



Instituições Participativas e *Agenda-Setting* da Política de Assistência Social ao Emigrante Brasileiro LGBT

Participatory Institutions and Agenda-Setting of the Social Assistance Policy for Brazilian LGBT Emigrants

DOI: 10.21530/ci.v15n3.2020.1047

Gustavo Teixeira Chadid¹
Pedro Luiz Costa Cavalcante²

Resumo

Como as instituições participativas influenciam o processo de montagem da agenda da política de assistência e inclusão social de emigrantes LGBT pelo Ministério das Relações Exteriores? Para responder a essa questão, este artigo desenvolve análise de conteúdo com base na documentação oficial do MRE, particularmente expedientes telegráficos produzidos entre 2003 a 2015. Os dados e informações evidenciam que o Decreto 7214/2010 oficializou maior abertura do Ministério das Relações Exteriores não apenas aos emigrados LGBT, mas também às comunidades brasileiras como um todo. Além disso, o artigo demonstra a abertura de uma janela de oportunidade para interferir na montagem da agenda das políticas públicas consulares ocasionado pelo maior engajamento dos emigrantes a partir da criação das Instituições Participativas (IPs), instituídas pela mudança normativa. As análises

Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



- 1 Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil. (gustavot77@hotmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6724-8754>
- 2 Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB); Coordenador de Estudos e Políticas de Estado e Democracia no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, Brasil. (cavalcante.pedro@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7635-695X>.

Artigo submetido em 18/02/2020 e aprovado em 29/07/2020.





empíricas também indicam que a incorporação de maior quantidade e diversidade de atores e temas — introduzidos no processo pelos mecanismos de participação previstos no Decreto, induziu um procedimento de montagem da agenda mais colaborativo, alinhado ao modelo de governança participativa, fundamental para a construção dos consensos necessários.

Palavras-chave: Instituições participativas; Políticas públicas; Montagem da Agenda; Diplomacia Consular; Emigração LGBT.

Abstract

How do participatory institutions influence the agenda-setting process of the assistance and social inclusion policies for LGBT emigrants by the Ministry of Foreign Affairs? To answer this question, this paper employs content analysis based on official MRE documentation, particularly telegraphic expedients produced between 2003 and 2015. Data and information demonstrate that the Decree 7214/2010 made the Ministry of Foreign Affairs not only more open to LGBT emigrants, but also to the Brazilian communities as a whole. In addition, the article demonstrates the opening of a window of opportunity to interfere in the assembly of the consular public policy agenda caused by the greater engagement of emigrants from the institutionalization of Participatory Institutions (IPs), instituted by normative change. Empirical analyzes also indicate the incorporation of a greater quantity and diversity of actors and themes — introduced in the process by the participation mechanisms of the Decree, which induced a more collaborative agenda setting procedure in line with the participatory governance model, fundamental for building necessary consensus.

Keywords: Popular Participation; Public Policy; Agenda-setting; Consular Diplomacy; LGBT Emigration.

Introdução

A política externa trata da defesa do “interesse nacional”, conceito amplo e vago que abrange preocupações diversas (Oliveira 1994), tais 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 1987). Outra dessas preocupações é a proteção de nacionais que migram de um país para outro.

No Brasil, não raramente, há quem possa perceber a política externa como área diferenciada da Administração Pública. Tal percepção advém da distinção





entre dois tipos de política: uma de tipo “maior/alto/grande” e outra de tipo “menor/baixo/pequeno” (Tibau 2014; Macedo 2014). Ao Itamaraty, caberia se ocupar do primeiro tipo de política, não do segundo (Milani e Pinheiro 2013). Em Teoria das Relações Internacionais, por exemplo, Morgenthau (2003) reputava “alta” (*high politics*) a política que tratava de assuntos de segurança e “baixa” (*low politics*), a que se ocupava dos demais temas, especialmente os econômicos.

A aceitação da visão da política externa brasileira como um domínio especial da Administração Pública leva à promoção de sua extrema centralização e concentração nas mãos do Ministério das Relações Exteriores (MRE), resultando em grande insulamento burocrático (Cheibub 1990) e no estímulo à elitização e à excessiva hierarquização do modelo de gestão (De Faria 2012; Waisbich, Cetra e Marchesini 2017).

Uma prova da inadequação em considerar a política externa como vertente separada das demais políticas públicas é a diplomacia 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, transexuais e transgêneros. Uma das formas possíveis de atuação diplomática em favor, não apenas da comunidade LGBT emigrada, mas do conjunto dos nacionais emigrantes, 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 nacionais e internacionais regulam a prestação dos serviços consulares. Dentre eles, destaca-se o Decreto nº 7.214, de 15 de junho de 2010 (Brasil 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).

Nesse contexto, uma relevante questão de pesquisa é como as instituições participativas influenciam o processo de montagem da agenda da política de assistência e inclusão social de emigrantes LGBT pelo Ministério das Relações Exteriores? Para responder a essa pergunta, este trabalho propõe estudar a montagem da agenda (*agenda setting*) consular do Ministério das Relações Exteriores no tocante a esse grupo específico, sob o ângulo da participação





popular, e os desdobramentos desta política na implementação de uma governança participativa no órgão. Para tanto, o trabalho busca descrever a evolução de práticas participativas relacionadas a essa política pública e seus efeitos. A pesquisa concentra-se no período entre 1 de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2015, isto é, um recorte temporal de sete (7) anos antes e seis (6) anos depois da publicação do Decreto.

