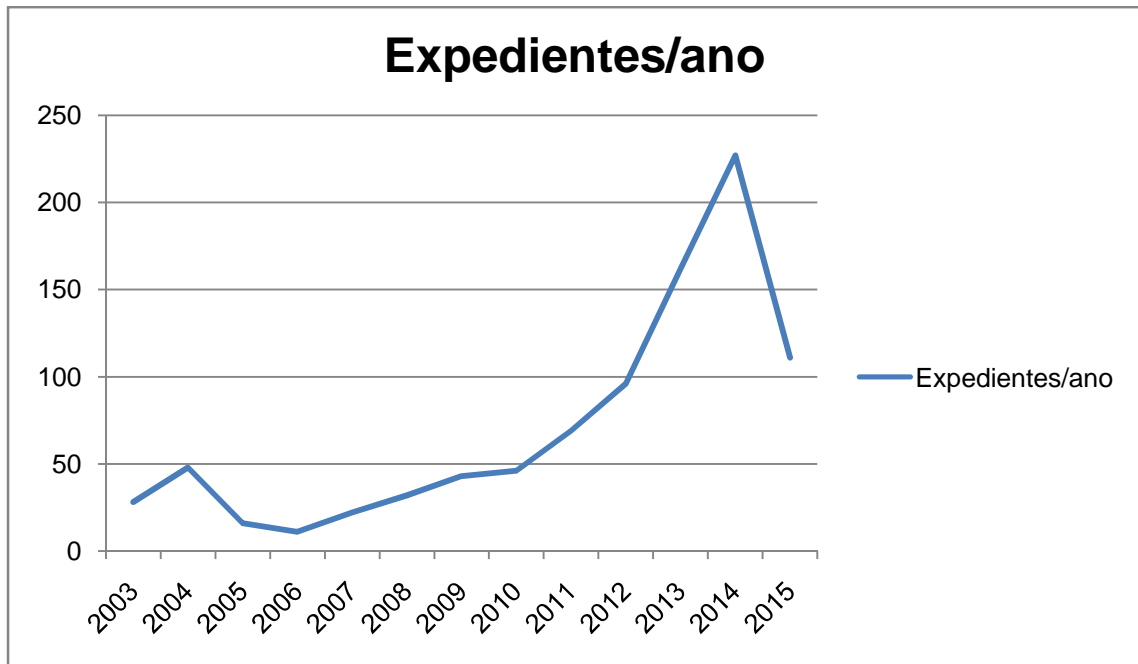
| <b>ANO</b>                              | <b>03</b> | <b>04</b> | <b>05</b> | <b>06</b> | <b>07</b> | <b>08</b> | <b>09</b> | <b>10</b> | <b>11</b> | <b>12</b> | <b>13</b> | <b>14</b> | <b>15</b> |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>NÚMERO DE EXPEDIENTES OSTENSIVOS</b> | 21        | 28        | 10        | 11        | 20        | 27        | 43        | 46        | 69        | 62        | 137       | 176       | 92        |

Uma estratégia metodológica adequada, para entender o real impacto da participação popular introduzida pelo Decreto 7.214/2010 é fazer a comparação do *status quo* da questão da proteção consular de nacionais LGBT emigrados, antes e depois da publicação daquele diploma legal. Isso requer separar tanto os dados quantitativos (casos números acima), quanto os qualitativos (que serão apresentados em seguida), segundo o momento a que pertencem (2003-2009 ou 2010-2015) e cotejá-los entre si e com indicadores gerais de todo o período 2003-2015.

Assim, no que diz respeito aos totais numéricos de expedientes identificados na busca realizada no sistema Intradocs, verificou-se que, em 8 anos, entre 2003 a 2009, haviam sido recebidos ou expedidos 200 despachos telegráficos, telegramas ou circulares telegráficas, com alguma menção a termo relativo à temática LGBT. Esse número, porém, saltou para 698 entre 2010 e 2015, ou seja, mais do que triplicou em 5 anos.

<sup>36</sup>Expedientes reservados são aqueles cujo sigilo tem duração máxima de 5 anos, a partir da data da produção; os secretos têm prazo de sigilo máximo de 15. A lei prevê ainda o grau ultrassecreto, com prazo máximo de 25 anos de sigilo, prorrogáveis por mais 25 anos. Nenhum documento desse último tipo foi gerado como resultado da busca no Intradocs. Para definir o grau de sigilo, esta pesquisa comparou a data de produção do documento à data de referência de 31 de dezembro de 2016.

Figura 1: Evolução do total de expedientes telegráficos enviados e recebidos pelo Ministério das Relações Exteriores, com algum tipo de menção à temática LGBT entre 2003 e 2015.



Essa evolução temporal de quantitativos de documentos trocados entre o Itamaraty e as representações diplomáticas brasileiras (Embaixadas, Repartições consulares e Delegações junto a organismos internacionais/Escritórios de representação), aponta para uma correlação positiva entre a publicação do Decreto 7.214, em 2010, e um aumento da atenção do órgão à questão da diáspora LGBT desde então.

Embora o crescimento não tenha sido linear, mas oscilado ao longo do período, alternando picos, como no ano de 2004 e entre 2010 e 214, e quedas, como entre 2005 e 2007 e no ano 2015, a aceleração na tendência ascendente a partir de 2010, confirma um aumento da atenção do órgão à questão.

Nesse sentido, é digno de nota o acentuado desvio para baixo na curva do gráfico da figura 1 no ano de 2015, que deve ser atribuído a um crescimento aberrante nos totais da documentação produzida nos anos de 2013 e 2014. Isso se explica por uma acentuação no ativismo político do Brasil no plano multilateral, o que inflacionou aqueles números. Houve, em 2013, uma grande intensificação na atuação diplomática brasileira, junto ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em razão do protagonismo assumido pelo País na defesa dos direitos das pessoas LGBT, e junto à Organização dos Estados Americanos (OEA), âmbito em que conseguiu aprovar uma resolução sobre orientação sexual, identidade e



expressão de gênero a partir de proposta própria. Além disso, o Brasil realizou, em Brasília, um seminário regional sobre orientação sexual e identidade de gênero.

Em 2014, merecem menção a participação brasileira na III Conferência Global de Doadores sobre Direitos Humanos de Pessoas LGBT em Washington, a adoção do projeto de resolução “Direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero”, proposto pelo Brasil, Chile Colômbia e Uruguai na 27ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, a publicação de uma edição especial do periódico “Mundo Afora”, sobre a temática dos Direitos Humanos de pessoas LGBT (que, para ser montada, contou com subsídios enviados por diversas missões diplomáticas brasileiras) e a preparação da I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira (que também foi subsidiada, pelas contribuições dos diversos Conselhos de Cidadãos/Cidadania espalhados pelo mundo).

Tal cenário atipicamente ativo da política externa multilateral, nesses dois anos refletiu-se no total das comunicações do Itamaraty. Houve um crescimento de 120% no número de expedientes de 2013 em relação a 2012 e de 184% no montante de 2014 em relação a 2012 (o que representa um incremento de 28,5% em relação ao ano anterior). Tais valores, por isso, devem ser interpretados como *outliers* e, ao não se repetirem na mesma magnitude em 2015, explicam a oscilação do período 2013-2015.

A distribuição histórica do número de expedientes por tipo de representação diplomática, corrobora o crescimento relativo acentuado, verificado a partir de 2010. As missões que mais enviaram e receberam expedientes com alguma menção ao assunto foram as Embaixadas (416 documentos), seguido pelas Delegações junto a organismos internacionais (331 documentos) e pelos Consulados brasileiros (138 documentos)<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup>Na análise destes números, deve ser levado em conta o fato de que na maioria dos postos, as atividades consulares são feitas por setor próprio das Embaixadas e, não, por Consulados independentes. Não estão contabilizadas aqui as 13 circulares telegráficas identificadas na pesquisa.

Figura 2: Distribuição por tipo de missão diplomática dos expedientes telegráficos enviados e recebidos pelo Ministério das Relações Exteriores, com algum tipo de menção à temática LGBT ao longo do período de 2003 a 2015.



A pesquisa constatou, que o tema LGBT foi mais abordado pelos postos diplomáticos na Europa (392 documentos) e na América do Norte (212 documentos) do que seus homólogos na África (44 documentos), América Latina (145 documentos) e Ásia, Oriente Médio e Oceania (92 documentos)<sup>38</sup>. Isso revela que o assunto é tipicamente ocidental, sendo estranho à agenda de países orientais.

Com relação aos descritores de assunto dos documentos gerados na busca por palavras-chave, relativas à questão LGBT, foram encontrados 24 diferentes tipos. Com a finalidade de facilitar a análise dos dados, estes foram divididos em três naturezas, quanto ao tipo de assunto a que se referem: políticos; consulares e outros. Em seguida, os totais de expedientes foram distribuídos por tipo de descritor, por natureza do assunto e por ano do período estipulado (2003 a 2015) e os totais contabilizados. O resultado encontra-se consignado no Quadro A, que consta do Anexo I deste trabalho.

Partindo dos dados do Quadro A, pode-se comparar a evolução, ao longo do tempo, do número de expedientes trocados com alguma menção a termo relativo à temática LGBT, considerando cada uma das 3 naturezas da abordagem do assunto

<sup>38</sup> Não foram contabilizadas aqui as 13 circulares telegráficas identificadas na pesquisa porque estas são remetidas a múltiplos postos em diferentes continentes ao mesmo tempo.

antes e depois da publicação do Decreto 7.214. É perceptível a mesma correlação positiva desta com um ganho de destaque da abordagem consular, relativamente às demais abordagens dadas, especialmente após 2010:

Figura 3: Evolução da forma com que o tema LGBT veio sendo tratado nas comunicações telegráficas do Itamaraty entre 2003 e 2015.



O comparativo entre os totais contabilizados em cada tipo de abordagem, demonstra uma inflexão na direção de um ganho de importância da abordagem consular, após a publicação do Decreto 7.214<sup>39</sup>. Embora nos dois períodos a maioria absoluta dos documentos tenha tratado a temática LGBT, como uma questão de natureza política, percebe-se que, após 2010, esta forma de tratamento começa a perder importância relativa, diante de uma ascensão mais acentuada do tratamento consular.

<sup>39</sup>O gráfico acima está rerepresentado em termos numéricos no Anexo I, abaixo do Quadro A.

Tabela 2- Crescimento no número de expedientes considerando a forma de abordagem da questão LGBT antes e depois de 2010.

| <b>Como o tema LGBT estava abordado nos expedientes</b> | <b>Total no período de 2003a 2009 e percentual relativo</b> | <b>Total no período de 2010 a 2015 e percentual relativo</b> | <b>Crescimento na comparação entre os dois períodos</b> |
|---|---|--|---|
| Assuntopolítico   | 185 expedientes<br>(88%)                                    | 483 expedientes<br>(70,5%)                                   | 260%  |
| Assuntoconsular   | 22 expedientes<br>(10%)                                     | 182 expedientes<br>(26,5%)                                   | 827%  |
| Outros  | 4 expedientes<br>(2%)                                       | 20 expedientes<br>(3%)                                       | 500%  |

Verificou-se que a média anual do número de expedientes obtidos na busca eletrônica no sistema do MRE, trocados no período de 2003 a 2015 e classificados como assunto de natureza política, foi de aproximadamente 51 documentos. Se observado apenas o período anterior à publicação do Decreto (2003 a 2009), tem-se uma média de cerca de 25 documentos/ano; já o período posterior (2010 a 2015) apresentou uma média aproximada de 80 documentos/ano.

No caso dos expedientes classificados como assuntos de natureza consular, a média por ano entre 2003 e 2015 foi de cerca de 15 documentos ao ano. Observando os períodos pré e pós Decreto (antes e depois de 2010, inclusive), têm-se, respectivamente, médias em valor aproximado de 3 e 30 documentos/ano.

Em relação à documentação resultante da pesquisa eletrônica, classificada como assuntos de outras naturezas, a média anual aproximada de todo o período 2003-2015, dos anos que antecederam a publicação do Decreto e dos que a sucederam foi de, respectivamente, 2, menos de 1 e 3 documentos/ano.

O resultado quantitativo da pesquisa eletrônica por descritor de assunto revela, portanto, que o Itamaraty encarou o problema da proteção da população LGBT ao longo de todo o período, como uma questão política, majoritariamente relacionada à temática dos Direitos Humanos. Outras formas de abordagem política do assunto bastante recorrentes, foram o acompanhamento do tratamento dado à temática LGBT na política interna de outros países e os relatos de como outros

países e organizações internacionais, estavam lidando internacionalmente com esse tema.

No caso da abordagem consular, foram identificadas três vertentes temáticas específicas: em primeiro lugar, relatos e tomadas de providências no âmbito estrito da assistência consular, seguida pela classificação “comunidades brasileiras no exterior” e, por fim, relatos e providências sobre vistos.

A primeira vertente é aquela que efetivamente, se refere a alguma forma de ajuda concreta dada a brasileiro LGBT em dificuldade ou pessoa a ele ligada (por exemplo, apoio psicossocial por psicólogo/assistente social ou assessoria jurídica prestada por advogado). A segunda liga-se à atuação dos Conselhos de Cidadãos, ao Conselho de Representantes Brasileiros ou às Conferências Brasileiros no Mundo, sendo assim os que mais dizem respeito à participação popular propriamente dita. A terceira vincula-se à concessão de vistos à cidadão LGBT, companheiro ou outro membro da família.

As demais abordagens dizem respeito a outros assuntos bem variados, específicos como a cooperação em programas de HIV/AIDS, realização de campeonato internacional de jogos esportivos para promoção dos direitos LGBT, realização de festivais artísticos internacionais para promoção dos direitos LGBT, preparação de publicações sobre a situação internacional da questão LGBT, entre outros.

Em todas as abordagens, é notável um aumento consistente na troca de comunicações a respeito da questão LGBT a partir de 2010. No entanto, aquele ano se revela um marco, em especial para o enfoque consular, que passa a registrar crescimento diferenciado nas três vertentes temáticas identificadas na busca. Isso significa que, realmente, houve, naquele momento, uma inflexão no sentido de o problema passar a atrair mais a atenção da área consular do MRE.

De fato, no caso da assistência consular, o período 2003-2009 contabilizou apenas 16 expedientes (média de 2 documentos por ano), ao passo que, no período pós-Decreto, foram trocados 144 documentos (média de 24 documentos ao ano). No caso do descritor “comunidades brasileiras no exterior”, sequer houve correspondência oficial enviada ou recebida antes de 2010. Quanto aos vistos, foram trocadas apenas uma comunicação em 2006 e outra em 2008 – todos os demais 10 documentos são do período posterior à publicação do Decreto 7.214.

Todosesses dados quantitativos, sugerem fortemente a existência de uma relação entre a publicação do Decreto 7.214 e uma maior inserção de questões ligadas a temática LGBT na agenda consular. É preciso, agora, confirmá-lapor meio da análise qualitativa da documentação obtida na pesquisa no sistema Intradocs. Esta consiste em identificar os conteúdos dos temas concretos de que o órgão oficialmente se ocupou no período e, nesse sentido, é um modo de descrever a parte da agenda institucional do Itamaraty em que, de alguma maneira, foi incorporada a questão da defesa dos direitos da população LGBT (incluindo os emigrados).

Para tanto, estão listados, no Quadro B do Anexo II, resumos descritivos dos assuntos dos expedientes encontrados na busca eletrônica. Eles estão divididos por natureza do tema e com a especificação dos anos, em que apareceram nas comunicações telegráficas do MRE.

Embora essa listagem dos assuntos do Quadro B sejam, por si, capazes de delinear a maior parte da agenda da política consular que interessa a este trabalho, a plena compreensão de como a participação popular interfere na montagem da agenda da política consular, para a diáspora LGBT exige que sejam investigados também o conteúdo dos documentos, referentes às IPs estabelecidas pelo Decreto 7.214/2010, particularmente as atas dos processos conferencistas.

Os aportes específicos para a questão da emigração LGBT provenientes dessas IPs, notadamente as cinco Conferências Brasileiros no Mundo e a I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira, completam o panorama geral da agenda da política pública consular, para essa população vigente no período deste estudo. Eles estão resumidos no Quadro C, no Anexo III desta dissertação.

Chama a atenção nessa listagem do Quadro C, extraída da Ata Consolidada de Reivindicações da Comunidade Brasileira e Prestação de Contas e dos Documentos de Base da I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira, a intensa participação popular que impulsionou a inclusão dos temas na agenda consular.

O CRBE, por exemplo, foi corresponsável pela propositura de todas as demandas presentes nas atas das cinco CBM, exceto naquelas ações previstas no item “Expansão da rede de apoio social no exterior e aos retornados”, que se originaram por iniciativa do Itamaraty em conjunto com outros órgãos da

Administração Federal. Os Conselhos de Cidadãos/Cidadania, por sua vez, tiveram a autoria principal das demandas referentes à emigração LGBT agendadas na I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira (MRE, 2011; MRE, 2015).

Não se requer mais que um rápido sobrevoo por essa agenda, para atestar que realmente há dois momentos distintos no que tange ao ingresso de temas relativos à assistência consular e inserção social da emigração LGBT. Tais momentos estão bem demarcados pela publicação do Decreto 7.214/2010.

Com efeito, o conteúdo dos telegramas e despachos no período 2003 a 2009 é predominantemente marcado, por relatos da atuação brasileira em defesa dos Direitos Humanos das pessoas LGBT em foros multilaterais como nas Nações Unidas e OEA, incluindo o apoio a ONGs nacionais atuantes nesse terreno e com presença em tais organismos. Além disso, verifica-se um constante acompanhamento, tanto da situação da questão nas políticas interna e externa de outros países, quanto da repercussão internacional das políticas brasileiras em prol desse segmento.

Há, nesse período, pouquíssimas comunicações oficiais de natureza consular: basicamente narrativas de prestação de serviço de assistência psicossocial ou orientação jurídica e informação sobre concessão de visto a brasileiros LGBT ou familiar/amigo. Ou seja, percebem-se poucos expedientes sobre assuntos tipicamente consulares e os temas abordados são pouco diversificados. Quase tudo o que se transmitiu teve natureza estritamente política, indicando também que o MRE não interpretava a questão da inclusão social LGBT como problema que poderia ser tratado pela via do serviço consular, mas unicamente como tema de Direitos Humanos.

Embora os números e dados qualitativos sugiram, que essa interpretação tenha se mantido forte no período pós-publicação do Decreto 7.214, ela deixou de imperar de maneira absoluta, a partir da inclusão da ideia de que, sim, haveria uma necessidade real de a diáspora LGBT ser atendida consularmente, a exemplo de outros segmentos vulneráveis da comunidade brasileira emigrada, como mulheres e menores.

Assim, enquanto o tratamento político do assunto permaneceu, a grosso modo, em estado de estabilidade, o tratamento consular expandiu-se na agenda, alterando-a. Provadisso foi a proliferação numérica de documentos a respeito de

providências consulares, para assistência e inclusão sociais de emigrados LGBT e uma forte diversificação dos seus conteúdos. Foram identificados desde relatos de gestões junto a autoridades policiais locais, propondo medidas de cooperação no combate ao tráfico de pessoas no âmbito da comunidade LGBT emigrada, passando pela divulgação de informações a respeito da publicação, no link “Alertas a viajantes” do Portal Consular, de avisos sobre homofobia e riscos a viajantes e emigrantes LGBT em determinados países estrangeiros, até o envio de subsídios para eventos internacionais envolvendo a temática LGBT<sup>40</sup>.

São, entretanto, os resultados dos processos conferencistas e a atuação dos Conselhos de Cidadãos e do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior os maiores indicadores, de que o período 2010-2015 realmente representou uma inflexão na forma como o Itamaraty passou a observar a questão da proteção dos nacionais LGBT emigrados. A Ata Consolidada das três primeiras CBM traz duas demandas contendo, ao todo, cinco propostas de ação voltadas a essa população, às quais foram acrescentadas outras três ações nas quarta e quinta edições do evento.

O principal desdobramento das CBM, porém, foi a realização da I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira, em Brasília. Além de Conselhos de Cidadãos de nove países terem apresentados subsídios próprios, ela contou com uma mesa específica, para debater a situação da comunidade LGBT no exterior, a qual apresentou quatro propostas calçadas em relatos concretos de representantes da diáspora<sup>41</sup>.

Todas as contribuições das diferentes Conferências, passaram a integrar a agenda da política consular, demonstrando a capacidade de influência da participação popular. Antes da publicação do Decreto 7.214, o que se verificava era basicamente uma atuação insulada da burocracia do Itamaraty no sentido de defender em organismos multilaterais os Direitos Humanos das pessoas LGBT, sem distinguir entre brasileiros e estrangeiros, emigrados e residentes no Brasil. A questão era vista como unicamente política e pouco se tinha em termos de assistência consular para essa população. Quase tudo era decidido intramuros, burocraticamente, havendo concentração decisória na esfera governamental e baixo envolvimento da sociedade civil.

---

<sup>40</sup> Vide o Quadro B para o detalhamento dos conteúdos apurados na pesquisa empírica.

<sup>41</sup> Vide o Quadro C para o detalhamento dos conteúdos apurados na pesquisa empírica.



A partir do Decreto, outros atores governamentais, como a Defensoria Pública e o Parlamento, e privados, como os representantes das comunidades brasileiras no exterior, passaram a ter vez e voz, e novas demandas e linhas de ação foram incorporadas a partir do diálogo e da colaboração entre eles. Nesse sentido, o procedimento também passou a ser menos unilateral e mais negociado com a sociedade, considerando uma lógica de rede em que o consenso necessário para montar a agenda não poderia ser imposto de governo para a sociedade, mas construído a partir da oitiva dos interessados diretos na política.