Do ponto de vista empírico, a pesquisa desenvolve uma análise documental a partir de registros oficiais do Ministério das Relações Exteriores nesse período, particularmente expedientes telegráficos e não-telegráficos (memorandos, notas, avisos, circulares internas, entre outros). A coleta desses documentos foi realizada no acervo arquivístico do órgão. Quanto aos documentos telegráficos, foi usado o sistema Intradocs, ferramenta eletrônica de uso interno do MRE pela qual é possível acessar toda a coleção de expedientes telegráficos.

Além desta introdução, o artigo possui mais três seções principais. A primeira está subdividida em três tópicos: teoria da participação e da governança participativa, a montagem da agenda de políticas públicas e a gênese da política consular de assistência social ao brasileiro LGBT emigrado. Em seguida, a metodologia de pesquisa é detalhada. Na terceira seção, discutem-se os resultados empíricos da investigação documental, considerando os 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. Por fim, apresenta-se a conclusão e perspectivas para uma agenda futura de pesquisa.

Referencial Teórico

Teoria da Participação e da Governança Participativa

No 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 1980, com o final do regime de exceção militar e o processo constituinte de 1988 (Faria e Ribeiro 2011 e Albuquerque 2006). Naquele período, emergiram 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).





Nesse sentido, uma característica essencial do sistema político que emergiu após a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 foi a incorporação jurídica, no topo do ordenamento nacional, do princípio participativo. 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 e Pereira 2005). Avritzer (2008) denominou esses mecanismos de “Instituições Participativas” (IPs), definindo-os como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”.

A literatura que aborda a teoria da participação costuma apresentar uma tipologia das IPs que descreve quatro tipos básicos observáveis na realidade brasileira (Avritzer 2015 e Cortes 2011). Considerando-se o desenho institucional participativo, é possível identificar: 1) IPs cuja participação está estruturada de baixo para cima; 2) IPs cuja participação está montada sobre partilha de poder; 3) IPs estruturadas sobre processo de ratificação; e, 4) IPs de caráter consultivo com “*scaling up*” (Avritzer 2015).

Ainda de acordo com 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, enquanto Planos Diretores Municipais (PDMs) e Conferências Nacionais são representantes, respectivamente, de IPs desenhadas sobre ratificação e de desenho consultivo com “*scaling up*”.

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

A incorporação de práticas participativas em uma governança estimula 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 estão ligadas à tendência de passagem de uma perspectiva técnica e gerencial de governança





para outra mais democrática e popular, isto é, marcada pela participação cidadã (De Paula 2005).

A perspectiva participativa da governança, também chamada cidadã ou popular, é historicamente mais recente, sucedendo ao modelo anterior da *New Public Management* (NPM) e surgindo com a pretensão de aprimorar as práticas administrativas que vinham sendo adotadas até então. É, simultaneamente, uma reação às fragilidades da NPM e uma tentativa de atualizá-la à nova realidade da sociedade em rede do século XXI (Martins e Marini 2014).

A governança participativa é uma resposta às demandas dos cidadãos introduzidas 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 a inovação (Martins e Marini 2014). Para tanto, ao menos no serviço consular, a introdução de IPs sinaliza uma tentativa de mudança, no sentido de favorecer 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, tornando-se mais participativa do que antes.

No que diz respeito à participação popular, 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 7214/2010. Este institucionalizou IPs, do tipo Conselho e Conferência, as quais geram efeitos em todo o ciclo dessa política pública, incluindo a fase da identificação do problema e sua inclusão na agenda, o que será objeto da seção seguinte.

A Montagem da Agenda de Políticas Públicas

O termo agenda, cunhado por Cobb e Elder em 1971, refere-se a um conjunto de preocupações que merecem ser legitimamente consideradas pelas autoridades públicas (Zahariadis 2017). Outra definição muito conhecida é a de Kingdon que conceitua a agenda como uma lista de questões que são objeto de séria consideração pelos agentes governamentais e por membros da sociedade civil a eles associados (Sousa 2016).

Foi o trabalho pioneiro de Cobb e Elder nos anos 1970 que introduziu, pela primeira vez, o conceito de montagem da agenda (*policy agenda-setting*).





Segundo eles, a definição da agenda e o ingresso de temas nela estão diretamente ligados à natureza dos atores envolvidos no processo e ao modo como disputam a atenção dos tomadores de decisão.

O modelo de Múltiplos Fluxos, de Kingdon, e a Teoria do Equilíbrio Pontuado, de Baugartner e Jones, são as contribuições teóricas que mais se destacam na explicação do processo de 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 (e incorporadas) na agenda e outras, não (Birkland 2007).

Sela (2017 *apud* Kingdon 1995) explica que o primeiro fluxo é o dos problemas (*problem stream*), pelo qual um assunto é reconhecido como tal e ganha a atenção dos atores, ingressando na agenda. O segundo fluxo é o das políticas (*policy stream*), que enfoca as alternativas e ideias de soluções disponíveis para os problemas. Já o terceiro e último fluxo é o político (*politics stream*), que leva em conta as coalizões e os processos de barganha entre elas.

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 (1995) sustenta, contudo, que os fluxos podem ocasionalmente convergir e quando isso ocorre, abre-se uma janela de oportunidade (*window of opportunity*) para a mudança da agenda pela inclusão de novas questões (Kingdon 1995).

O modelo de Kingdon costuma ser criticado por fazer a montagem da agenda ater-se excessivamente à eventos imprevisíveis, ignorando a dinâmica de inércia e mudança inerente 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 (Howlett e Ramesh e Perl 2013).

Sousa (2016 *apud* Baumgartner e Jones 1993) explica que períodos em que os temas permanecem muito estáveis (e, por isso, as eventuais mudanças que se verificam acontecem muito lentamente) alternam-se com outros, de ruptura, em que novas questões ascendem e/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.