O fato de que os temas da agenda institucional consular no período pós-Decreto passaram a ser incorporados “de baixo para cima”, isto é, captados diretamente da comunidade emigrada por meio da participação popular, em contrário de serem ditados pelo governo “de cima para baixo”, como se fazia até então, comprovam que houve mudança no procedimento usado pelo Itamaraty, para montar sua agenda da política consular. Este, pelas características acima, passou a ter características de uma governança participativa, afastando-se de antigas práticas da Nova Gestão Pública.

#### 4.2 INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA DOCUMENTAL.

Diante dos resultados acima, é inegável que houve um aumento da participação popular na montagem da agenda consular entre 2003 e 2015. Por sua vez, tal crescimento no número e na diversidade de atores e temas reverteu-se em maior representatividade no processo, democratizando-o.

O aumento de representatividade é uma decorrência lógica do crescimento da participação popular em qualquer etapa do ciclo das políticas públicas. A representação é o ato de tornar presentes aqueles que estão ausentes, falando-se ou agindo-se em nome destes, um processo que implica, muitas vezes, reunir vontades divergentes em uma só voz (RIBEIRO, 2015).

As instituições participativas, por sua vez, são mecanismos pelos quais a voz única do(s) representante(s), consegue ser formada com maior convergência entre as vontades dos representados. Segundo Wampler (2011b), nos debates levados a cabo dentro das IPs, mais cidadãos conseguem se fazer ouvir e mais consenso pode ser gerado. Quanto mais participação se tem nessas esferas, mais laços de solidariedade são formados entre aqueles que vivem dilemas comuns, estimulando a

que estesforjem alianças significativas e fortes o bastante para pressionar os agentes estatais.

Avritzer (2013), por sua vez, lembra que essa pressão reforça a tradicional representação realizada pelos partidos políticos, na arena deliberativa clássica da democracia representativa. Sendo espaços de intermediação entre as massas e a elite, as IPs configuram uma forma de representação complementar àquela promovida pelo sistema partidário formal. Quanto mais participação, mais elos entre atores governamentais e não governamentais são formados e mais estes conseguem se fazer escutar e interferir na elaboração e execução das políticas públicas. Em outras palavras, maior sua representatividade (WAMPLER, 2011b).

O acréscimo de representatividade oriundo da maior participação popular proporcionada por IPs já havia sido detectado em outros estudos. Pogrebinschi (2013), por exemplo, ao analisar as conferências nacionais para grupos minoritários da primeira década deste século, demonstrou que, a participação destes em IPs favoreceu sua representação em instituições políticas majoritárias como o Executivo, ao tornar seus interesses mais bem representados nelas.

Considerando-se esse aumento de representatividade causado pela maior participação popular, apurada empiricamente neste estudo de caso, há que se testar como isso influenciou na construção da agenda consular. Para tanto, pode-se recorrer à aplicação dos modelos e teorias apresentados no terceiro capítulo deste trabalho.

Pelo modelo de Cobb e Elder (1971), a implementação de políticas inclusivas e antidiscriminatórias para a população LGBT no âmbito nacional, somada à participação popular introduzida pelo Decreto 7.214/2010, aumentaram a amplitude, a sensibilidade social e o apelo simbólico do tema. As ideias a ele subjacentes conseguiram chamar a atenção dos tomadores de decisão e ingressar na agenda consular, porque ascenderam em um ambiente político cujo poder estava nas mãos do PT, partido cujo programa de governo era fortemente lastreado na defesa de direitos sociais, em particular os das minorias.

Pela teoria dos “4 Ps” (ZAHARIADIS, 2017), a evolução da agenda transversal da população LGBT no Brasil, apresentada no segundo capítulo deste trabalho, revelou que houve mudança na percepção do assunto, com a consagração de várias políticas inclusivas e de combate à discriminação e à homofobia. A essa mudança de percepção associou-se uma alteração nas relações de poder, a partir

da boa receptividade do governo petista a propostas de defesa de direitos sociais de minorias.

A esses dois “Ps” (percepção e poder), as instituições participativas do Decreto 7.214/2010 agregaram um aumento da proximidade e da potência, ao trazer para o seio do processo os interesses dos emigrados LGBT, pela participação direta desse grupo. A conjunção dos quatro fatores, por sua vez, fez com que o tema da proteção e inclusão social da diáspora LGBT ganhasse a atenção governamental necessária e adentrasse a agenda da política consular.

No caso do Modelos dos Múltiplos Fluxos (KINGDON, 1995), a confluência dos três fluxos levou à abertura de uma *janela de oportunidade*, permitindo que a questão da assistência social aos emigrados LGBT entrasse na agenda consular.

As políticas de proteção dos direitos LGBT implantadas no Brasil, por sua forte simbologia e visibilidade à época, direcionaram o fluxo dos problemas no mesmo sentido do fluxo político, em que o governo petista sustentava um humor nacional favorável. Ademais, ocorriam mudanças dentro do próprio governo (inclusive, como visto, na estrutura burocrático-institucional do MRE) que o dotavam de mais receptividade e proatividade no que diz respeito àquela questão.

Coube às IPs do Decreto 7.214/2010 levar o fluxo das políticas na mesma direção dos outros dois fluxos. Ao permitir a participação direta de novos atores (no caso, a emigração LGBT), favoreceu também a emergência das ideias representativas de seus interesses, que estavam imersas no “caldo primordial”. Estas se materializaram no processo de formação da agenda como temas novos.

Por fim, nos termos da teoria do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 1993), o ingresso do tema da proteção e inclusão social da comunidade LGBT emigrada foi possível, por meio da transformação do subsistema político monopolístico até então vigente em um sistema competitivo. Isso pode ser creditado às IPs do Decreto 7.214/2010 porque mais participação tende a estimular mais competitividade.

As políticas domésticas de proteção e promoção dos direitos LGBT, o ambiente político propício, as reformas burocráticas no Itamaraty e o ingresso de novas imagens pela via da maior participação popular, favorecida pelo Decreto, configuraram um momento crítico em que o tema pontuou o equilíbrio com uma ruptura, conseguindo chamar a atenção dos tomadores de decisão e entrar na agenda.

A aplicação de todos esses modelos teóricos ao caso em tela sinaliza a veracidade da primeira hipótese desta pesquisa, de que a maior representatividade e democratização proporcionada pelas IPs do Decreto 7.214/2010, favoreceu a abertura de uma janela de oportunidade para a mudança da agenda consular.

Isso também tem relação com a situação dos atores e dos temas apurada na pesquisa no sistema Intradocs. A entrada de novos atores está associada intimamente ao ingresso de novos temas – os primeiros são os portadores e/ou mantenedores dos segundos. A presença de mais e novos atores e de mais e novos temas, significa mais representatividade e maior democratização do processo de formação da agenda. Um ambiente mais representativo e democrático, por sua vez, é mais favorável à aceitação e incorporação de novas questões.

Especificamente no caso dos atores, a evolução burocrático-institucional do Ministério das Relações Exteriores mostrou que, até a reforma de 2006, o órgão mantinha a estrutura responsável, pela política consular extremamente atrelada às áreas política e de cooperação, com pouca autonomia e muita centralização dentro do próprio Itamaraty.

A partir da criação da SGEB, uma Subsecretaria específica e exclusiva para as comunidades brasileiras no exterior, e da DBR, unidade dedicada à interlocução com elas, iniciou-se uma mudança em termos de abertura ao ingresso de novos atores. O envolvimento do Poder Legislativo, por meio da CPML de 2005/2006, e da imprensa, que passou a noticiar casos de violações de direitos de emigrados, bem como, a implementação de iniciativas como a criação da Ouvidoria Consular (2010) e a realização das primeiras Conferências Brasileiros no Mundo (2008 e 2009) foram outros eventos que propiciaram um aumento no número e na variedade de atores. Tudo isso desembocou em um novo paradigma participativo, que viria a se formalizar juridicamente com a publicação do Decreto 7.214.

A partir de 2010, a política consular ganhou uma complexidade ímpar em termos de envolvimento dos atores. A institucionalização dos processos conferencistas, a incorporação oficial das intervenções dos Conselhos de Cidadãos/Cidadania e a criação do Conselho Permanente de Representantes permitiram, que emigrados pudessem ser ouvidos e participassem diretamente do processo de elaboração da política consular a eles destinada – incluindo nesse lugar, a temática própria da diáspora LGBT.

O que a pesquisa empírica demonstra é que, a partir de 2010, institucionalizou-se um sistema consular pluralista, em que o MRE, outros órgãos governamentais, representantes do parlamento, da sociedade civil organizada e principalmente da imigração brasileira se articularam para definir a agenda, principalmente no ambiente das CBM e escorados na força do CRBE.

Quanto aos temas, é perceptível a existência de um tratamento eminentemente político antes de 2010, com pouca abordagem consular. Esta, contudo, ganha um enorme impulso a partir daquele ano e os dados quantitativos e qualitativos apresentados, não deixam dúvida de que houve uma proliferação e diversificação temática. Isso, por sua vez, é uma decorrência direta do aumento do número e da pluralidade dos atores a partir de 2010. Estes portaram novos interesses e valores os quais, por meio de diversos processos de influência, foram introduzidos na agenda.

A correlação entre a proliferação dos atores e o aumento na quantidade e na heterogeneidade dos temas consulares, especialmente os relativos ao emigrado LGBT, fica evidente quando se observa a descrição qualitativa dos aportes das Conferências Brasileiros no Mundo e da I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira. Percebe-se a propositura de várias medidas e ações específicas, por parte tanto do MRE e outros órgão governamentais, quanto dos Conselhos de Cidadãos e do CRBE. Tais propostas, desde então, integram o conteúdo da agenda institucional do Itamaraty para a área consular, sendo que algumas, como a criação de cartilhas e de portais na internet para divulgação de informações, conseguiram ingressar no círculo mais estrito da agenda decisória do Itamaraty.

Como se viu, até pelo menos 2006, todo o processo decisório dessa política ficava extremamente concentrado nas mãos do Itamaraty, em procedimentos executados intramuros, com, no máximo, alguma interlocução com outros órgãos da Administração Federal. A partir desse ano, o procedimento começou a ser gradualmente aberto a outros interessados, em especial à sociedade civil emigrada.

Essa abertura de canal de vez e voz a outros atores, ganhou caráter oficial a partir de 2010. O parlamento, a sociedade civil e, principalmente, os representantes das comunidades brasileiras no exterior só começaram a ser ouvidos de maneira institucional a partir da nova sistemática de Conferências e Conselhos, inaugurada pelo Decreto 7.214. A descrição dos processos conferencistas apresentados no

segundo capítulo deixa claro que a agenda passou a ser construída, daí por diante, por um grande diálogo entre esses atores, negociadamente, e não mais por imposições de gabinete.

Isso vai ao encontro da segunda hipótese deste trabalho, pela qual a participação popular também tende a estimular uma reforma do modelo de gestão, em que a agenda é construída de modo a fazê-lo cada vez mais colaborativo e menos impositivo, ganhando o formato de uma governança participativa.

De fato, a estratégia que se viu adotada a partir de 2010 foi tentar construir consenso ouvindo, além dos agentes estatais, a sociedade civil e, principalmente, a comunidade brasileira emigrada. A comparação entre o conteúdo do aporte para a temática LGBT, trazido pelas CBMs e pela I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira e o teor das comunicações telegráficas trocadas no período pós-publicação do Decreto demonstram que, de fato, quase tudo o que era discutido em âmbito participativo acabou, por consenso, entrando na agenda institucional e, algumas vezes, chegou a compor também a agenda decisória.

Dessa forma, é possível afirmar que houve uma mudança na forma como se construía a agenda no período 2010-2015: se antes o consenso era forjado unilateralmente pelo Itamaraty, quase como uma imposição para o resto dos atores, a partir da publicação do Decreto 7.214, esse consenso passou a ser negociado colaborativamente, a partir do diálogo direto com a sociedade civil. Prova disso é que a maioria esmagadora dos temas pertinentes à assistência e inclusão social de emigrados LGBT, foi incorporada na agenda, por iniciativa dos Conselhos de Cidadãos ou do CRBE, vale dizer, eles foram propostos e entraram na agenda “de baixo para cima”, em vez de ditados pelas autoridades governamentais “de cima para baixo”<sup>42</sup>.

O fato de as questões passarem a ser incorporadas “de baixo para cima”, isto é, da sociedade civil para o governo, e não imposta “de cima para baixo”, do governo para a sociedade civil, como na velha lógica de Nova Gestão Pública, demonstra que, os atores passaram a fazer uso de um procedimento fundado no diálogo e nacooperação na tentativa de determinar o conteúdo da agenda.

---

<sup>42</sup> Como mencionado no capítulo anterior, quase todos os temas incorporados nos processos conferencistas vieram de contribuição de algum desses conselhos de brasileirosemigrados.

Os dados sugerem que, realmente, foi a partir de um *feedback positivo*, tal como descrito por Baugartner e Jones, que a participação popular fez a necessidade de mudança no ambiente gerencial em que a agenda vinha sendo formada e, passar a ser uma questão prioritária. Era preciso aproximar o modelo de gestão de uma governança participativa, sob pena de ele não ser eficaz em um contexto participativo.

Eis esse *feedback positivo* em ação: para que cada vez mais atores e temas pudessem ser incorporados, era preciso mudar os procedimentos por meio dos quais a agenda era construída e a política consular, formulada. Isso favoreceu a adoção de um modo de montagem da agenda mais participativo e menos burocratizado e hierarquizado, o que, por sua vez, induziu mais inclusão e diversificação de atores e temas, amplificando o processo de estímulo à adoção de procedimentos mais colaborativos<sup>43</sup>.

Além de apontar para a confirmação das duas hipóteses deste trabalho, a interpretação dos dados da pesquisa empírica aqui exposta, também permite concluir que, a publicação do Decreto 7.214/2010 representou um ponto de inflexão na forma com que o Ministério das Relações Exteriores veio montando a agenda consular ao longo do período 2003-2015. Tal inflexão decorre do fato de as instituições participativas que foram institucionalizadas terem introduzido efeitos inovadores no modo de montagem da agenda consular. Esse processo de inovação pode ser resumido no quadro abaixo:

---

<sup>43</sup> Comprova essa mudança procedimental, o reconhecimento feito pelo então Secretário-Geral das relações Exteriores, Embaixador Sérgio Danese, ao referir-se aos processos conferencistas do Decreto 7.214/2010 durante o Discurso de abertura da I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira, de que era necessário estabelecer um canal estruturado e diálogo entre o Governo e as comunidades no exterior. A íntegra do discurso está disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/noticias/i-conferencia-sobre-questoes-de-genero-na-imigracao-brasileira/discurso-SG>.

Tabela 3- Inovações induzidas pelas Instituições Participativas do Decreto 7.214/2010.

| Hipótese/variável   | Processo de montagem da agenda antes do Decreto 7.214/2010   | Efeito inovador das instituições participativas no processo   | Efeito da inovação na montagem da agenda após o Decreto 7.214/2010  |
|---|--|---|---|
| <p align="center"><b>H1</b><br/><b>(atores e temas)</b></p> | <p>- <b>Insulamento e elitização:</b> o espaço para que novos atores ingressem era restrito e, por isso, a agenda era montada por poucos. Ela era composta por quantidade pequena de temas, limitados aos interesses dos poucos atores envolvidos e a pauta era pouco diversificada.</p> | <p>(1) <b>DEMOCRATIZAÇÃO:</b><br/>- <u>Estímulo ao envolvimento de mais atores e inclusão de mais temas</u></p> <p>(2) <b>REPRESENTATIVIDADE:</b><br/>- <u>Aumento da permissividade aos interesses de um número maior de atores levando à maior heterogeneidade destes e dos temas</u></p> | <p>- <b>Janela de oportunidade:</b> o ambiente mais representativo e democrático em que a agenda é montada torna-se mais favorável à aceitação e incorporação de novas questões.</p>            |
| <p align="center"><b>H2</b><br/><b>(procedimentos)</b></p>  | <p>- <b>Hierarquização e burocratização:</b> a agenda era imposta discricionariamente pelos poucos atores envolvidos, com pouco diálogo com a sociedade civil, em perspectiva gerencial de Nova Gestão Pública.</p>  | <p>(3) <b>NECESSIDADE DE ADOÇÃO DA ESTRATÉGIA COLABORATIVA:</b><br/>- <u>Estímulo à cooperação, e ao diálogo com a sociedade civil</u></p>  | <p>- <b>Governança participativa:</b> a agenda é montada em colaboração com a sociedade civil, considerando um ambiente de redes, na perspectiva gerencial de uma governança participativa.</p> |

Os resultados apurados indicam, que as instituições participativas influenciam a montagem da agenda induzindo a abertura de uma janela de oportunidade, para a incorporação de novos temas. Isso se deve à democratização do processo pela participação de mais atores e pela integração de mais temas à pauta. Também pode ser reputado ao aumento da representatividade pela diversificação, tanto desses atores, quanto dos temas que eles defendem.

Esses mesmos resultados também sinalizam que as instituições participativas influenciam uma mudança no procedimento de montagem da agenda. Elas induzem,



por *feedback positivo*, um ambiente gerencial de governança participativa, baseado na tomada colaborativa de decisões e, não, unilateralmente, de modo que a cooperação e o diálogo passam a ser necessários, não havendo lugar para a persuasão pura e simples e para imposição unilateral de interesses.

Em outras palavras, os três efeitos inovadores, se eficazes, promovem uma mudança no padrão em que a agenda é montada. Quanto mais democratização e representatividade, menor é o estímulo ao insulamento e à elitização e mais se induz a abertura de janela de oportunidade para o ingresso de novos temas. Da mesma maneira, quanto maior a necessidade de cooperação e diálogo no procedimento de montagem da agenda, mais a adoção de um formato de gestão de governança participativa passa a ser preferível, ao contrário do velho padrão gerencial hierarquizado e burocrático da Nova Gestão Pública.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na persecução do objetivo de descrever os efeitos da participação popular sobre a montagem da agenda da política consular, este trabalho procurou rastrear e mapear os caminhos, pelos quais instituições participativas conseguem afetar decisões e processos nesta etapa do ciclo políticas públicas em um caso específico: o da política de assistência social aos emigrantes brasileiros de orientação sexual LGBT, tomando por referência o sistema participativo introduzido pelo Decreto 7.214, de 15 de junho de 2010.

Os dados apresentados e discutidos ao longo desta dissertação, permitiram sustentar a primeira hipótese deste trabalho: a abertura de uma janela de oportunidade, para interferir na montagem da agenda das políticas públicas consulares foi induzida pela maior representatividade e democratização trazida ao processo, pelo aumento no número e na diversidade de atores e temas a partir da institucionalização das IPs do Decreto 7.214/2010.

Do mesmo modo, eles igualmente apoiam a procedência da segunda hipótese do estudo, segundo a qual a necessidade de incorporar as maior quantidade e diversidade de atores e temas introduzidos no processo pelas IPs do Decreto 7.214 estimulou, por *feedback* positivo, que o procedimento de montagem da agenda seguisse um modelo de gestão, tendente a ser uma governança participativa, levando à adoção de uma estratégia mais colaborativa na construção dos consensos necessários.

Ademais, este trabalho conseguiu demonstrar que houve uma alteração na forma com que o Ministério das Relações Exteriores lidou com a montagem da agenda consular ao longo do período 2003-2015. A publicação do Decreto 7.214 demarca, justamente, um ponto de inflexão na relação entre o Estado brasileiro e seus migrantes, inflexão esta que se deve, em grande medida, ao ativismo da própria comunidade emigrada (REIS, 2011). Em termos da política pública implementada pelo Itamaraty, tal mudança se valorizou, principalmente pela criação de mecanismos institucionais de comunicação com as comunidades brasileiras no exterior.

É esse o pressuposto fundamental a partir do qual se deve entender o impacto da publicação do Decreto 7.214/2010 sobre a política consular brasileira. Graças às estruturas deliberativas por ele implantadas, foram abertos novos canais

para que representantes da comunidade LGBT emigrada pudessem expressar seus anseios e reivindicações, influenciando diretamente na deliberação da política para os emigrados daquela orientação sexual. Comprova isso o grande ativismo dos Conselhos de Cidadãos do Brasil<sup>44</sup>. Alguns em especial, como os de Zurique, Melbourne e Paris, são muito atuantes em relação ao assunto, uma vez que contam com cidadãos LGBT ocupando assentos na direção.

Como se viu, o Decreto oficializou uma maior abertura do Ministério das Relações Exteriores não só aos emigrados LGBT, mas às comunidades brasileiras como um todo. Sem sombra de dúvidas, o aumento da influência de interessados diretos não só sobre a montagem da agenda, mas em todas as etapas da elaboração de políticas consulares, tem sido um fator facilitador imprescindível para a adoção de iniciativas bastante inovadoras nesse terreno<sup>45</sup>.

No caso específico da assistência e inclusão sociais de brasileiros LGBT emigrados, a pesquisa identificou como ações governamentais de maior impacto a criação de uma cartilha com 18 capítulos com orientações, visando à proteção dessa população, emissão de alertas destinados exclusivamente a esse público e criação de página específica, sobre viagens ao exterior do atual Portal Consular, expedição de circular telegráfica oficializando a possibilidade de realização de casamentos homoafetivos e registro de adoções e mensagens internas, sobre o tratamento correto a ser dado pelo Itamaraty a pessoas transexuais.