Em todos os modelos de formação da agenda, o papel dos atores, os fatores humanos com capacidade para influenciar o processo, é central. Estes, por sua vez, não atuam no vácuo, mas sujeitam-se a variáveis simbólicas, 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.

Consideradas as perspectivas teóricas aqui apresentadas e discutidas, há que se analisar os mecanismos pelos quais a participação popular, em especial aquela exercida por meio de instituições participativas, consegue influir na montagem da agenda da política consular de assistência social ao emigrado brasileiro LGBT.

A Política Consular de Assistência Social ao Brasileiro LGBT Emigrado

O sistema consular introduzido pelo Decreto 7214/2010 tem na institucionalização das Conferências Brasileiros no Mundo (CBM) e no Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior (CRBE) seus grandes instrumentos de viabilização da participação popular. Com base na experiência anterior das CBM, o Ministério das Relações Exteriores submeteu, em 2010, a proposta do Decreto, nº 7.214, 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 assisti-los. O Decreto também dispôs sobre o CRBE, órgão de apoio às Conferências e ao próprio Itamaraty, atribuindo-lhe o papel de 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 nºs 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, mas também ganharam status de parâmetro para o estabelecimento dessa política pública.

As Conferências Brasileiros no Mundo (MRE 2011), a I Conferência sobre





Questões de Gênero na Imigração Brasileira (MRE 2015) e a atuação do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior (MRE 2011) tiveram 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 discorrerá mais adiante. Contudo, há que se levar em conta também o contexto da agenda transversal que orientou todas as ações para esse segmento nesse mesmo período.

Destaca-se que tais ações aparecem no bojo de outras políticas com foco na população LGBT que foram gradualmente implementadas entre 2003 e 2015. As ações do Itamaraty para assistir os emigrados LGBT, assim como influenciar a atuação das Conferências Brasileiros no Mundo e do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior, compõem um sistema único de proteção e inserção sociais dessa população, conforme se poderá ver na análise da documentação oficial a respeito do assunto.

Metodologia

Este artigo é resultado de uma pesquisa exploratória e descritiva. A estratégia investigativa aqui empreendida 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 7214/2010. Tal período contempla praticamente toda a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) à frente do Governo Federal brasileiro, isto é, os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e quase toda a presidência de Dilma Rousseff³.

O estudo busca comparar o período pré-Decreto, de 1 de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2009, e o pós-Decreto, de 1 de janeiro de 2010 a 31 de dezembro de 2015, observando, em cada um deles, o comportamento de três variáveis: atores, temas e procedimentos.

3 Estão excluídos apenas os 4 primeiros meses de 2016, os quais podem ser abstraídos se consideradas sua curta duração e a crise política que os marcou, tornando-os muito atípicos. Dilma 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.





A principal ferramenta utilizada neste trabalho é a análise documental, particularmente de fontes primárias de caráter oficial do Ministério das Relações Exteriores. A mais importante fonte dos dados empíricos coletados e analisados é oriunda de documentação oficial do Ministério das Relações Exteriores, particularmente expedientes telegráficos com instruções, solicitação ou liberação de recursos e relatos e balanços de atividades dos consulados brasileiros no mundo; relatórios de atividades consulares, cartilhas e peças informativas, detalhando programas, e projetos e narrando “boas práticas” na área.

No caso dos documentos oficiais não-telegráficos do Itamaraty (memorandos, notas, avisos, circulares internas, entre outros), foi realizada pesquisa presencial no acervo arquivístico do órgão. Quanto aos documentos telegráficos, foi usada a ferramenta Intradocs⁴ sistema eletrônico daquele ministério, pelo qual é possível acessar, pela rede mundial de computadores, toda a coleção de expedientes telegráficos do órgão a partir do ano 2000. Para tanto, foram definidas nele, de maneira totalmente aleatória, sem qualquer juízo de valor e com finalidade puramente amostral, as seguintes palavras como termos de busca: “LGBT”; “homoafetivo”; “orientação sexual”; “diversidade sexual”; “gay”; “lésbica”; “homossexuais”; e, “homofobia”⁵. 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.

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.

Na seção seguinte são apresentados resultados empíricos da investigação documental na base de dados do MRE, considerando os atores, temas e

4 O programa, de uso restrito a servidores do MRE, 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.

5 A escolha desses termos não procurou esgotar o vasto léxico de vocábulos que se relacionam à temática em tela, antes, porém, pautou-se unicamente por um caráter amostral, utilizando-se de expressões de cunho mais amplo e genérico do que os mais específicos e restritivos.





procedimentos que influenciam o modo pelo qual o Itamaraty monta sua agenda consular no caso específico da assistência e inclusão social de nacionais LGBT emigrados.

Resultados e Discussões: A Participação Popular na Montagem da Agenda da Política de Assistência Consular ao Emigrante LGBT à Luz do Decreto 7214/2010

Os termos de busca — “LGBT”; “homoafetivo”; “orientação sexual”; “diversidade sexual”; “gay”; “lésbica”; “homossexuais”; e, “homofobia” — geraram 898 resultados, dos quais 740 telegramas, 145 despachos telegráficos e apenas 13 circulares telegráficas. A maior parte tem natureza ostensiva, 742 documentos ou 82,8% do total, enquanto uma minoria tem caráter sigiloso, 99 reservados e 57 secretos⁶, que correspondem a 10,9% e 6,3% do total, respectivamente.