O processo de desenho institucional da política externa, entretanto, tradicionalmente foi e ainda permanece bastante concentrado nas mãos do Ministério das Relações Exteriores. Entenda-se, aqui, “desenho institucional” como o conjunto de regras, mecanismos e processos definidores dos parâmetros de

---

<sup>44</sup>A atuação dos Conselhos em prol da questão LGBT pode ser verificada em alguns documentos disponíveis *online* como a Ata da XVI Reunião do Conselho de Cidadãos Brasileiros da Baviera e Baden-Württemberg (disponível em <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Munique/pt-br/file/Ata%20XVI%20Conselho%20de%20Cidadaos-09-06-2016%20Nova.pdf>) e o Documento de Base da I Conferência sobre Questões de Gênero da Imigração Brasileira (disponível em [http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/noticias/i-conferencia-sobre-questoes-de-genero-na-imigracao-brasileira/Documentos\\_base.docx](http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/noticias/i-conferencia-sobre-questoes-de-genero-na-imigracao-brasileira/Documentos_base.docx)), em páginas dos próprios Conselhos na rede mundial de computadores, como a do de San Francisco, na Califórnia (vide <https://conselhobrasilsf.wordpress.com/tag/lgbt/>) e portais de caráter informativo como o australiano SBS (vide a nota disponível em <http://www.sbs.com.au/yourlanguage/portuguese/pt/content/violencia-domestica-e-comunidade-brasileira-lgbt-na-australia-serem-discutidos-em?language=pt>).

<sup>45</sup>Tais ações, nas mais diversas áreas, estão detalhadas no portal "Brasileiros no Mundo", acessível em [www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br](http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br), e serão melhor discutidas mais adiante.

implementação e execução de uma dada política pública (SANTOS; GUGLIANO, 2015).

Essa grande concentração é que, historicamente, veio dando suporte ao elitismo, insulamento e burocratização da política externa, abrindo espaço para que alguns setores defendessem a tese de que, ela não seria uma política pública como as demais.

Apesar de o término da Guerra Fria, o crescimento da interdependência econômica, o aparecimento de crises financeiras sistêmicas, a revolução na área da Tecnologia da Informação e a ascensão de uma sociedade em rede transnacional, terem tornado insustentável a especialidade da política externa (SANCHEZ et al., 2006), uma certa resistência em percebê-la como uma política pública qualquer ainda é atribuída ao Itamaraty (WAISBICHI et al., 2017).

O aumento da interlocução com as unidades federadas, a sociedade civil, o empresariado e a academia; o impacto crescente de processos decisórios domésticos; a repercussão interna daquilo que ocorre fora das fronteiras nacionais; e as demandas de cidadãos pela inclusão de pautas internacionais na agenda nacional reforçam, porém, a plena convergência da política externa, com as demais políticas públicas (SOUZA, 2014; TUDE e SANTANA, 2011). Diante disso, sua receptividade às práticas participativas deverá ser cada vez maior e o caráter centralizador do Itamaraty tende a ser abandonado.

O caso apresentado da montagem da agenda da política de assistência consular, pelo Ministério das Relações Exteriores com vistas a proteção da diáspora LGBT, confirma essa tendência em incorporar cada vez mais práticas participativas, conforme acontece com as demais políticas públicas. Assim como nestas, a política externa de forma geral, e a diplomacia consular em particular, será tão mais democrática e representativa quanto mais participativa conseguir ser e espera-se que siga nessa direção.

Diante de tudo isso, é possível afirmar que, os objetivos de analisar as instituições participativas envolvidas na montagem da agenda da política pública de assistência consular aos brasileiros emigrados do segmento LGBT, descrever o contexto político-institucional e o modo pelo qual essa agenda foi construída pelo Ministério das Relações Exteriores, antes e depois da publicação do Decreto 7.214/2010 e identificar o efeito da participação popular naquele processo, foram atingidos. Algumas questões, contudo, ainda permanecem inconclusas.

Tais pontos em aberto configuram limitações que não podem ser ignoradas. Estão naturalmente tributárias da complexidade do objeto deste trabalho, que inter-relaciona temas de políticas públicas (participação popular e montagem da agenda) com temas de política externa (política de assistência consular à emigração LGBT). Decorrem igualmente da opção metodológica de centrar a pesquisa na exploração de dados colhidos em base documental e de ater-se a um único estudo de caso bastante restrito e específico.

Uma limitação significativa foi a impossibilidade de comprovar uma relação de causalidade entre a institucionalização das IPs do Decreto 7.214 e o aumento da participação popular. De fato, os dados levantados e analisados não permitem inferir, que o estabelecimento das Conferências Brasileiras no Mundo e do Conselho de Representantes Brasileiros causou automaticamente um aumento da quantidade e da diversidade dos atores e dos temas (e, logo, também da representatividade) o que, por sua vez, levou à abertura de janela de oportunidade para a alteração da agenda e à mudança do paradigma de gestão.

Foi comprovada somente a existência de uma correlação positiva entre as variáveis (introdução de instituições participativas, crescimento no número e na variedade de atores e temas, abertura de uma janela de oportunidade para a mudança da agenda e a adoção de um modelo de gestão, que se aproxima de uma governança participativa). Por isso, o uso do termo “indução”, adequado por não pressupor uma relação de causa e efeito entre as variáveis estudadas, mas significar tão só um estímulo ou favorecimento de uma condição.

Outra limitação expressiva foi a não comprovação da efetividade da participação popular, gerada pelas IPs sem induzir a mudança da agenda consular, quanto a própria mudança do modelo de gestão para uma governança participativa. Apesar de as IPs do Decreto 7.214 estarem acessíveis à comunidade de brasileiros LGBT no exterior, foi relativamente pequeno o aporte de questões afetas a eles, cuja inserção na agenda elas lograram induzir<sup>46</sup>. Isso revela que, a mera presença de Instituições Participativas não necessariamente acarreta uma participação

---

<sup>46</sup>Na Ata Consolidada de Reivindicações das CBMs, por exemplo, a proteção de nacionais LGBT ocupa menos da metade do capítulo sétimo do documento, um dos menores dentre os 10 que o compõem. Já nos Documentos de Base da I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira, somente 9 dentre 17 países representados trouxeram o tema para debate.

popularefetiva. Elas tampouco implicam a efetividade da modificação da agenda e do modelo de gestão relacionado à montagem da agenda que induzem.

No caso concreto da população LGBT emigrada, embora os dados pesquisados demonstrem que, assuntos a ela afeitos passaram a ter mais atenção governamental após a publicação do Decreto, eles não comprovam que tais assuntos realmente correspondiam ao real interesse daquele grupo, nem revelam eventuais interesses de maior premência e urgência, que acabaram negligenciados e ignorados. Uma vez mais, no que tange à efetividade, esta pesquisa apenas consegue mostrar uma correlação positiva entre as instituições participativas e sua influência nos processos e decisões em políticas públicas, não se provando qualquer tipo de causalidade.

Diante de tais limitações, é possível propor uma agenda futura de pesquisa, capaz de superá-las e passível de ser explorada tanto em termos temáticos como metodológicos. Um primeiro tópico a ser melhor investigado é justamente o dos fatores que dão causa ao aumento da participação a partir da institucionalização das IPs, bem como, dos mecanismos pelos quais esse aumento da participação se reverte em alterações concretas, tanto da agenda em si como do procedimento em que ela é montada.

Como se viu aqui, as IPs induzem, isto é, criam condições propícias, para que a participação aumente e isto, por sua vez, também induz a mudança da agenda e do procedimento de montagem dela. É preciso avançar, contudo, para o estudo causal desses fenômenos. Nesse sentido, um primeiro ponto a investigar é o das motivações, tanto das que levam à efetiva participação popular, quanto das que forçam a mudança da agenda e do modelo de gestão. Em segundo lugar, é preciso analisar as relações de poder (correlações de força) estabelecidas entre os atores de modo a explicar, porque eles participam ou não do processo, porque eles inserem ou deixam de inserir um determinado tema na agenda e porque adotam ou deixam de adotar determinados modelos de gestão.

Outro tópico de uma agenda futura de pesquisa diz respeito à questão da efetividade, assunto em que este estudo não logrou se aprofundar. Nesse sentido, restam a ser respondidas perguntas como: as demandas da população LGBT emigrada foram devidamente transportados para a agenda? Caso não tenham sido, quais os motivos pelos quais permaneceram ainda em grande medida sem atenção? Aquilo que ingressou na agenda realmente corresponde aos anseios da diáspora

LGBT, como um todo ou apenas aos interesses de algum grupo específico? A estratégia de diálogo e colaboração adotada no procedimento de montagem da agenda está realmente conseguindo fazer com que os interesses plurais e diversos dos atores sejam devidamente incorporados ou o modelo de gestão está apenas tendo um formato de governança participativas, mas, em substância, encobre velhas práticas burocráticas e de Nova Gestão Pública?

Por fim, do ponto de vista metodológico, essa agenda futura pressupõe, que se incorpore à investigação de documentos, bibliografia e banco de dados, entrevistas e questionários, o que poderia ampliar o escopo da pesquisa trazendo resultados mais abrangentes. Seria proveitoso, também, ir além da técnica do estudo de caso, principalmente pela adoção do método comparativo, de modo a evidenciar diferenças entre a montagem de agendas em diferentes áreas e órgãos (não apenas no âmbito da política consular do Itamaraty) e distintos contextos históricos e geográficos (por exemplo, em outros períodos, como o anterior a 2003, e em outros países além do Brasil).

## BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. **Introdução**. In: Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. p.9-13. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/939/939.pdf>.

AVRITZER, Leonardo. **A Participação Social no Brasil Democrático**. In: Lúcia Avelar; Antônio Otávio Cintra. (Org.). Sistema Político Brasileiro. São Paulo: Editora UNESP, 3a. ed, 2015, p.189-206.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Org.) Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. 1. ed. Brasília: IPEA, 2013, p.125-140.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Democracia, participação e instituições híbridas**. Teoria & Sociedade, Belo Horizonte: UFMG. nº especial, mar. 2005, p.16-41.

AZEVEDO, Sergio de; ANASTASIA, Fátima. **Governança, “accountability” e responsividade**. In: Revista de Economia Política, v.22, n.1, (85). São Paulo, jan-mar. 2002, p.79-97.

BEVIR, Mark. **Governança democrática: uma genealogia**. In: Revista de Sociologia e Política, v.19, nº39. Curitiba: UFPR, jun.2011, p.103-114.

BIRKLAND, Thomas A. **Agenda Setting in Public Policy**. In: Handbook of Public Policy Analysis, ed. Frank Fischer, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney. London: Taylor and Francis, 2007, p.63-78.