Por força da Lei de Acesso à Informação (Lei 12527/2011), somente pode ser analisado o conteúdo dos ostensivos. Os reservados e secretos, contudo, podem ser considerados para efeitos meramente estatísticos, desde que seu conteúdo não seja revelado. O quadro 1, abaixo, apresenta a distribuição de expedientes ostensivos ao longo do período estudado:

Quadro 1. Quantidade de Expedientes Ostensivos com Termos Relativos à Temática LGBT, 2003-2015

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nº Expedientes	21	28	10	11	20	27	43	46	69	62	137	176	92

Fonte: Elaborado pelo autor 2017.

Um meio analítico de entender o real impacto da participação popular introduzida pelo Decreto 7214/2010 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 (caso dos

⁶ 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 anos. 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.

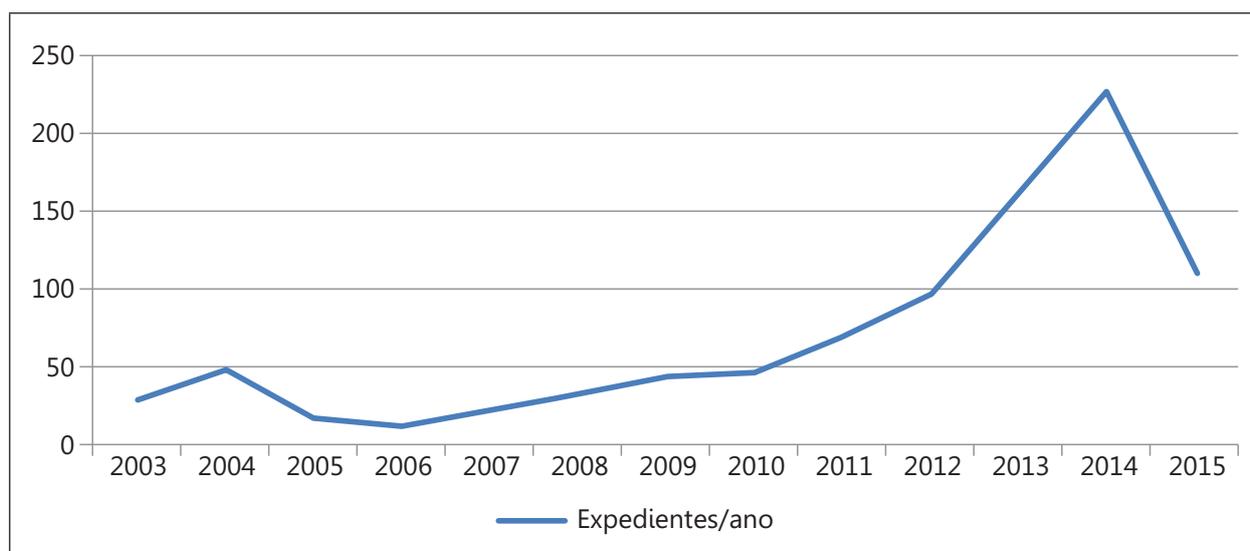




números acima), quanto os qualitativos (que serão apresentados posteriormente), segundo o momento a que pertencem, antes do Decreto (2003-2009), ou depois dele (2010-2015), cotejando esses dados entre si e com indicadores gerais de todo o período 2003-2015.

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, foram 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. Os dados relacionados à evolução do total de expedientes telegráficos enviados e recebidos pelo MRE podem ser visualizados no gráfico abaixo:

Gráfico 1. Evolução do Total de Expedientes Telegráficos Enviados e Recebidos pelo MRE Relativos à Temática LGBT, 2003-2015



Fonte: Elaborado pelo autor 2017.

Essa evolução no número 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 7214/2010 e o aumento da atenção do órgão à questão da população 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 2014, e quedas, como entre 2005 e 2007 e no ano 2015, a aceleração na tendência ascendente, a partir de 2010, confirma o aumento da atenção do órgão à questão. Nesse sentido,





o acentuado desvio para baixo na curva do gráfico 1 no ano de 2015, deve ser atribuído a um crescimento considerável 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.

Em 2013, intensificou-se fortemente a 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), assim como junto à Organização dos Estados Americanos (OEA), onde conseguiu aprovar uma resolução sobre orientação sexual, identidade e expressão de gênero a partir de proposta própria. Além disso, naquele mesmo ano foi realizado em Brasília um seminário regional sobre orientação sexual e identidade de gênero.

No que se refere ao ano de 2014, pode-se destacar a participação brasileira na III Conferência Global de Doadores sobre Direitos Humanos de Pessoas LGBT em Washington, assim como 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. Ressalta-se ainda 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, além da organização 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.

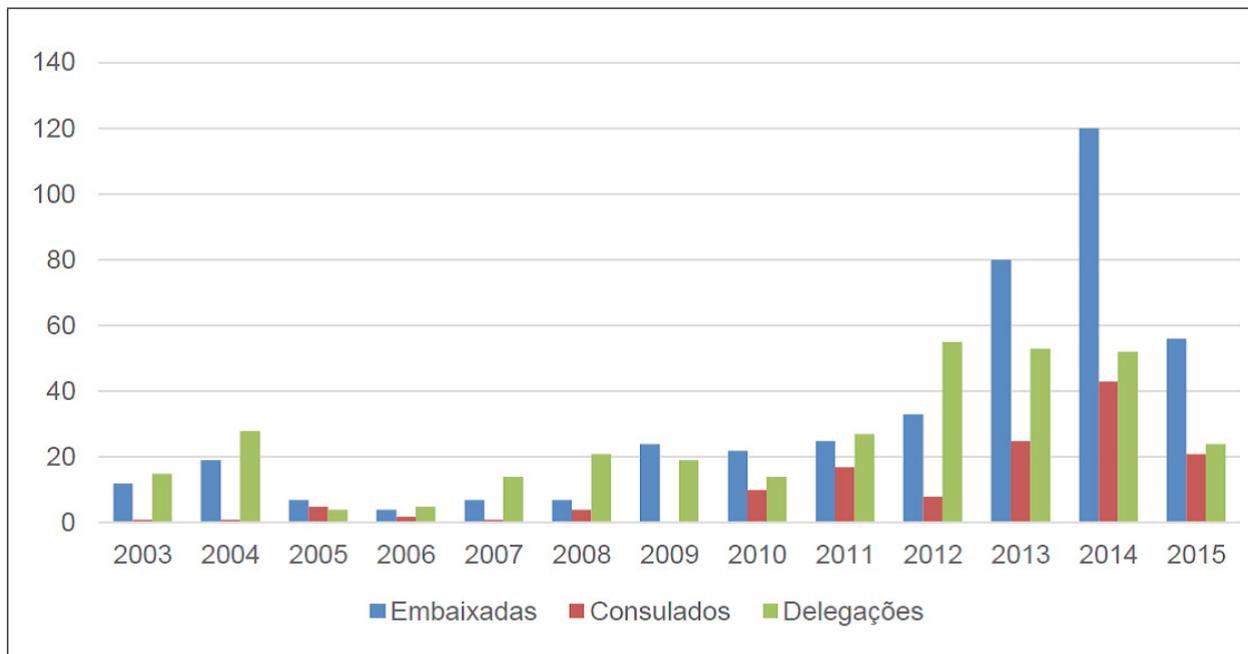
Tal cenário, atipicamente ativo da política externa multilateral nesses dois anos, refletiu-se no total das comunicações do Itamaraty. Houve um crescimento de 120% no número de expedientes de 2013 em relação a 2012 e de 184% no montante de 2014 em relação a 2012, o que representa um incremento de 28,5% 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 com 416 documentos, seguidas pelas Delegações junto a organismos internacionais que tiveram 331 documentos e pelos Consulados brasileiros com 138. Os dados podem ser visualizados no gráfico 2 a seguir:





Gráfico 2. Distribuição por Tipo de Missão Diplomática dos Expedientes Telegráficos do MRE Relativos à Temática LGBT, 2003-2015



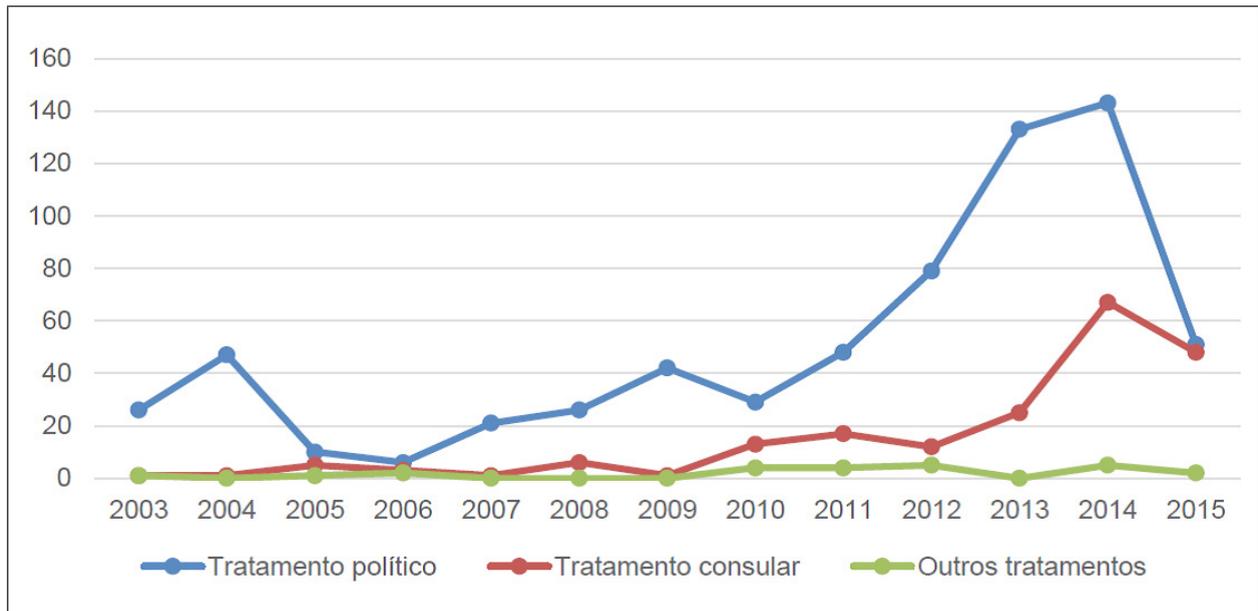
Fonte: Elaborado pelo autor 2017.

Do ponto de vista geográfico, 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, que tiveram 44 documentos, América Latina com 145 documentos e Ásia, Oriente Médio e Oceania que, juntos, perfizeram um total de 92 documentos.

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 (como econômicos, culturais e sociais).

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 três naturezas da abordagem do assunto, antes e depois da publicação do Decreto 7214/2010. É perceptível a mesma correlação positiva desta com um ganho relativo de destaque da abordagem consular, relativamente às demais abordagens dadas, especialmente após 2010, conforme evidenciado no gráfico 3:

Gráfico 3. Evolução da Forma com que a Temática LGBT é Tratada nas Comunicações Telegráficas do MRE, 2003-2015



Fonte: Elaborado pelo autor 2017.