BORBA, Julian. **Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação**. In: PIRES, R. (Org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p.137-149.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Paz e Terra, São Paulo, 2016

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. **Gestão Pública no Brasil: as inovações configuram um novo modelo?**. In: XX Congresso Internacional del CLAD-2015, Lima, 2015.

CHEIBUB, Zairo. **Diplomacia e construção institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, 28(1), 1990, pp. 113-131.



CORTES, Soraya Vargas. **As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros.** In: PIRES, R. (Org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p.137-149.

DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários.** In: Contexto Internacional, vol. 34, n.1. Rio de Janeiro: PUC-Rio, jan./jun. 2012, p. 311-355.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social.** In: RAE - revista de administração de empresas, v.45, n.1, 2005, p.36-49.

FALCÃO-MARTINS, Humberto. **Governança colaborativa na prática: Desafios das parcerias com organizações sociais no Brasil.** In: Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa, vol.15, n.1, 2016, pp.17-30. Disponível em:<http://www.scielo.mec.pt/pdf/rpbg/v15n1/v15n1a03.pdf>.

FALCÃO-MARTINS, Humberto; MARINI, Caio. **Governança pública contemporânea - uma tentativa de dissecação conceitual.** In: Revista do TCU, ano 46, n.130, mai./ago. 2014, p.42-53.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. **Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo.** In: PIRES, R. (Org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p.125-135.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeirados. **Transparência e controle social na administração pública.** In: Temas de Administração Pública, v. 8, n. 1. São Paulo: UNESP, 2013. Disponível em: <http://seer.fclar.uesp.br/temasadm/article/view/6327>.

FUKUYAMA, Francis. **What is governance?** In: Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, vol.26, n.3. WileyPeriodicals, jul. 2013, p.347-368.

FUNAG - Fundação Alexandre Gusmão. **Brasileiros no mundo. Diretório das comunidades de brasileiros no exterior.** Brasília. Fundação Alexandre Gusmão, 2009.

FIRMEZA, George Torquato. **Brasileiros no Exterior.** Brasília: FUNAG, 2007.

GIOVANNI, Geraldo di. **As Estruturas Elementares das Políticas Públicas**. In: Cadernos de Pesquisa, n. 82, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP. Campinas: Unicamp, 2009.

GRADILONE, Eduardo. **A política consular e de apoio a brasileiros como fator de credibilidade e afirmação externa do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/CAD/SGEB%20%20Palestra%20SGEB%20na%20CNPEPI-FUNAG%202010.pdf>.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública, Seus Ciclos e Subsistemas**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures**. In: Regulation & Governance, vol. 10. Wiley Periodicals, mai. 2015, p.1-13.

LAFER, Celso. **Novas dimensões da política externa brasileira**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.1, n. 3. São Paulo: ANPOCS, edição digital, fevereiro de 1987.

MACEDO, Danilo. **Maior desafio é reconhecer setor externo como política pública**. In: Portal EBC, Brasília, 2014. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2014-09/maior-desafio-da-politica-externa-e-ser-reconhecida-como-politica>.

MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias**. In: Revista de Administração Pública, v.42, n.3, 2008, p.551-579.

MILANI, Carlos R. S., PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública**. In: Contexto Internacional, vol. 35, n. 1. Rio de Janeiro: PUC-Rio, jan/jun 2013, p.11-41.

MONTEIRO, Leonardo Carvalho. **Serviço Consular Brasileiro: A grande transformação do final do século XX e sua Reorganização como exemplo bem-sucedido de Modernização do MRE**. LVII Curso de Altos Estudos (tese), mimeo. Brasília: Instituto Rio Branco, 2012.

MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as Nações: a Luta pela Guerra e pela Paz**. Brasília: Editora UnB, 2003.

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2012-2015 do Governo Federal. **Agenda Transversal da População LGBT**. Disponível em: <http://ppamaisbrasil.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/agendas-transversais/programas.xhtml?agenda=7>.

MPOG– Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2012-2015 do Governo Federal. **Sumário Executivo**. Disponível em: <http://ppamaisbrasil.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/agendas-transversais/programas.xhtml?agenda=7>,

MRE- Ministério das Relações Exteriores. **Ata Consolidada de Reivindicações das Comunidades Brasileiras e Prestação de Contas**. 2011. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/BRMundo/pt-br/file/Ata%20Consolidada%20Presta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Contas%2013%20de%20maio%20de%202011.pdf>.

MRE - Ministério das Relações Exteriores. I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira. **Documentos de Base**. 2015. Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/temas-sociais/noticias/i-conferencia-sobre-questoes-de-genero-na-imigracao-brasileira>.

MRE - Ministério das Relações Exteriores. IV Conferência Brasileiros no Mundo. **Ata da Mesa Temática 1**. 2013. Disponível em: [http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/noticias/copy\\_of\\_informe-mre-no-32/iv-conferencia-brasileiros-no-mundo](http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/noticias/copy_of_informe-mre-no-32/iv-conferencia-brasileiros-no-mundo).

MRE - Ministério das Relações Exteriores. Documentos Finais da V Conferência Brasileiros no Mundo. **Planos de Ação Emanados das Mesas Temáticas**. 2016. Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/noticias/v-conferencia-brasileiros-no-mundo-1/documentos-finais-da-v-cbm>.

NICOLAU, Jairo. **Breve roteiro para redação de um projeto de pesquisa**. In: Revista Estudos Políticos, n.6, v.1, 2013, p.345-353.

OLIVEIRA, Henrique A. **A Política Externa Brasileira: a ciência e tecnologia nos esforços de industrialização**. In: Cadernos de Relações Internacionais, n.9. Brasília: Universidade de Brasília, outubro de 1994.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. **Política Externa como Política Pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o Governo Lula**. In: Revista Política Hoje, vol.19, n. 1. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2010, p. 187-221.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo? um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. In: Texto para discussão, n.1707. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

POGREBINSCHI, Thamy. **Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários**. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Org.) Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. 1. ed. Brasília: IPEA, 2013, p.243-277.

POGREBINSCHI, Thamy.; SAMUELS, David J. **Can Participation Shape National Politics? An empirical answer for a theoretical question**. In: Annual Meeting of the American Political Science, New Orleans, 2012. Disponível em:[https://www.researchgate.net/publication/256024864\\_Can\\_Participation\\_Shape\\_National\\_Politics\\_An\\_Empirical\\_Answer\\_for\\_a\\_Theoretical\\_Question](https://www.researchgate.net/publication/256024864_Can_Participation_Shape_National_Politics_An_Empirical_Answer_for_a_Theoretical_Question).

RAYNER, Jeremy; HOWLETT, Michael. **Conclusion: Governance arrangements and policy capacity for policy integration**. In: Policy and Society, nº 28, vol.2, 2009, p.165-172. Disponível em: <http://www.sfu.ca/~howlett/documents/Rayner%20and%20Howlett%20%202009%20%20Conclusion%20Governance%20arrangements%20and%20policy%20cap.pdf>.

REIS, Rossana Rocha. **A política do Brasil para as migrações internacionais**. In: Contexto int. vol.33 n.1. Rio de Janeiro jan./jun. 2011, p.47-69. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292011000100003>.

RIBEIRO, Renato Janine. **Representação**. In: GIOVANNI, Geraldo di.; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs). Dicionário de Políticas Públicas.2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2015, p.881-884.

ROTBURG, Robert. **Good governance means performance and results**. In: Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions, vol.27, nº3. WileyPeriodicals, jul.2014, p.511-518.

SANCHEZ, Michelle Ratton; SILVA, Elaine C. G. Da; CARDOSO, Evorah L.; SPÉCIE, Priscila. **Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)**. In: Revista de Sociologia e Política, n.27. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, nov. 2006, p.127-143.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**. In: Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 23, n. 56, dez. 2015, p.03-19.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete, (orgs). Políticas Públicas: Coletânea - Volume 1. Brasília: ENAP, 2006, p.21-42.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. 1. ed., Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed., Cengage Learning, 2013.

SELA, Vilma Meurer. **A atuação dos atores no processo de formação da agenda de inclusão financeira no Brasil**. Tese. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: FGV/EASP, 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18372/Tese%20Vilma%20Meurer%20Sela%20Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

SILVA, Danielle Costa da. **Política Externa é Política Pública: reflexões sobre a política externa brasileira**. In: Revista NEIBA, vol. IV, n.1. Rio de Janeiro: UERJ, ago. 201, p.13-23.

SOUZA. Pedro Ponte e. **A Política Externa como Política Pública? Diálogos entre estudos políticos e estudos internacionais**. In: Revista Eletrônica de Ciência Política, vol.5, n.2. Curitiba: UFPR, 2014.

SOUZA, Roberta Messiane Gonçalves. **Formulação da agenda de políticas públicas de combate à pobreza no governo brasileiro**. Tese. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Porto Alegre: UFRGS, 2016. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/156321/001015732.pdf?sequence=1>.

SUBIRATS, Joan. **Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete, (orgs). **Políticas Públicas: Coletânea - Volume 1**. Brasília: ENAP, 2006, p.99-218.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. **A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo**. In: PIRES, R. (Org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p.171-186.

TIBAU, Victor. **Política externa como Política Pública: primeiras aproximações a partir do caso brasileiro**. In: Brasil no mundo: contribuições para política externa brasileira, 2014. Disponível em: <http://brasilnomundo.org.br/analises-e-opinioao/politica-externa-como-politica-publica-primeiras-aproximacoes-a-partir-do-caso-brasileiro/#.WT2fOBPysWo>.

TUDE, João Martins, FERRO, Daniel dos Santos, SANTANA, Fábio Pablo. **Políticas Públicas**. Edição digital, IESDE, 2011.

USHIJIMA, Fernanda Rais. **A política externa brasileira para os emigrantes e seus descendentes**. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade

de Filosofia e Ciências de Marília, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/88824>.

VAZ, Alexander Cambraia N. **Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em instituições participativas**. In: Revista Brasileira de Ciência Política, n.10. Brasília, abr.2013, p.63-106.

VAZ, Alexander C. N. **Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas**. In: Opinião Pública, vol.17, nº 1. Campinas, jun. 2011, pp.163-205. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762011000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762011000100006).

WAISBICH, Laura Trajber; CETRA, Raísa e MARCHESINI, Joara. **The Transparency Frontier in Brazilian Foreign Policy**. In: Contexto Internacional, vol. 39, n.1. Rio de Janeiro: PUC-Rio, jan./abr. 2017, p. 179-200.

WAMPLER, Brian. **Instituições participativas como "enxertos" na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias**. In: PIRES, R. (Org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p.151-158.

WAMPLER, Brian. **Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas?**. In: PIRES, R. (Org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p.43-51.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts, and controversies**. In: ZAHARIADIS, Nikolaos (ed.) Handbook of Public Policy Agenda Setting. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, p.1-11.

## ANEXO I

Quadro A**Resultado quantitativo da pesquisa no sistema Intradocs por assunto e ano**

Quantidade de documentos com alguma menção a termo relativo à questão LGBT distribuídos por ano e por descritor de assunto.

| <b>ASSUNTO (segundo-descriptor)</b>                 | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>TOTAL DE EXPEDIENTES</b> | <b>NATUREZA DO ASSUNTO</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------|----------------------------|
| Direitos humanos                                    | 23          | 39          | 4           | 4           | 17          | 23          | 42          | 24          | 34          | 59          | 113         | 133         | 45          | 560                         | político                   |
| Assistência consular                                | 1           | 1           | 5           | 2           | 1           | 5           | 1           | 10          | 14          | 9           | 18          | 50          | 43          | 160                         | consular                   |
| Comunidades brasileiras no exterior                 | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 3           | -           | -           | 3           | 17          | 5           | 28                          | consular                   |
| Política internacional e política externa bilateral | 2           | 6           | 3           | -           | -           | 1           | -           | 1           | 2           | 5           | 4           | -           | -           | 24                          | político                   |
| Política interna                                    | 1           | -           | 1           | 2           | 1           | -           | -           | -           | 2           | 5           | 5           | 3           | 3           | 23                          | político                   |
| Temas sociais                                       | -           | -           | -           | -           | 2           | -           | -           | -           | 2           | 2           | 4           | 5           | 1           | 16                          | político                   |
| Política em blocos e organismos multilaterais       | -           | 2           | 2           | -           | 1           | -           | -           | 1           | 2           | 3           | 4           | 1           | -           | 16                          | político                   |
| Vistos e imigração                                  | -           | -           | -           | 1           | -           | 1           | -           | -           | 3           | 3           | 4           | -           | -           | 12                          | consular                   |
| Imunidades e privilégios                            | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 3           | 3           | 1           | -           | -           | 2           | 9                           | político                   |
| Política em blocos e organismos regionais           | -           | -           | -           | -           | -           | 1           | -           | -           | 3           | 4           | -           | -           | -           | 8                           | político                   |

| <b>ASSUNTO (segundo-<br/>descritor)</b>             | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>TOTAL DE<br/>EXPEDIENTES</b> | <b>NATUREZA<br/>DO ASSUN-<br/>TO</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| Publicações   | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 3           | -           | -           | 2           | -           | 5                               | outros                               |
| Difusão e cooperação<br>artístico-cultural          | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 1           | 1           | -           | 2           | -           | 4                               | outros                               |
| Cooperação científica e<br>tecnológica bilateral    | -           | -           | -           | 1           | -           | -           | -           | 3           | -           | -           | -           | -           | -           | 4                               | outros                               |
| Cooperação educacional<br>e esportiva               | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 1           | -           | 1           | -           | 2                               | outros                               |
| Refúgio   | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 2           | 2                               | outros                               |
| Casos de justiça<br>tramitados com outros<br>países | -           | -           | 1           | -           | -           | -           | -           | 1           | -           | -           | -           | -           | -           | 2                               | outros                               |
| Assuntos parlamentares                              | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 2           | -           | -           | 2                               | político                             |
| Política de relações fe-<br>derativas               | -           | -           | -           | -           | -           | 1           | -           | -           | -           | -           | -           | 1           | -           | 2                               | político                             |
| Promoção comercial                                  | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 1           | -           | -           | -           | 1                               | outros                               |
| Viagens e visitas oficiais                          | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 1           | -           | -           | 1                               | político                             |
| Maço básico de país ou<br>de assunto                | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 1           | -           | -           | -           | 1                               | outros                               |
| Cooperação científica e<br>tecnológica multilateral | -           | -           | -           | 1           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 1                               | outros                               |
| Assuntos de pessoal                                 | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 1           | -           | -           | -           | 1                               | outros                               |
| Assistência e pro-<br>teção social                  | 1           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 1                               | outros                               |



**Tabela consolidada da quantidade de expedientes por natureza do tratamento dado ao assunto por ano:**

|      | Tratamentopolítico | Tratamento consular | Outrostratamentos |
|------|--------------------|---------------------|-------------------|
| 2003 | 26                 | 1                   | 1                 |
| 2004 | 47                 | 1                   | 0                 |
| 2005 | 10                 | 5                   | 1                 |
| 2006 | 6                  | 3                   | 2                 |
| 2007 | 21                 | 1                   | 0                 |
| 2008 | 26                 | 6                   | 0                 |
| 2009 | 42                 | 1                   | 0                 |
| 2010 | 29                 | 13                  | 4                 |
| 2011 | 48                 | 17                  | 4                 |
| 2012 | 79                 | 12                  | 5                 |
| 2013 | 133                | 25                  | 0                 |
| 2014 | 143                | 67                  | 5                 |
| 2015 | 51                 | 48                  | 2                 |

## ANEXO II

### Quadro B

Análise qualitativa dos resultados obtidos na pesquisa, pelo sistema “Intradocs” da forma com que o tema LGBT foi tratado entre 2003 e 2015 nas comunicações telegráficas do Itamaraty.

|                       |   |   |
|-----------------------|---|---|
| <b>Temaspolíticos</b> | - Defesa dos direitos humanos das pessoas LGBT no sistema das Nações Unidas (sede d ONU em Nova York e Comissão/Conselho de Direitos Humanos em Genebra) (relatos). | Assunto foi objeto de expedientes em todo o período pesquisado (anos de 2003 a 2015). |
|                       | - Acompanhamento do tratamento dado por outros países à questão dos direitos das pessoas LGBT na sua política externa (relatos).                                    | Assunto foi objeto de expedientes em todo o período pesquisado, exceto 2006.          |
|                       | - Acompanhamento do tratamento da questão de direitos da comunidade LGBT em outros organismos multilaterais que não as Nações Unidas (relatos).                     | Assunto objeto de expedientes nos anos de 2003, 2004 e de 2009 a 2015.                |
|                       | - Acompanhamento do tratamento dado por outros países à questão dos direitos das pessoas LGBT na sua política interna (relatos).                                    | Assunto foi objeto de expedientes em todo o período pesquisado, exceto 2004 e 2008.   |
|                       | - Acompanhamento das repercussões internacionais do tratamento dado pelo Brasil à questão dos direitos de seus cidadãos LGBT (relatos).                             | Assunto foi objeto de expedientes em todo o período pesquisado, exceto 2011 e 2012.   |
|                       | - Relato do apoio dado a ONGs   | Assunto foi objeto de-  |

|                        |   |  |
|------------------------|---|--|
|                        | brasileiras (em especial a ABGLT) para inserção destas no âmbito multilateral e reforço de sua capacidade em defender, nesse nível, os direitos LGBT (incluindo gestões bilaterais e prestação de informações). | expedientes nos anos de 2008 e 2009.                             |
|                        | - Relato do apoio diplomático dado a organizações da sociedade civil estrangeiras para a defesa da causa LGBT em outros países (por exemplo, a Associação Búlgara de GLT, na Bulgária).                         | Assunto foi objeto de expedientes no ano de 2009.                |
|                        | - Relato de medidas tomadas para organizar seminários regionais sobre a questão LGBT e prestação de informações sobre tais seminários.  | Assunto foi objeto de expedientes no ano de 2013.                |
| <b>Temasconsulares</b> | - Relato sobre expulsão de travestis e informação a respeito de medidas adotadas para assistir essa população (notadamente gestões junto a autoridades locais).   | Assunto foi objeto de expedientes nos anos de 2004, 2010 e 2012. |
|                        | - Informação sobre concessão de visto para pessoa LGBT (por exemplo, companheiro homoafetivo) ou para pessoa vinculada à causa LGBT (por exemplo, participante de evento sobre o tema).                         | Assunto foi objeto de expedientes nos anos de 2006, 2011 e 2013. |
|                        | - Relato de visita feita a preso de orientação sexual homossexual detido por imigração ilegal.  | Assunto foi objeto de expedientes no ano de 2005.                |
|                        | - Relato de assistência jurídica  | Assunto foi objeto de  |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | prestada a brasileiro preso por acusação de pedofilia em relação homossexual com menor.   | expedientes no ano de 2008.                                      |
|  | - Relato de assistência psicossocial prestada à família quanto ao traslado de corpo de cidadão brasileiro LGBT falecido no exterior.  | Assunto foi objeto de expedientes no ano de 2008.                |
|  | - Relato de gestões junto a autoridades locais, solicitando tratamento não-discriminatório por parte de agentes penitenciários de presos brasileiros de orientação sexual homossexual.    | Assunto foi objeto de expedientes nos anos de 2010, 2013 e 2015. |
|  | - Relato de assistência jurídica e psicossocial prestada a emigrado brasileiro LGBT, que alegava ter sofrido abusos por cidadão estrangeiro em razão de sua orientação sexual.            | Assunto foi objeto de expedientes no ano de 2010.                |
|  | - Relato de gestões junto a autoridades policiais locais, propondo medidas de cooperação no combate ao tráfico de pessoas no âmbito da comunidade LGBT emigrada.                          | Assunto foi objeto de expedientes no ano de 2010.                |
|  | - Relato de realização de palestras/eventos de divulgação e informação, sobre diversidade e saúde sexual na diáspora LGBT e relato de participação de agentes consulares em tais eventos. | Assunto foi objeto de expedientes nos anos de 2010, 2011 e 2013. |
|  | - Informação a respeito da divulgação, no link "Alertas a viajantes"  | Assunto foi objeto de expedientes nos anos                       |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | do Portal Consular, de avisos sobre homofobia e riscos a viajantes e emigrantes LGBT em determinados países estrangeiros.  | de 2010 e 2012 a 2015.                                     |
|  | - Relato de consultas e providências tomadas quanto a atos notariais envolvendo uniões homoafetivas no exterior e/ou adoção por casais homoafetivos (registro de certidões, emissão de procurações, e outros). | Assunto foi objeto de expedientes nos anos de 2011 a 2015. |
|  | - Solicitação e/ou relato de providências acerca da divulgação, em <i>site</i> eletrônico, de informações sobre celebração de casamentos homoafetivos.   | Assunto foi objeto de expedientes no ano de 2015.          |
|  | - Solicitação de envio de recursos financeiros, para custear advogado para assistir emigrado LGBT, que afirmava ter sido vítima de agressão homofóbica por autoridade policial estrangeira.                    | Assunto foi objeto de expedientes no ano de 2012.          |
|  | - Relato sobre acompanhamento, por agentes consulares, de caso de emigrado LGBT detido no exterior e em vias de deportação (com finalidade meramente informativa das autoridades brasileiras).                 | Assunto foi objeto de expedientes no ano de 2012.          |
|  | - Envio de subsídios para eventos envolvendo a temática LGBT (principalmente a I Conferência sobre Questões de Gênero) e prestação de informações e escla-   | Assunto foi objeto de expedientes nos anos de 2013 a 2015. |