O comparativo entre os totais contabilizados em cada tipo de abordagem demonstra inflexão na direção de um ganho de importância relativa da abordagem consular, após a publicação do Decreto. 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. Os dados constam no quadro abaixo:

Quadro 2. Crescimento no Número de Expedientes por Forma de Abordagem da Temática LGBT Pré e Pós Decreto 7214/2010

Forma de Abordagem da Temática LGBT	Período Pré-Decreto 2003-2009	Período Pós-Decreto 2010-2015	Crescimento na Comparação Entre os Períodos Pré e Pós-Decreto
Assunto político	185 expedientes (88%)	483 expedientes (70,5%)	260%
Assunto consular	22 expedientes (10%)	182 expedientes (26,5%)	827%
Outros	4 expedientes (2%)	20 expedientes (3%)	500%

Fonte: Elaborado pelo autor 2017.

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.





Observando-se apenas o período anterior à publicação do Decreto, 2003 a 2009, tem-se uma média de cerca de 25 documentos por ano, enquanto o período posterior, 2010 a 2015, apresentou uma média aproximada de 80 documentos por ano. No caso dos expedientes classificados como assuntos de natureza consular, a média anual entre 2003 e 2015 foi de cerca de 15 documentos. Observando os períodos pré e pós Decreto, têm-se, respectivamente, médias em valor aproximado de 3 e 30 documentos por ano, respectivamente. 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 por 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. Adicionalmente, outras formas de abordagens políticas 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, refere-se a alguma forma de auxílio ou assistência concreta dada ao brasileiro LGBT 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 no Exterior (CRBE) ou às Conferências Brasileiros no Mundo (CBM), sendo assim os que mais dizem respeito à participação popular propriamente dita. A terceira vincula-se à concessão de vistos a cidadão LGBT, companheiro ou outro membro da família. Em todas as abordagens, verifica-se um aumento consistente na troca de comunicações a respeito da questão LGBT a partir de 2010. Esses dados quantitativos sugerem a existência de uma relação entre a publicação do Decreto 7214/2010 e maior inserção de questões ligadas a temática LGBT na agenda consular. Contudo, tal indicativo pode ser mais bem compreendido por meio de uma análise qualitativa





da documentação obtida na pesquisa junto ao sistema Intradocs do Itamaraty. Para tanto, consideram-se os resumos descritivos dos assuntos dos expedientes encontrados na busca eletrônica e as atas dos processos conferencistas.

Os aportes específicos para a questão da emigração LGBT provenientes das IPs foram notadamente as cinco Conferências Brasileiros no Mundo e a I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira (MRE 2015). Chama a atenção na listagem de assuntos da Ata Consolidada de Reivindicações da Comunidade Brasileira e Prestação de Contas (MRE 2011) e dos Documentos de Base da I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira (MRE 2015), 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 e MRE 2015).

No que tange ao conteúdo dos telegramas e despachos, ressalta-se que o período 2003-2009 foi predominantemente marcado por relatos da atuação brasileira em defesa dos Direitos Humanos das pessoas LGBT em foros multilaterais como Nações Unidas e OEA, incluindo o apoio a ONGs nacionais atuantes nesse terreno e com presença em tais organismos. Além disso, verifica-se 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, poucas 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. Isto significa que se percebem 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, conforme mencionado anteriormente.





Embora os dados qualitativos sugiram que essa interpretação tenha se mantido forte no período pós-publicação do Decreto 7214/2010, ela deixou de preponderar a partir da inclusão da ideia de que haveria a necessidade de a emigração LGBT ser atendida também consularmente, a exemplo de outros segmentos vulneráveis da comunidade brasileira emigrada, como mulheres e menores. Assim, enquanto o tratamento político do assunto permaneceu, de modo geral, estável, o tratamento consular expandiu-se na agenda, alterando-a. Desse modo, observa-se o aumento 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.

Contudo, são 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 edições posteriores 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 apresentado subsídios próprios, ela contou com uma mesa específica para debater a situação da comunidade LGBT no exterior, a qual apresentou quatro propostas calcadas em relatos concretos de representantes dos emigrantes.

Todas as contribuições das diferentes conferências passaram a integrar a agenda da política consular, demonstrando a capacidade de influência da participação popular. Ressalta-se que, antes da publicação do Decreto, verificava-se 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.





Quase tudo era decidido intramuros, burocraticamente, havendo concentração decisória na esfera governamental e baixo envolvimento da sociedade civil.

A partir do Decreto, outros atores, como a Defensoria Pública, o Parlamento e os representantes das comunidades brasileiras no exterior, passaram a ter voz, de maneira que 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 (do governo para a sociedade), mas sim construído a partir da participação dos interessados diretos na política.

O Decreto 7214/2010 estabeleceu nova sistemática participativa na política consular, impactando o tratamento governamental dado à emigração LGBT. Considerando tal perspectiva, os dados evidenciam um aumento na participação popular, contudo é necessário problematizar como isso influiu na construção da agenda consular.

As políticas domésticas de proteção e promoção dos direitos LGBT, o ambiente político propício, as reformas burocráticas no Itamaraty e o advento de maior participação popular, favorecida pelo Decreto, todos esses fatores conseguiram chamar a atenção dos tomadores de decisão e influenciar a agenda consular.

A partir da criação da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB), voltada especificamente às comunidades brasileiras no exterior, e da Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior (DBR), unidade dedicada à interlocução com elas, iniciou-se uma mudança em termos de abertura ao ingresso de novos atores. 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 participantes.

Quanto aos temas, é perceptível a existência de um tratamento eminentemente político antes de 2010, com pouca abordagem consular. Esta, contudo, ganha enorme impulso a partir daquele ano e os dados apresentados confirmam que houve uma proliferação e diversificação temática que, por sua vez, adveio do aumento no número e na diversidade de atores a partir de 2010, que inseriram novos interesses, perspectivas e valores na pauta de discussão consular.