|                     |   |  |
|---------------------|---|--|
|                     | recimentos sobre esses eventos.   |  |
|                     | - Relato de assistência jurídica (orientação) prestada a interessado em sucessão de emigrado LGBT falecido no exterior.   | Assunto foi objeto de expedientes no ano de 2014.                      |
|                     | - Relato de reuniões de Conselhos de Cidadãos, em que foi tratado algum tema afeto à comunidade LGBT emigrada.  | Assunto foi objeto de expedientes no ano de 2014.                      |
| <b>Outros temas</b> | - Relato sobre tratativas para cooperação esportiva com vistas a organizar, no Rio de Janeiro, jogos voltados a promover o combate à discriminação por orientação sexual (“World Outgames 2009”).                                       | Assunto foi objeto de expedientes no ano de 2008.                      |
|                     | - Relato sobre tratativas para cooperação técnica com governos estrangeiros, na área de políticas sociais para promoção e defesa de direitos LGBT, a partir do compartilhamento de programas brasileiros como o “Brasil sem homofobia”. | Assunto foi objeto de expedientes nos anos de 2010 e 2011.             |
|                     | - Acompanhamento da questão da concessão de privilégios e imunidades, para companheiros homoafetivos de membros do corpo diplomático.   | Assunto foi objeto de expedientes nos anos de 2010, 2012 e 2015.       |
|                     | - Envio de artigo sobre o panorama das questões de gênero e orientação sexual noutros países a ser publicado no periódico brasileiro “Mundo Afora”.   | Assunto foi objeto de expedientes nos anos de 2011, 2013, 2014 e 2015. |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | - Promoção de eventos culturais como festivais de cinema abordando a temática LGBT.  | Assunto foi objeto de expedientes nos anos de 2012 e 2015.       |
|  | - Relato sobre tratativas para cooperação técnica com governos estrangeiros, na área de políticas de saúde sexual e gênero a partir do compartilhamento de programas brasileiros, como o de combate ao HIV/AIDS. | Assunto foi objeto de expedientes nos anos de 2006, 2011 e 2012. |

## ANEXO III

### Quadro C

Análise qualitativa dos resultados das Instituições Participativas do Decreto 7.214, obtidas a partir dos seus documentos constitutivos, enfocando os aportes específicos, que trouxeram em termos de proteção, assistência e inserção sociais da diáspora LGBT.

| Instituição Participativa                             | Aporte específico para a questão do emigrante LGBT   |
|---|--|
| Ata Consolidada (I, II e III CBM – 2008, 2009 e 2010) | <p>- Os temas da proteção dos direitos dos LGBT e o combate à homofobia constam do sétimo capítulo da Ata Consolidada - <b>Assistência Social e Direitos Humanos</b>.</p> <p>- Essas questões aparecem nas ações propostas abaixo, desenhadas para responder às seguintes duas demandas e constantes da referida Ata:</p> <p>(i) <u>Disseminação de informações na área de assistência social e direitos humanos</u> – ações:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mapear e divulgar programas de governos estrangeiros e instituições privadas (incluindo as que reúnem representantes da diáspora brasileira) que prestem apoio a grupos vulneráveis de imigrantes, com especial atenção para questões de gênero e sexualidade;</li> <li>2. Realizar campanhas de divulgação que combatam a estigmatização ou discriminação dos imigrantes estrangeiros, especificamente no caso das populações LGBT brasileiras emigradas, visando inclusive a servir de projeto-piloto de articulação mais ampla e densa entre a Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, a Secretaria de Direitos Humanos e o MRE; e</li> <li>3. Realizar campanha de combate à homofobia e assistência aos emigrados LGBT reunindo a Secretaria de Di-</li> </ol> |



|  |   |
|--|---|
|  | <p>reitos Humanos, Secretaria de Políticas para as Mulheres e o MRE para dar treinamento consular e de associações que prestem apoio a esses grupos vulneráveis, incluindo a elaboração de uma cartilha.</p> <p>(ii) <u>Expansão da rede de apoio social no exterior e aos retornados</u> – ações:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incentivar (estímulo ao associativismo) e apoiar (treinamento e capacitação) as associações existentes no exterior que prestem apoio a grupos vulneráveis de imigrantes, com especial atenção para questões de gênero e sexualidade; e</li> <li>2. Negociar junto a Governos estrangeiros a possibilidade de que redes de apoio social a grupos vulneráveis de imigrantes, com especial atenção para questões de gênero e sexualidade sejam expandidas por meio de redes e parcerias com ONGs e órgãos públicos como a Secretaria de Políticas para as Mulheres, o Ministério da Justiça e o MRE.</li> </ol> |
| <p>IV CBM<br/>(2013)</p>   | <p>- Houve apenas um incremento aos pontos que já constavam da Ata Consolidada das três conferências anteriores. O terceiro item do tema “Questões de Gênero e Sexualidade”, componente da Ata da Mesa Temática 1, propõe a realização de “campanha de esclarecimento sobre combate à violência e exploração junto às populações LGBT no exterior, em especial aos profissionais do sexo”. Tal proposta foi incorporada nesses exatos termos ao Plano de Ação da IV CBM e o tópico foi incluído na pauta da I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira, realizada em junho de 2015.</p>   |
| <p>I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira<br/>(2015)</p> | <p>- O tema da proteção da comunidade LGBT consta de diversas contribuições recebidas das comunidades brasileiras no exterior e dos postos com serviços consulares que compuseram os “Documento de Base” sobre os quais</p>   |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>a Conferência foi estruturada. Abordam explicitamente o assunto os subsídios enviados por Conselhos de Cidadãos dos seguintes países: Alemanha, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Estados Unidos, Canadá, Emirados Árabes Unidos e Japão.</p> <p>- A situação da emigração LGBT foi objeto de uma mesa específica, de número 5, que reuniu representantes de Conselhos de Cidadãos de várias localidades do mundo, da Secretaria de Direitos Humanos (Coordenação Geral de Promoção dos Direitos LGBT), da Secretaria de Políticas para as Mulheres, da Defensoria Pública da União e do Itamaraty. As seguintes linhas de ação foram propostas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conselho de Cidadãos de Victoria: disponibilizar profissional da área de saúde mental para prestar apoio e suporte às comunidades LGBTI brasileiras em locais de maior concentração.</li> <li>2. Conselho de Cidadãos de Paris: orientar a rede consular para que adote o uso do "nome social" nos atendimentos a transexuais brasileiros.</li> <li>3. Conselho de Cidadania de Zurique: organizar módulos de capacitação para agentes consulares, sensibilizando-os, entre outros temas, a prestar atendimento especial ao grupo LGBT.</li> <li>3. Conselho de Cidadãos de Madri: elaborar projeto regional para educação no exterior das famílias com integrantes pertencentes aos grupos LGBT.</li> <li>4. Conselho de Cidadania de Barcelona: educar agentes penitenciários por meio de projetos como o "Operação Libélula" para que deem tratamento adequado aos detentos pertencentes ao grupo LGBT.</li> </ol> |
|  | <p>- Ficaram consignados, na Ata da Mesa que tratou da temática "Questões de Gênero e Sexualidade", dois pontos</p>   |

|                 |  |
|-----------------|--|
| V CBM<br>(2016) | <p>específicos, que se somaram às disposições emanadas das outras quatro conferências e compuseram parte do Plano de Ação desta V CBM:</p> <ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="608 398 1449 712">1. Elaboração de cartilhas e vídeos informativos sobre violência doméstica contra mulheres e pessoas LGBT, aproveitando peças informativas existentes sobre o assunto, como a Cartilha do Conselho de Cidadãos de Oslo, e fundindo outras cartilhas de outros conselhos que também tratem do tema (<i>item 9 do Plano de Ação</i>); e</li><li data-bbox="608 725 1449 929">2. Criação de grupos específicos dentro dos Conselhos de Cidadãos para tratar exclusivamente dos problemas que afligem mulheres e emigrados LGBT (<i>item 13 do Plano de Ação</i>).</li></ol> |
|-----------------|--|

## ANEXO IV

**LISTAGEM DAS CIRCULARES TELEGRÁFICAS OBTIDAS NA PESQUISA EMPÍRICA DOS EXPEDIENTES PRODUZIDOS ENTRE OS ANOS DE 2003 E 2015**

| <b>Número e data da Circular Telegráfica</b> | <b>Assunto (segundo o Descritor)</b> | <b>Breve resumo do conteúdo</b>   |
|--|--------------------------------------|---|
| CIT 89391, de 13/03/2013                     | DireitosHumanos                      | Transmite convite para participar de seminário regional sobre orientação sexual e identidade de gênero em Brasília.                       |
| CIT 89573, de 22/03/2013                     | DireitosHumanos                      | Informa o programa do seminário regional sobre orientação sexual e identidade de gênero em Brasília.                                      |
| CIT 89917, de 11/04/2013                     | DireitosHumanos                      | Transmite o currículo do Ministro Paulo de Tarso Vannuchi em que destaca sua atuação na implementação de políticas para a população LGBT. |
| CIT 89935, de 12/04/2013                     | DireitosHumanos                      | Traz a primeira parte do relato do seminário regional sobre orientação sexual e identidade de gênero em Brasília.                         |
| CIT 89944, de 12/04/2013                     | DireitosHumanos                      | Traz a segunda parte do relato do seminário regional sobre orientação sexual e identidade de gênero em Brasília.                          |
| CIT 93054, de 5/12/2013                      | ComunidadesBrasileiras no Exterior   | Transmite a ata e resultados da IV Conferência Brasileiros no Mundo.  |
| CIT 93293, de 8/01/2014                      | DireitosHumanos                      | Relata o Fórum Mundial de Direitos Humanos realizado em Brasília em que foi debatida a questão LGBT.                                      |
| CIT 94985, de 3/07/2014                      | Assistência Consular                 | Encaminhou texto para divulgação em mídias diversas a respeito de tolerância em relação à homossexualidade.                               |
| CIT 98083, de                                | Publicações                          | Agradece os postos que  |

|                          |                                     |  |
|--------------------------|-------------------------------------|--|
| 03/06/2015               |                                     | enviaram artigos para edição da revista Mundo Afora sobre "Políticas de combate à violência e à discriminação contra pessoas LGBT".  |
| CIT 98458, de 08/07/2015 | Assistência Consular                | Instrui os Postos a publicar em suas páginas eletrônicas as normas vigentes sobre casamento homoafetivo.   |
| CIT 98607, de 21/07/2015 | Comunidades Brasileiras no Exterior | Transmite o relatório final da I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira.   |
| CIT 98637, de 24/07/2015 | Comunidades Brasileiras no Exterior | Divulga <i>links</i> em que a gravação da I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira está disponível.  |
| CIT 99906, de 01/12/2015 | Assistência Consular                | Apresenta dados estatísticos e projetos desenvolvidos pela Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior em 2015, em que se menciona atuação em favor da emigração LGBT. |