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.

Essa abertura de canal 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 7214/2010. Isso é um indicativo de que a participação popular também tende a estimular uma reforma do modelo de gestão, em que a agenda é construída de modo 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 a de tentar construir consenso ouvindo, além dos agentes estatais, a sociedade civil e, principalmente, a comunidade brasileira emigrada. Dessa forma, é possível afirmar que houve uma mudança na forma como se construía a agenda no período 2010-2015, visto que antes disso o consenso era forjado predominantemente de forma unilateral pelo Itamaraty, quase como uma imposição para os demais atores. A partir da publicação do Decreto 7214/2010, esse consenso passou a ser negociado de forma colaborativa, a partir do diálogo direto com a sociedade civil.

Empiricamente, percebe-se que a maioria 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”. O fato de as questões passarem a ser incorporadas “de baixo para cima”, isto é, da sociedade civil para o governo, demonstra que os atores passaram a fazer uso de um procedimento fundado no diálogo e na cooperação na tentativa de determinar o conteúdo da agenda.

A interpretação dos dados da pesquisa empírica também permite concluir que a publicação do Decreto 7214/2010 representou um ponto de inflexão na forma como 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 a seguir:

Quadro 3. Inovações Induzidas pelas Instituições Participativas do Decreto 7214/2010

Processo de Montagem da Agenda Pré-Decreto 7214/2010	Efeito Inovador das Instituições Participativas no Processo	Efeito da Inovação na Montagem da Agenda Pós-Decreto 7214/2010
<ul style="list-style-type: none">• Insulamento e Elitização: o espaço para novos atores ingressarem 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.	<ul style="list-style-type: none">• Aumento da Participação Popular: estímulo ao envolvimento de mais atores e inclusão de mais temas, além do aumento da permissão a interesses de um número maior de atores levando à maior heterogeneidade destes e dos temas.	<ul style="list-style-type: none">• Abertura de Janela de Oportunidade: o ambiente mais participativo em que a agenda é montada torna-se mais favorável à aceitação e incorporação de novas questões.
<ul style="list-style-type: none">• Hierarquização e Burocratização: a agenda era imposta mais discricionariamente, com pouco diálogo com a sociedade civil, em perspectiva gerencial de Nova Gestão Pública.	<ul style="list-style-type: none">• Estabelecimento da Necessidade de Adoção da Estratégia Colaborativa: Estímulo à cooperação, e ao diálogo com a sociedade civil.	<ul style="list-style-type: none">• Estabelecimento de uma Governança Participativa: a agenda é montada em colaboração com a sociedade civil, considerando um ambiente de redes, na perspectiva gerencial de uma governança participativa.

Fonte: Elaborado pelo autor 2017.

Os resultados obtidos 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.

Esses mesmos resultados também sinalizam que as instituições participativas influenciam uma mudança no procedimento de montagem da agenda. Elas induzem, por um mecanismo de *feedback* positivo, um ambiente gerencial de governança participativa, baseado na tomada colaborativa de decisões em lugar de 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 efeitos inovadores promovem uma mudança no padrão de montagem da agenda. Quanto maior a participação popular, menor 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, maior a preferência pela adoção de um formato de gestão de governança participativa, ao contrário do velho padrão gerencial hierarquizado e burocrático da Nova Gestão Pública.

Conclusão

Este trabalho objetivou mapear e descrever os efeitos da participação popular sobre a montagem da agenda da política consular. Do ponto de vista empírico, os dados apresentados e discutidos ao longo do artigo evidenciam a abertura de uma janela de oportunidade para interferir na montagem da agenda das políticas públicas consulares, induzida pela maior participação e pelo aumento no número e na diversidade de atores e temas a partir da institucionalização das IPs do Decreto 7214/2010.

De igual modo, os dados demonstram que a incorporação de uma maior quantidade e diversidade de atores e temas — introduzidos no processo pelas IPs do Decreto — estimulou que a montagem da agenda seguisse um modelo de gestão tendente a ser uma governança participativa, levando à adoção de estratégia mais colaborativa na construção dos consensos necessários.

O artigo evidenciou que houve uma alteração na forma como o Ministério das Relações Exteriores lidou com a montagem da agenda consular ao longo do período 2003-2015. 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 7214/2010 sobre a política consular brasileira. Devido 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. Alguns em especial, como os de Zurique,





Melbourne e Paris, foram muito atuantes em relação ao assunto, uma vez que contavam com cidadãos LGBT ocupando assentos na direção.

Nota-se que o Decreto oficializou maior abertura do Ministério das Relações Exteriores não só aos emigrados LGBT, mas ao conjunto das comunidades brasileiras. 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.

Algumas questões, contudo, ainda permanecem inconclusas. Uma limitação significativa desta pesquisa foi a impossibilidade de comprovar uma relação de causalidade entre a institucionalização das IPs do Decreto 7214/2010 e o aumento da participação popular. De fato, os dados levantados e analisados não permitem inferir isso, mas somente apontam para a existência de uma correlação positiva entre a introdução de instituições participativas, o crescimento no número e na variedade de atores e temas, a 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.

Deste modo, afigura-se como pauta potencialmente fértil para futuras pesquisas da área, a análise dos fatores que explicam o 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. Nesse sentido, uma primeira possibilidade investigativa diz respeito às motivações, tanto das que levam à efetiva participação popular, quanto das que forçam a mudança da agenda e do modelo de gestão. Outra frente de análise interessante e relevante é a ampliação do leque de atores e setores que também podem legitimamente influenciar a formação da agenda consular, tais como transgêneros, representantes de movimentos feministas e raciais, entre outros.

Por fim, destaca-se a importância de estudos que analisem os limites dessas instâncias criadas e seu funcionamento, investigando que outros tipos de contexto (associações, emigrados e outros participantes do processo) permitem entender o que acaba por entrar ou não na comunicação oficial que consta nos arquivos do MRE.





Referências Bibliográficas

- Albuquerque, M. C. *Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira*. São Paulo: Instituto Pólis, 2006, Introdução, p. 9-13.
- Avritzer, L. A Participação Social no Brasil Democrático. In Avelar, L.; Cintra, A. O. (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora UNESP, 3a. ed, 2015, p.189-206.
- Avritzer, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=pt&nrm=iso > . Acesso em: 24 jul. 2017. < <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002> > .
- Avritzer, L.; Pereira, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade*, nº especial, mar. 2005, p.16-41. Disponível em: < <https://www.scienceopen.com/document?vid=abf54693-ac34-4758-bd1a-b56e6c7a37e0> > . Acesso em: 08 jul. 2017.
- Baumgartner, Frank R.; Jones, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- Birkland, T. A. Agenda Setting in Public Policy. In Fisher, F.; Miller, G. J.; Sidney, M. S. *Handbook of Public Policy Analysis*. London: Taylor and Francis, 2007, p. 63-78.
- Brasil. Decreto nº 7.214, de 15 de junho de 2010. Estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, institui as Conferências Brasileiros no Mundo — CBM, cria o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior — CRBE, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2010]. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7214.htm > . Acesso em: 17 jul. 2017.
- Cheibub, Z. Diplomacia e construção institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica. *DADOS — Revista de Ciências Sociais*, 28(1), 1990, pp. 113-131. Disponível em: < <https://www.passeidireto.com/arquivo/36231866/cheibub-zairo-diplomacia-e-construcao-institucional-o-itamaraty-em-perspectiva-h> > . Acesso em: 10 jul. 2017.
- Cobb, Roger W. E Elder, C. D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *Journal of Politics*, v. 33, n. 4, pp. 892-915, 1971. Disponível em: < https://www.jstor.org/stable/2128415?seq=1#metadata_info_tab_contents > . Acesso em: 10 jul. 2017.
- Cortes, S. V. 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, E. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- De Faria, C. A. P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, vol. 34, n. 1. Rio de Janeiro: PUC-Rio, jan./jun. 2012, p. 311-355. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cint/v34n1/v34n1a09.pdf> > . Acesso em: 25 jul. 2017.
- De Paula, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, v. 45, n. 1, 2005, p. 36-49. Disponível em: < https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902005000100005.pdf > . Acesso em: 20 jul. 2017.
- Faria, C. F.; Ribeiro, U. C. 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.
- Fukuyama, F. What is governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 26, n. 3. Wiley Periodicals, jul. 2013, p. 347-368. Disponível em: < <https://tsengcollege.csun.edu/sites/default/files/programs/MPA-What-is-Governance-Fukuyama.pdf> > . Acesso em: 15 jul. 2017.
- Howlett, M.; Ramesh, M; Perl, A. *Política Pública, Seus Ciclos e Subsistemas*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013.
- Kingdon, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins, 1995.
- Lafer, C. Novas dimensões da política externa brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.1, n. 3., fevereiro de 1987.
- Macedo, D. Maior desafio é reconhecer setor externo como política pública. *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> > . Acesso em: 05 jul. 2017
- Martins, H.; Marini, C. Governança pública contemporânea — uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, ano 46, n. 130, mai./ago. 2014, p. 42-53. Disponível em: < <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40> > . Acesso em: 17 jul. 2017.
- Milani, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, 2008, p. 551-579. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf> > . Acesso em: 15 jul. 2017.
- Milani, C. R. S.; Pinheiro, L. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, vol. 35, n. 1. Rio de Janeiro: PUC-Rio, jan/jun 2013, p.11-41. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cint/v35n1/a01v35n1.pdf> > . Acesso em: 15 jul. 2017.





- Morgenthau, H. *A Política entre as Nações: a Luta pela Guerra e pela Paz*. Brasília: Editora UnB, 2003.
- 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%202013%20de%20maio%20de%202011.pdf> > . Acesso em: 17. Jul. 2017.
- 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> > . Acesso em: 10 jul. 2017.
- Oliveira, H. A. A Política Externa Brasileira: a ciência e tecnologia nos esforços de industrialização. *Cadernos de Relações Internacionais*, Brasília, n.9, outubro de 1994.
- Sela, V. M. 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> > . Acesso em: 17 jul. 2017.
- Sousa, R. M. G. 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> > . Acesso em: 17 jul. 2017.
- Tibau, V. Política externa como Política Pública: primeiras aproximações a partir do caso brasileiro. *Brasil no mundo: contribuições para política externa brasileira*, 2014. Disponível em: < <http://brasilnomundo.org.br/analises-e-opinio/politica-externa-como-politica-publica-primeiras-aproximacoes-a-partir-do-caso-brasileiro/#.WT2fOBPysWo> > . Acesso em: 17 jul. 2017.
- Waisbich, L. T.; Cetra, R.; Marchesini, J. The Transparency Frontier in Brazilian Foreign Policy. *Contexto Internacional*, vol. 39, n.1. Rio de Janeiro: PUC-Rio, jan./abr. 2017, p. 179-200. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cint/v39n1/0102-8529-cint-39-01-00179.pdf> > . Acesso em: 25 jul. 2017.
- Zahariadis, N. Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts, and controversies. In: Zahariadis, N. (Ed.) *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, p. 1-11.